



## **PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LA FAIM**

Une action sur deux fronts pour lutter contre la faim:  
les mesures à prendre en priorité dans les pays  
et au niveau international



## **PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LA FAIM**

Une action sur deux fronts pour lutter contre la faim:  
les mesures à prendre en priorité dans les pays  
et au niveau international

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

ISBN 92-5-205051-5

Tous droits réservés. Les informations contenues dans ce produit d'information peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au Chef du Service de la gestion des publications, Division de l'information, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie ou, par courrier électronique, à [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

© FAO 2003

# Table de matières

Résumé analytique	v
<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>LUTTER CONTRE LA FAIM: UN ENGAGEMENT UNIVERSEL</b>	<b>5</b>
<b>COMBATTRE LA FAIM POUR RÉDUIRE LA PAUVRETÉ</b>	<b>7</b>
<b>ON CONNAÎT SUFFISAMMENT COMMENT COMBATTRE LA FAIM</b>	<b>9</b>
<b>ACTIONS PRIORITAIRES POUR LES VOLETS ALIMENTATION, AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL</b>	<b>12</b>
<b>Amélioration de la productivité agricole et renforcement des moyens d'existence et de la sécurité alimentaire dans les communautés rurales pauvres</b>	<b>14</b>
<b>Mise en valeur et conservation des ressources naturelles</b>	<b>15</b>
<b>Renforcement de l'infrastructure rurale (notamment dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments et de la santé des animaux et des plantes) et élargissement de l'accès aux marchés</b>	<b>17</b>
<b>Renforcement des capacités de production et de diffusion des connaissances (recherche, vulgarisation, éducation et communication)</b>	<b>19</b>
<b>Mise en place de dispositifs de sécurité et d'autres types d'assistance directe pour garantir aux plus démunis un accès à la nourriture</b>	<b>21</b>
<b>UN CADRE POLITIQUE POUR LE PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LA FAIM</b>	<b>24</b>
<b>Créer un environnement international propice à la réduction de la pauvreté et de la faim</b>	<b>25</b>
<b>Adopter des politiques intérieures favorables à la lutte contre la pauvreté et contre la faim</b>	<b>29</b>
<b>Politiques concernant les domaines prioritaires du programme de lutte contre la faim</b>	<b>30</b>
<b>La faim dans les villes</b>	<b>34</b>
<b>FINANCEMENT DU PROGRAMME</b>	<b>39</b>
<b>APPENDICE</b>	<b>44</b>
<b>NOTES</b>	<b>47</b>



## Résumé analytique

La production alimentaire mondiale est aujourd'hui largement suffisante pour assurer à tous une alimentation adéquate, pourtant 840 millions de personnes – soit près d'une sur sept – ne mangent pas à leur faim. La plupart d'entre elles vivent en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne. Le fait que la faim soit aujourd'hui encore un problème de masse défie toute logique. À l'échelle mondiale, on dispose des techniques nécessaires pour que les agriculteurs continuent à produire des quantités excédentaires de nourriture, raison pour laquelle, avec le changement rapide des habitudes alimentaires, l'obésité est aujourd'hui l'un des problèmes de santé dont l'incidence s'accroît le plus rapidement tant dans les pays riches que dans le monde en développement. Des systèmes d'information nous permettent de savoir où la nourriture manque, et nous disposons des moyens nécessaires pour transporter rapidement les vivres partout dans le monde.

L'existence de la faim dans un monde d'abondance n'est pas seulement un scandale moral, c'est aussi le résultat de politiques économiques à courte vue. Ceux qui ne mangent pas à leur faim ne peuvent travailler correctement, ils étudient difficilement (si tant est qu'ils soient scolarisés), ils tombent facilement malades et meurent jeunes. La faim est un mal qui se transmet de génération en génération, car les mères sous-alimentées donnent le jour à des enfants malingres dont les capacités physiques et mentales sont amoindries. La productivité des individus, mais aussi la croissance de nations tout entières sont sévèrement compromises par la faim généralisée. La faim engendre le désespoir, et les personnes affamées sont la proie facile de ceux qui cherchent à imposer leur pouvoir par le crime, la force ou la terreur, déstabilisant les nations et la planète. Il est donc dans l'intérêt de chacun, riche ou pauvre, de combattre la faim.

Nous savons bien comment combattre le fléau de la faim. Dans les pays en développement, près des trois quarts des pauvres vivent en zone rurale et l'accroissement rapide de la pauvreté urbaine s'explique par le déclin des activités agricoles et rurales. Le caractère rural de la pauvreté, de la misère humaine et de la faim n'est plus à démontrer. Bon nombre des ruraux pauvres sont des petits paysans pratiquant une agriculture de subsistance et des travailleurs sans terre qui tentent de louer leurs services. Ces ruraux pauvres tirent leurs revenus de l'agriculture, soit directement en tant que producteurs ou travailleurs rémunérés, soit indirectement dans des secteurs qui n'existeraient pas sans l'agriculture. Le commerce, le transport, la transformation occupent de nombreux petits entrepreneurs et sont nécessaires à l'agriculture, mais ces entrepreneurs ne pourraient pas survivre sans elle.

Il est possible de réduire rapidement l'incidence de la faim chronique dans les pays en développement si l'on parvient à mobiliser la volonté politique nécessaire. Il faut pour cela

jouer sur deux tableaux, en combinant la promotion d'une croissance agricole rapide sous l'impulsion des petits exploitants avec des programmes ciblés visant à garantir un accès à une nourriture suffisante aux personnes sous-alimentées qui n'ont ni la possibilité de produire les aliments dont elles ont besoin, ni les moyens de les acheter. Ces deux démarches se renforcent mutuellement car les programmes visant à améliorer l'accès direct et immédiat à la nourriture offrent de nouveaux débouchés pour le surcroît de production. Les pays qui ont suivi cette approche en voient les avantages.

Il est essentiel, pour assurer le succès des investissements effectués au titre de l'action sur deux fronts, de créer un contexte politique, à la fois international et national, qui soit propice à une croissance économique générale. L'établissement d'un tel climat appartient tant aux gouvernements des pays en développement qu'à la communauté internationale. Au plan international, cela suppose des mesures qui contribuent à la paix et à la stabilité politique et économique, et un environnement commercial, notamment pour les échanges de produits agricoles, qui protège et favorise les intérêts des pays en développement en matière de sécurité alimentaire et de développement. À l'échelle des pays, cela suppose l'adoption de politiques macroéconomiques qui assurent la stabilité nécessaire pour encourager l'épargne et l'investissement. Dans la plupart des cas, cela nécessitera un accroissement des crédits budgétaires en faveur de l'agriculture et du développement rural. Ces politiques mettent l'accent sur une large participation à la prise et à l'application des décisions en matière de politique, ainsi que sur une décentralisation institutionnelle propre à accroître l'obligation redditionnelle des gouvernements à l'égard des populations rurales, et à renforcer la capacité des communautés et des organisations locales de solliciter efficacement les prestataires de services. Les politiques qui définissent des droits transparents et sûrs et favorisent un accès plus équitable aux ressources naturelles telles que la terre, l'eau et les espèces animales sauvages (poissons compris), contribuent à la fois à leur utilisation durable et à la lutte contre la pauvreté. En outre, on a besoin de politiques qui améliorent l'accès des pauvres, en particulier de ceux qui vivent dans des zones isolées, aux connaissances et à l'information qui leur sont nécessaires et qui puissent leur donner les moyens de participer aux bénéfices du progrès technologique. Enfin, il s'agit de mettre en place des mécanismes de protection sociale qui aboutissent à la création de filets de sécurité fiables pour ceux qui ne sont pas en mesure de pourvoir à leurs besoins fondamentaux, alimentaires notamment, par la production, par l'achat ou par des systèmes traditionnels d'adaptation.

D'après les estimations, quelque 24 milliards de dollars EU par an, d'investissements publics supplémentaires centrés sur les pays pauvres regroupant un grand nombre de personnes sous-alimentées, permettraient d'atteindre l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation: réduire de moitié l'incidence de la faim d'ici 2015, de manière durable. Parvenir à la réalisation de cet objectif plutôt qu'obtenir des réductions moindres du nombre de personnes sous-alimentées, escomptées avec une stratégie habituelle, est susceptible d'augmenter la valeur des bénéfices sur les rendements estimés à 120 milliards de dollars EU par an au moins, grâce à l'allongement

de la vie et à l'amélioration de la santé des bénéficiaires de ces réalisations. Ce montant global comprend, entre autres, des capitaux initiaux de 500 dollars EU en moyenne par famille, pour des investissements dans les exploitations visant à accroître la productivité et la production de 4 à 5 millions de ménages dans des communautés rurales pauvres. Ce montant couvre aussi le coût – évalué à 30 à 40 dollars EU par personne et par an – de programmes d'aide alimentaire directe destinés à 200 millions de personnes très gravement sous-alimentées, dont beaucoup sont des enfants d'âge scolaire. Les autres composantes ont trait à la création de réseaux d'irrigation et de routes rurales reliant les agriculteurs aux marchés; la conservation et la gestion durable des sols, des forêts, des pêches et des ressources génétiques; et les systèmes de recherche, de formation et d'information.

Les fonds nécessaires requis pour le développement agricole et rural pourraient être, pour l'essentiel, répartis entre les budgets des pays confrontés au problème de la faim et utilisés pour des transferts internationaux, sous forme de dons et de prêts à des conditions de faveur. On obtiendrait ainsi deux fois plus de fonds à des conditions de faveur pour le développement agricole et rural, et une augmentation globale des dépenses nationales, d'environ 20 pour cent, pour les pays en développement. La présente publication ne cherche pas à mobiliser des ressources supplémentaires pour une organisation ou un programme particulier.



## **PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LA FAIM**

Une action sur deux fronts pour lutter contre la faim:  
les mesures à prendre en priorité dans les pays  
et au niveau international

# Table de matières

Résumé analytique	v
<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>LUTTER CONTRE LA FAIM: UN ENGAGEMENT UNIVERSEL</b>	<b>5</b>
<b>COMBATTRE LA FAIM POUR RÉDUIRE LA PAUVRETÉ</b>	<b>7</b>
<b>ON CONNAÎT SUFFISAMMENT COMMENT COMBATTRE LA FAIM</b>	<b>9</b>
<b>ACTIONS PRIORITAIRES POUR LES VOLETS ALIMENTATION, AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL</b>	<b>12</b>
<b>Amélioration de la productivité agricole et renforcement des moyens d'existence et de la sécurité alimentaire dans les communautés rurales pauvres</b>	<b>14</b>
<b>Mise en valeur et conservation des ressources naturelles</b>	<b>15</b>
<b>Renforcement de l'infrastructure rurale (notamment dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments et de la santé des animaux et des plantes) et élargissement de l'accès aux marchés</b>	<b>17</b>
<b>Renforcement des capacités de production et de diffusion des connaissances (recherche, vulgarisation, éducation et communication)</b>	<b>19</b>
<b>Mise en place de dispositifs de sécurité et d'autres types d'assistance directe pour garantir aux plus démunis un accès à la nourriture</b>	<b>21</b>
<b>UN CADRE POLITIQUE POUR LE PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LA FAIM</b>	<b>24</b>
<b>Créer un environnement international propice à la réduction de la pauvreté et de la faim</b>	<b>25</b>
<b>Adopter des politiques intérieures favorables à la lutte contre la pauvreté et contre la faim</b>	<b>29</b>
<b>Politiques concernant les domaines prioritaires du programme de lutte contre la faim</b>	<b>30</b>
<b>La faim dans les villes</b>	<b>34</b>
<b>FINANCEMENT DU PROGRAMME</b>	<b>39</b>
<b>APPENDICE</b>	<b>44</b>
<b>NOTES</b>	<b>47</b>



## Résumé analytique

La production alimentaire mondiale est aujourd'hui largement suffisante pour assurer à tous une alimentation adéquate, pourtant 840 millions de personnes – soit près d'une sur sept – ne mangent pas à leur faim. La plupart d'entre elles vivent en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne. Le fait que la faim soit aujourd'hui encore un problème de masse défie toute logique. À l'échelle mondiale, on dispose des techniques nécessaires pour que les agriculteurs continuent à produire des quantités excédentaires de nourriture, raison pour laquelle, avec le changement rapide des habitudes alimentaires, l'obésité est aujourd'hui l'un des problèmes de santé dont l'incidence s'accroît le plus rapidement tant dans les pays riches que dans le monde en développement. Des systèmes d'information nous permettent de savoir où la nourriture manque, et nous disposons des moyens nécessaires pour transporter rapidement les vivres partout dans le monde.

L'existence de la faim dans un monde d'abondance n'est pas seulement un scandale moral, c'est aussi le résultat de politiques économiques à courte vue. Ceux qui ne mangent pas à leur faim ne peuvent travailler correctement, ils étudient difficilement (si tant est qu'ils soient scolarisés), ils tombent facilement malades et meurent jeunes. La faim est un mal qui se transmet de génération en génération, car les mères sous-alimentées donnent le jour à des enfants malingres dont les capacités physiques et mentales sont amoindries. La productivité des individus, mais aussi la croissance de nations tout entières sont sévèrement compromises par la faim généralisée. La faim engendre le désespoir, et les personnes affamées sont la proie facile de ceux qui cherchent à imposer leur pouvoir par le crime, la force ou la terreur, déstabilisant les nations et la planète. Il est donc dans l'intérêt de chacun, riche ou pauvre, de combattre la faim.

Nous savons bien comment combattre le fléau de la faim. Dans les pays en développement, près des trois quarts des pauvres vivent en zone rurale et l'accroissement rapide de la pauvreté urbaine s'explique par le déclin des activités agricoles et rurales. Le caractère rural de la pauvreté, de la misère humaine et de la faim n'est plus à démontrer. Bon nombre des ruraux pauvres sont des petits paysans pratiquant une agriculture de subsistance et des travailleurs sans terre qui tentent de louer leurs services. Ces ruraux pauvres tirent leurs revenus de l'agriculture, soit directement en tant que producteurs ou travailleurs rémunérés, soit indirectement dans des secteurs qui n'existeraient pas sans l'agriculture. Le commerce, le transport, la transformation occupent de nombreux petits entrepreneurs et sont nécessaires à l'agriculture, mais ces entrepreneurs ne pourraient pas survivre sans elle.

Il est possible de réduire rapidement l'incidence de la faim chronique dans les pays en développement si l'on parvient à mobiliser la volonté politique nécessaire. Il faut pour cela

jouer sur deux tableaux, en combinant la promotion d'une croissance agricole rapide sous l'impulsion des petits exploitants avec des programmes ciblés visant à garantir un accès à une nourriture suffisante aux personnes sous-alimentées qui n'ont ni la possibilité de produire les aliments dont elles ont besoin, ni les moyens de les acheter. Ces deux démarches se renforcent mutuellement car les programmes visant à améliorer l'accès direct et immédiat à la nourriture offrent de nouveaux débouchés pour le surcroît de production. Les pays qui ont suivi cette approche en voient les avantages.

Il est essentiel, pour assurer le succès des investissements effectués au titre de l'action sur deux fronts, de créer un contexte politique, à la fois international et national, qui soit propice à une croissance économique générale. L'établissement d'un tel climat appartient tant aux gouvernements des pays en développement qu'à la communauté internationale. Au plan international, cela suppose des mesures qui contribuent à la paix et à la stabilité politique et économique, et un environnement commercial, notamment pour les échanges de produits agricoles, qui protège et favorise les intérêts des pays en développement en matière de sécurité alimentaire et de développement. À l'échelle des pays, cela suppose l'adoption de politiques macroéconomiques qui assurent la stabilité nécessaire pour encourager l'épargne et l'investissement. Dans la plupart des cas, cela nécessitera un accroissement des crédits budgétaires en faveur de l'agriculture et du développement rural. Ces politiques mettent l'accent sur une large participation à la prise et à l'application des décisions en matière de politique, ainsi que sur une décentralisation institutionnelle propre à accroître l'obligation redditionnelle des gouvernements à l'égard des populations rurales, et à renforcer la capacité des communautés et des organisations locales de solliciter efficacement les prestataires de services. Les politiques qui définissent des droits transparents et sûrs et favorisent un accès plus équitable aux ressources naturelles telles que la terre, l'eau et les espèces animales sauvages (poissons compris), contribuent à la fois à leur utilisation durable et à la lutte contre la pauvreté. En outre, on a besoin de politiques qui améliorent l'accès des pauvres, en particulier de ceux qui vivent dans des zones isolées, aux connaissances et à l'information qui leur sont nécessaires et qui puissent leur donner les moyens de participer aux bénéfices du progrès technologique. Enfin, il s'agit de mettre en place des mécanismes de protection sociale qui aboutissent à la création de filets de sécurité fiables pour ceux qui ne sont pas en mesure de pourvoir à leurs besoins fondamentaux, alimentaires notamment, par la production, par l'achat ou par des systèmes traditionnels d'adaptation.

D'après les estimations, quelque 24 milliards de dollars EU par an, d'investissements publics supplémentaires centrés sur les pays pauvres regroupant un grand nombre de personnes sous-alimentées, permettraient d'atteindre l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation: réduire de moitié l'incidence de la faim d'ici 2015, de manière durable. Parvenir à la réalisation de cet objectif plutôt qu'obtenir des réductions moindres du nombre de personnes sous-alimentées, escomptées avec une stratégie habituelle, est susceptible d'augmenter la valeur des bénéfices sur les rendements estimés à 120 milliards de dollars EU par an au moins, grâce à l'allongement

de la vie et à l'amélioration de la santé des bénéficiaires de ces réalisations. Ce montant global comprend, entre autres, des capitaux initiaux de 500 dollars EU en moyenne par famille, pour des investissements dans les exploitations visant à accroître la productivité et la production de 4 à 5 millions de ménages dans des communautés rurales pauvres. Ce montant couvre aussi le coût – évalué à 30 à 40 dollars EU par personne et par an – de programmes d'aide alimentaire directe destinés à 200 millions de personnes très gravement sous-alimentées, dont beaucoup sont des enfants d'âge scolaire. Les autres composantes ont trait à la création de réseaux d'irrigation et de routes rurales reliant les agriculteurs aux marchés; la conservation et la gestion durable des sols, des forêts, des pêches et des ressources génétiques; et les systèmes de recherche, de formation et d'information.

Les fonds nécessaires requis pour le développement agricole et rural pourraient être, pour l'essentiel, répartis entre les budgets des pays confrontés au problème de la faim et utilisés pour des transferts internationaux, sous forme de dons et de prêts à des conditions de faveur. On obtiendrait ainsi deux fois plus de fonds à des conditions de faveur pour le développement agricole et rural, et une augmentation globale des dépenses nationales, d'environ 20 pour cent, pour les pays en développement. La présente publication ne cherche pas à mobiliser des ressources supplémentaires pour une organisation ou un programme particulier.

# Introduction

1. La faim est la manifestation la plus extrême de la pauvreté et du dénuement. L'existence de la faim dans un monde d'abondance est inacceptable sur le plan moral, mais c'est aussi une violation du droit le plus fondamental de l'homme, à savoir le droit à une nourriture suffisante. La faim entraîne d'importants coûts économiques puisqu'elle compromet gravement la productivité des individus, la croissance des nations et l'utilisation durable des ressources naturelles. Le Sommet mondial de l'alimentation de 1996 (SMA) avait pris l'engagement de réduire de moitié le nombre de victimes de la faim pour 2015 au plus tard, engagement qui a été repris dans les Objectifs de développement du Millénaire. Cet objectif de réduction de moitié du nombre des victimes de la faim ne pourra toutefois être atteint que si l'on prend dans cette optique des mesures à la hauteur du problème.

2. Le concept de développement durable n'a guère de sens lorsque l'on est en présence d'une faim et d'une pauvreté largement répandues. Les victimes de la faim ne peuvent pas réaliser leur plein potentiel au travail, sont plus exposées aux maladies et ne sont pas en mesure d'économiser et d'investir. La faim est à la fois cause et effet de la pauvreté. Ceux qui souffrent de la faim n'ont aucun moyen d'échapper à la pauvreté. Les victimes de la faim ont de bonnes raisons de se préoccuper au plus haut point des ressources limitées qu'elles utilisent pour assurer leur subsistance, mais leurs actions restent dictées par la préoccupation constante de trouver les aliments du prochain repas, pour elles-mêmes et leur famille. L'élimination de la faim est un élément essentiel de toute stratégie de développement économique durable et de gestion rationnelle de l'environnement.

3. Le principal défi est de mettre en place des politiques et des institutions, mais aussi de mobiliser des ressources pour favoriser la réalisation d'objectifs étroitement imbriqués, tels que la croissance de la productivité agricole, la réduction de la faim et l'utilisation durable des ressources naturelles. A de rares exceptions près, il n'est guère possible de mettre en exploitation des ressources naturelles supplémentaires (notamment terres et eaux) en vue de la production agricole. L'option la plus viable est l'intensification durable; il s'agit, en d'autres termes, d'accroître la productivité des terres, des eaux et des ressources génétiques, en veillant à ne pas compromettre leurs capacités de production futures. Il existe des technologies de production durable qui permettent d'accroître la productivité agricole tout en améliorant la biodiversité, la fertilité des sols et l'utilisation efficace de l'eau, et en réduisant les pressions amenant au défrichage des forêts et à la surexploitation des stocks de poissons sauvages. La durabilité des technologies appliquées ainsi que de leurs retombées sur l'environnement et les populations sera fonction des politiques d'ensemble adoptées.

4. Le document fait valoir que de nouvelles recherches doivent être réalisées sur des pays et des questions spécifiques, mais que les lacunes des connaissances concernant les méthodes de lutte contre la faim ne doivent en aucune façon porter à l'inaction. Il est de notoriété publique qu'environ 75 pour cent des pauvres et des affamés vivent dans les zones rurales et dépendent, directement ou indirectement, de l'agriculture pour leur subsistance. Une action sur deux fronts est donc recommandée pour réduire la faim, les mesures visant à accroître la productivité en particulier des agriculteurs peu dotés en ressources et des travailleurs agricoles sans terre étant complétées par des mesures destinées à élargir l'accès direct à la nourriture des personnes qui en ont le plus besoin.

5. Le Programme de lutte contre la faim, qui s'inspire de l'approche susmentionnée, définit cinq domaines prioritaires où des mesures doivent être prises si l'on veut atteindre l'objectif fixé lors du SMA, à savoir réduire de moitié le nombre de personnes souffrant chroniquement de sous-alimentation pour 2015 au plus tard. Le document fait remarquer que les avantages que l'on peut attendre d'une réduction de la faim seraient de loin supérieurs aux coûts du Programme proposé. Les principales mesures suggérées sont pleinement conformes au Plan d'action du SMA de 1996 et s'inscrivent dans le droit fil des objectifs du Sommet mondial pour le développement durable, qui s'est tenu à Johannesburg en 2002.

6. Ce document contient une estimation des coûts pour chaque domaine prioritaire et examine comment ceux-ci pourraient être financés par les pays en développement eux-mêmes et par la communauté internationale. Parmi les différentes méthodes possibles pour répartir le coût du Programme de lutte contre la faim, le présent document a opté pour un partage égal entre la communauté internationale des donateurs et les pays en développement bénéficiaires.

7. Le Programme de lutte contre la faim ne comprend pas les importants investissements complémentaires requis, par exemple, pour créer des conditions de sécurité et de paix ou mettre en place des systèmes de gouvernement dans lesquels des comptes seraient rendus aux membres pauvres de la société, facteurs qui, l'un comme l'autre, peuvent largement favoriser l'accès à une nourriture suffisante. Le document réaffirme que les investissements réalisés afin de réduire la faim se justifient pour des raisons morales et humanitaires, mais qu'ils produisent également des avantages économiques intéressants, renforcent la sécurité et servent les intérêts des pays riches comme des pays pauvres. S'il est vrai que le Programme vise à assurer l'accès à la nourriture aux personnes qui en ont le plus besoin, qu'elles vivent dans les villes ou dans les campagnes, les investissements dans les capacités productives sont circonscrits, quant à eux, aux zones rurales.

8. Le Programme de lutte contre la faim repose sur la conviction que la réalisation de cet objectif reste encore possible et, qui plus est, qu'elle peut s'effectuer dans le cadre d'un développement durable. Ce document est présenté en guise de contribution à un processus itératif de consultations, qui cherche à inciter les parties prenantes et tous les acteurs à prendre les engagements nécessaires afin de lutter contre la faim. En même temps, il invite à présenter



de nouvelles observations et suggestions à ce sujet et ouvre ainsi un débat et des échanges de vues sur la meilleure façon de procéder pour réduire rapidement la faim.

9. Le Programme de lutte contre la faim constitue une proposition destinée à toutes les parties prenantes et à tous les acteurs participant à la lutte contre la faim. **Aucune ressource supplémentaire n'a été mobilisée pour une organisation ou un programme particulier.** La première version du document a été présentée en juin 2002, lors d'un événement collatéral organisé à l'occasion du *Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après* et les lecteurs avaient été invités à communiquer d'éventuelles observations et suggestions à ce sujet. Une deuxième version, préparée pour permettre la poursuite des consultations à l'occasion du Sommet mondial pour le développement durable en septembre 2002, a souligné l'importance cruciale d'un ensemble de politiques en faveur des pauvres pour optimiser les effets des investissements proposés pour réduire la faim. Cette version finale tient compte de certaines des observations et suggestions faites par ceux qui ont examiné le document et de celles que les pays membres ont formulées à l'occasion des réunions de 2003 du Comité de la sécurité alimentaire mondiale et du Conseil de la FAO. Il y est à nouveau souligné que les investissements proposés ne relèvent pas d'une démarche visant tout simplement à combler un déficit de financement, et que pour être efficaces ils doivent être inscrits dans un environnement politique propice. Enfin, le document donne des éclaircissements quant aux options envisageables pour partager les coûts et au sujet des divers mécanismes de financement, soulignant que les estimations relatives aux coûts n'entendent fournir que des ordres de grandeur.

10. Le Programme de lutte contre la faim constitue un élément central de la contribution apportée par la FAO au Projet de développement du Millénaire et à la stratégie visant à réaliser les objectifs correspondants. Il a été utilisé largement lors de la mise au point du volet agricole du «WEHAB», sigle anglais indiquant les cinq priorités proposées lors du Sommet mondial pour le développement durable (eau, énergie, santé, agriculture et biodiversité). L'action sur deux fronts proposée dans ce document constitue un point de référence pour de nombreuses initiatives de la FAO, telles que le Programme spécial pour la sécurité alimentaire; l'Initiative pour l'actualisation des politiques et des stratégies nationales relatives à l'agriculture, au développement rural et à la sécurité alimentaire; et le soutien au Groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer un ensemble de directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation suffisante dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.

11. L'éradication de la faim occupe une place centrale dans le mandat de la FAO. Pour atteindre l'objectif de réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées d'ici à 2015, il faudra que toutes les parties s'engagent à consentir des efforts vigoureux, concertés et appuyés par des ressources financières adéquates pour contribuer à la réduction de la pauvreté et de la faim, grâce au développement agricole et rural durable. Au niveau international, les acteurs clés sont le système des Nations Unies et les institutions de financement internationales. Dans

la société civile, l'impulsion vient principalement des parlementaires, des organisations non gouvernementales (ONG), des universités et des œuvres philanthropiques, mais aussi de chaque citoyen. Le secteur privé a aussi un rôle majeur, en particulier pour ses interventions massives et croissantes dans l'élaboration de nouvelles technologies et dans la gestion du flux de la production agricole internationale.

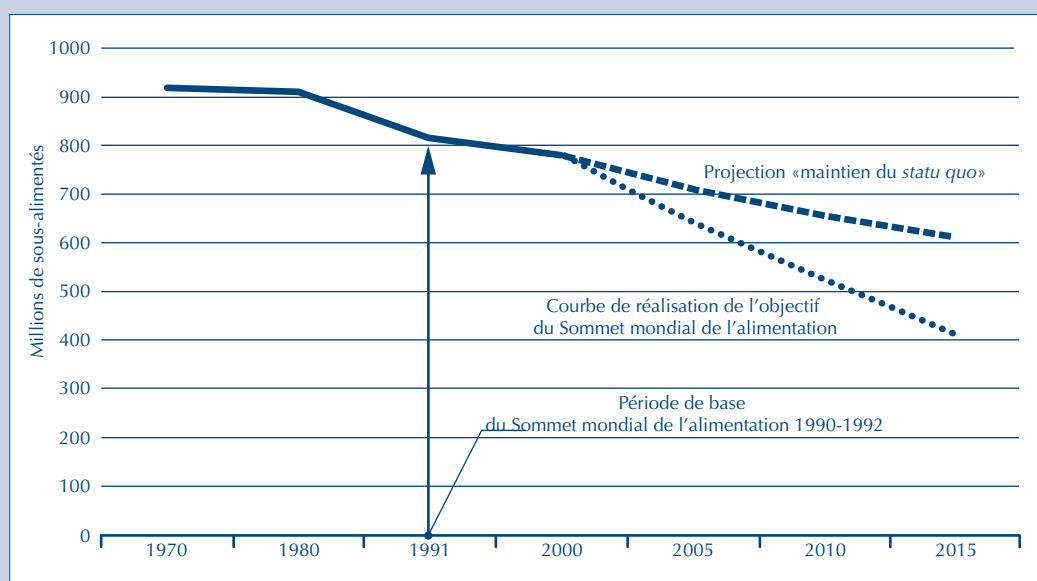
12. Comme demandé dans la Déclaration finale du *Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après*, une «Alliance internationale contre la faim» a été lancée pour mobiliser la volonté politique, les connaissances techniques et les ressources financières nécessaires pour atteindre l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation et les objectifs de développement du millénaire, tandis que des alliances nationales voient aujourd'hui le jour dans plusieurs pays. La Journée mondiale de l'alimentation 2003, dont le thème était l'Alliance internationale contre la faim, a vu le lancement d'un certain nombre d'initiatives, ainsi que l'organisation d'activités conjointes entre les institutions des Nations Unies établies à Rome et les organisations de la société civile.

## Lutter contre la faim: un engagement universel

13. Il est moralement inacceptable que 840 millions de personnes souffrent de la faim dans un monde d'abondance. C'est dans cet esprit que la communauté internationale a réaffirmé à plusieurs reprises son engagement de lutter contre la faim. Au Sommet mondial de l'alimentation de 1996, à Rome, en particulier, des représentants de 185 nations et de la Communauté européenne se sont fixé pour objectif de réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées d'ici 2015. La Déclaration du Millénaire des Nations Unies a réaffirmé un certain nombre d'objectifs fixés par des conférences et des sommets dans les années 90, notamment celui de réduire de moitié l'incidence de la faim. A sa cinquante-sixième session en 2001, l'Assemblée générale des Nations Unies a par la suite repris huit de ces objectifs pour en faire les Objectifs de développement pour le Millénaire, le premier appelant à réduire, d'ici 2015, la proportion de la population vivant dans l'extrême pauvreté et souffrant de la faim.

Figure 1

**Nombre de personnes sous-alimentées dans les pays en développement: niveaux observés et prévus par rapport à l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation**



Sur ce graphique, on peut observer l'évolution du nombre de personnes sous-alimentées dans le cadre de deux scénarios différents:

- la courbe inférieure indique l'évolution du nombre de personnes sous-alimentées dans l'hypothèse où l'objectif du SMA est atteint;
- la courbe supérieure montre l'évolution du nombre de personnes sous-alimentées, selon les meilleures estimations disponibles à la FAO concernant l'évolution probable des disponibilités alimentaires, de la production agricole, de la population, des revenus et de multiples variables liées à la nutrition. Ce dernier scénario suppose qu'aucune mesure supplémentaire (par rapport au passé) n'est prise pour réduire l'incidence de la faim dans le monde. Il est intéressant de remarquer qu'à mesure que le temps passe, et qu'aucune mesure spécifique n'est prise pour lutter contre la faim, la réduction nécessaire du nombre de personnes sous-alimentées pour atteindre l'objectif du SMA augmente, de même que l'effort requis pour y parvenir.

Il est à noter que le chiffre de 840 millions figurant au paragraphe 13 concerne tous les pays, alors que le graphique se réfère au nombre de sous-alimentés dans les pays en développement.

14. Un consensus international se dessine sur la nécessité de mettre en œuvre le droit à la nourriture. Bien que ce droit ait été pour la première fois expressément énoncé dans les années 40, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans l'Acte constitutif de la FAO (qui assigne à la FAO la mission de «libérer l'humanité de la faim»), peu de progrès ont été accomplis dans sa mise en application. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a facilité la mise en application de ce droit fondamental en adoptant, en 1999, l'Observation générale sur le droit à la nourriture, qui précise comment les Etats peuvent s'acquitter de leurs obligations à respecter, protéger et mettre en œuvre ce droit.

15. Malheureusement, en dépit de ces engagements, peu de mesures constructives ont été prises pour éradiquer la faim. Le nombre de personnes sous-alimentées dans le monde ne diminue pas assez vite pour atteindre l'objectif ambitieux, mais pragmatique, du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation de 1996. Le Plan appelle à réduire le nombre de personnes sous-alimentées de 816 millions en 1990-1992 (période de référence) à 408 millions, d'ici à 2015. Les derniers chiffres de la FAO indiquent que, pour atteindre cet objectif, il faudrait une réduction annuelle de 26 millions de personnes, contre le chiffre moyen de 6 millions enregistré vers la fin des années 90. Même cette lente amélioration semble s'être arrêtée à la fin des années 90, éloignant ainsi beaucoup la possibilité d'atteindre l'objectif fixé d'ici à 2015. Le fait que les faibles progrès enregistrés se soient concentrés sur une poignée de grands pays est également inquiétant. Dans la majorité des pays en développement, le nombre de personnes sous-alimentées a augmenté ou n'a pas varié de façon significative.

## Combattre la faim pour réduire la pauvreté

16. L'inaction relative dans la lutte contre la faim s'explique probablement en partie par une impression largement partagée que la réduction effective de la pauvreté, dérivant d'un développement économique déterminé par le marché, réglerait «automatiquement» le problème de la faim. Toutefois, cette théorie fait abstraction de trois faits: premièrement, il faut du temps pour réduire la pauvreté, alors que ceux qui souffrent de la faim doivent être aidés immédiatement; deuxièmement, alors qu'il existe de nombreuses maladies que l'on ne sait pas traiter ou dont le traitement est inabordable, on dispose de moyens rapides et peu coûteux pour donner à chacun de quoi manger à sa faim; et troisièmement, la faim est autant cause qu'un effet de la pauvreté; si l'on ne parvient pas à réduire la faim, la lutte contre la pauvreté progressera lentement. En s'attaquant directement à la faim, on améliorera considérablement les chances de réaliser les autres Objectifs de développement pour le Millénaire, non seulement la réduction de la pauvreté, mais aussi l'éducation, la mortalité infantile, la santé maternelle et les maladies.

17. Les enfants affamés ont du mal à grandir et à exploiter pleinement leur potentiel d'apprentissage. Les adultes sous-alimentés ne peuvent faire de gros efforts physiques; ils tombent malades plus souvent et risquent de mourir jeunes. Ils hésitent aussi à se lancer dans des investissements potentiellement rentables mais plus risqués, par crainte des conséquences d'un échec. Il y a pire: la faim se perpétue elle-même lorsque des mères sous-alimentées donnent le jour à des bébés petits qui partent dans la vie avec un handicap. Il se crée alors un cercle vicieux faim-pauvreté dont les pauvres et ceux qui souffrent de la faim ont du mal à sortir sans aide extérieure.

18. Toutefois, si ce cercle vicieux pouvait être brisé, les avantages seraient considérables. Ceux-ci peuvent être grossièrement mesurés par la valeur de l'allongement de la durée de vie et de l'amélioration de l'état de santé dont jouiraient ceux qui ne seraient plus sous-alimentés, mais aussi l'ensemble de la population, du fait qu'elle serait mieux nourrie. Selon des estimations préliminaires, si l'objectif du SMA est atteint – à savoir, 408 millions de personnes sous-alimentées en 2015, au lieu de 610 millions si la stratégie habituelle est maintenue, la valeur des années supplémentaires de vie en bonne santé devrait être de plus de 120 milliards de dollars EU par an. Ce chiffre représente une estimation modérée de la totalité des avantages économiques qui dériveraient de la réalisation de l'objectif. En d'autres termes, le développement agricole et rural, comme moyen de combattre la faim, produit d'importants effets positifs globaux sur l'économie, en créant une demande de biens et de services de production locale ou importés. D'après des calculs analogues figurant dans le Rapport de la Commission macroéconomie et santé de l'Organisation mondiale de la santé, les gains découlant de l'amélioration de la

nutrition et de la santé pourraient se chiffrer par centaines de milliards de dollars EU par an, si les objectifs sont atteints. Ainsi, la lutte contre la faim n'est pas seulement un impératif moral, elle procure aussi d'importants avantages économiques.

19. La victoire sur la faim devrait aussi procurer des avantages considérables sur le plan du développement durable. La prospérité économique résultant de la réduction de l'incidence de la faim devrait créer une demande dans le domaine de l'utilisation durable de l'environnement et des ressources communes. Cet aspect est mis en lumière dans le contexte du Sommet mondial pour le développement durable, tenu à Johannesburg.

20. Enfin, il paraît évident que les pays pauvres ont tout à gagner de la réduction de l'incidence de la faim, mais il faut savoir que même les pays riches peuvent en tirer profit, étant donné que leur propre bien-être est lié au sort de ceux qui sont moins favorisés. Pour commencer, l'amélioration de la nutrition dans les pays pauvres devrait accroître leurs revenus et partant, créer une nouvelle source de demande pour les produits des pays développés. Deuxièmement, les probabilités de conflit pourraient diminuer. Une fois libérées de la faim, qui est la forme de pauvreté et de privation la plus extrême, les populations seront plus difficilement la proie de ceux qui cherchent à promouvoir leur propre intérêt en fomentant des conflits et des troubles civils. Avec le recul de la faim, non seulement la stabilité mondiale serait favorisée, mais on pourrait voir aussi voir diminuer les dépenses consacrées à la prévention des conflits et à la remise en état des zones dévastées par les guerres, dans le monde.

21. Par conséquent, non seulement l'objectif de réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées est valable en lui-même, mais il est aussi indissociable d'autres objectifs clés fixés par la communauté internationale, qui sont pour la plupart repris dans la Déclaration du Millénaire.

## On connaît suffisamment comment combattre la faim

22. Si la faim est moralement inacceptable et coûte si cher à la société, pourquoi a-t-on fait si peu pour la combattre? On invoque ici le manque de volonté politique qui a empêché de mobiliser des ressources suffisantes pour combattre la faim. Il est possible que ce manque de volonté politique soit dû à un certain nombre d'idées fausses très répandues, notamment: qu'un simple transfert de ressources sera suffisant, que l'abondance de nourriture dans le monde indique que chacun mange à sa faim, ou que la faim est un phénomène associé uniquement à des situations de crise et à des catastrophes. Il est possible aussi que les coûts économiques et sociaux de la faim dans le monde soient bien souvent ignorés ou sous-estimés.

23. Quoi qu'il en soit, le manque de connaissances sur la manière de combattre la faim n'est pas une raison acceptable. Cela ne veut pas dire qu'il soit inutile ou inapproprié de poursuivre les recherches sur des problèmes et des pays spécifiques, mais les grandes lignes à suivre pour combattre la faim sont suffisamment claires. Ce qu'il faut, c'est une stratégie de lutte contre la faim conforme à ces grandes lignes qui reconnaisse les complexités de ce défi et s'y attaque directement. Trop souvent, on tente de traiter «le problème de la faim», au lieu de s'occuper des gens qui ont faim.

24. Le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation de 1996 s'ouvrait par un appel à «la réalisation progressive du droit à la nourriture» et poursuivait en définissant un cadre global de la lutte contre la faim, qui soulignait la nécessité de combiner la promotion du développement agricole et rural avec des mesures visant à élargir l'accès à la nourriture. L'expérience montre que plusieurs pays sont parvenus à réduire l'incidence de la faim en suivant cette approche. Des informations plus détaillées sont fournies dans les éditions successives du rapport annuel de la FAO sur *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*.

25. Il n'est pas surprenant que le Plan d'action ait mis l'accent sur l'agriculture et le développement rural. Dans les pays en développement, 70 à 75 pour cent des personnes pauvres et affamées vivent en milieu rural. De ce fait, l'agriculture est au cœur de leurs stratégies de subsistance, comme le démontre le *Rapport sur la pauvreté rurale 2001* du Fonds international de développement agricole, et comme le réaffirme la nouvelle Stratégie de développement rural de la Banque mondiale. En outre, la dégradation des conditions de vie dans les campagnes pousse les ruraux désespérés et appauvris vers les villes, ce qui exacerbe la pauvreté urbaine. L'inverse ne se produit pas souvent. C'est pourquoi le développement agricole et rural doit jouer un rôle central dans les stratégies de lutte contre la faim et la pauvreté, non seulement parce que l'agriculture est une source de nourriture, mais aussi parce que l'agriculture et les activités rurales non agricoles fournissent des emplois et un revenu aux ruraux pauvres. Il est particulièrement important d'améliorer les conditions de

vie des petits paysans, femmes et hommes, car, paradoxalement, bien qu'ils produisent une grande partie de la nourriture, ils comptent une forte proportion de personnes pauvres et affamées.

26. L'augmentation de la productivité agricole offre de nouvelles possibilités d'améliorer la qualité de la consommation de subsistance et d'accroître les revenus agricoles. Lorsque la croissance agricole profite aux petits exploitants et aux travailleurs ruraux, le revenu additionnel est en grande partie dépensé pour des denrées et des produits non agricoles de base et pour des services ruraux, qui sont généralement produits et fournis au niveau local. Les entreprises non agricoles offrent aux pauvres une échappatoire à la misère, car leur création demande généralement peu de capitaux ou de formation. Le surcroît de revenu dérivé de la croissance agricole peut créer une demande pour ces biens et services, qui donnera naissance à un cycle positif, avec croissance des revenus de l'agriculture et des activités rurales non agricoles, chacune de ces activités soutenant la croissance de l'autre, et souvent celle de l'ensemble de l'économie. Un développement de cette ampleur ouvre de nouvelles possibilités dans la lutte contre la pauvreté et la faim.

27. Ainsi, la croissance de l'agriculture et des activités rurales non agricoles offre aux pauvres des possibilités d'accroître leurs revenus. Cependant, pour qu'ils puissent vraiment saisir cette chance, il faut qu'ils soient bien nourris, bien portants et alphabétisés. Il faut aussi qu'ils aient accès aux actifs, aux technologies et aux services de crédit et d'épargne, et qu'ils ne soient pas exclus des activités génératrices de revenus par des coutumes sociales ou par une décision arbitraire du gouvernement. Il faut commencer par améliorer la nutrition pour que les pauvres puissent tirer pleinement profit des possibilités offertes par le développement. Nous ne nions point l'importance des mesures visant à renforcer le capital humain, financier, physique, naturel et social, à la disposition des pauvres. Nous disons simplement que l'amélioration de la nutrition est prioritaire, tant par l'importance, que par l'ordre de priorité.

28. En substance, il faut jouer sur deux tableaux pour réussir à réduire rapidement l'incidence de la faim et de la pauvreté. La première approche consistera à donner à ceux qui souffrent de la faim des possibilités d'améliorer leurs moyens d'existence, en encourageant le développement, en particulier dans le secteur agricole et rural, grâce à une réforme des politiques et à des investissements agricoles.

29. L'autre approche impliquera une action directe et immédiate contre la faim, par des programmes visant à renforcer l'accès immédiat à la nourriture pour ceux qui ont faim et, ce faisant, à accroître leur potentiel productif et à leur permettre de tirer profit des possibilités offertes par le développement. Une action directe ciblée sur les personnes sous-alimentées est aussi indispensable car il faut du temps pour que la croissance économique ait un impact significatif sur la faim. Les personnes qui ont faim ne peuvent attendre. Toutefois, une action directe et donc immédiate est indispensable.



30. Les femmes rurales jouent un rôle clé dans les deux composantes de cette stratégie globale. Elles jouent un rôle vital en produisant le revenu familial et en constituant les avoirs du ménage. Elles s'acquittent également de multiples fonctions, en produisant des aliments, approvisionnant le ménage, préparant les repas et nourrissant la famille. Même les plus démunies d'entre elles possèdent les connaissances, les capacités et le talent nécessaires pour une bonne gestion des ressources naturelles. C'est pourquoi, il est crucial qu'elles bénéficient des possibilités créées par le développement de l'agriculture et de l'économie pour pouvoir acheter et utiliser des aliments adéquats du point de vue nutritionnel. Les femmes doivent participer en tant que partenaires à part entière dans la lutte contre la faim.

31. Dans la section suivante, nous identifierons cinq actions prioritaires pour atteindre l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation dans le cadre de cette approche, et nous tenterons de chiffrer les conséquences de chacune de ces priorités. Les quatre premières actions sont liées au volet du développement agricole et rural de la stratégie globale, alors que la cinquième se rapporte aux mesures visant à renforcer l'accès à la nourriture.

## Actions prioritaires pour les volets alimentation, agriculture et développement rural

32. Le tableau 1 récapitule les dépenses publiques annuelles moyennes supplémentaires nécessaires pour un programme à plusieurs volets visant la réalisation de l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation, d'ici 2015. A noter, que ces coûts estimatifs sont loin de couvrir toute la liste des dépenses. Il s'agit plutôt d'une liste des dépenses prioritaires. Il faudra beaucoup plus d'argent, mais il est absolument indispensable de mobiliser au moins les montants indiqués ci-dessous.

33. Les propositions d'investissement contenues dans le présent document n'excluent pas la possibilité pour les pays et les régions d'élaborer des programmes de développement rural plus ambitieux. A titre d'exemple, on peut citer le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (CAADP) décrit dans l'encadré 1, qui a été lancé pour imprimer un nouvel élan à la lutte contre la pauvreté et la faim sur le continent africain, par une croissance économique rapide, basée sur l'agriculture.

34. Il ne faut pas conclure du tableau 1 qu'un surcroît d'investissements publics de l'ordre de 24 milliards de dollars EU par an produira un «rendement» annuel de 120 milliards de dollars EU. Les interventions décrites visent à réduire de moitié le nombre de personnes

Tableau 1  
**Dépenses publiques annuelles supplémentaires nécessaires pour atteindre l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation**

Secteur d'investissement prioritaire	Coût annuel estimatif* (milliards \$EU)
1. Amélioration de la productivité agricole dans les communautés rurales pauvres	2,3
2. Mise en valeur et conservation des ressources naturelles	7,4
3. Amélioration des infrastructures rurales et de l'accès aux marchés	7,8
4. Renforcement de la production de connaissances, de l'apprentissage et de l'information	1,1
5. Accès des plus démunis à la nourriture	5,2
<b>Dépenses totales de l'investissement</b>	<b>23,8</b>
<b>Bénéfices annuels attendus de la réalisation de l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation</b>	<b>120,0</b>

\* Tous les coûts sont mis à jour pour 2002.

Source: Calculs FAO

## Encadré 1 Besoins spécifiques de l'Afrique

Le continent africain est confronté à des défis particuliers. Selon les derniers chiffres (pour 1997-2001), environ 205 millions de personnes – soit 27 pour cent de la population africaine – souffrent chroniquement de la faim, contre 171 millions en 1990-1992. La proportion de personnes qui souffrent de la faim diminue légèrement, mais leur nombre augmente, en valeur absolue.

Les débouchés économiques accessibles avec le capital financier et humain limité de l'Afrique, aux niveaux des ménages et des pays, devront provenir essentiellement de l'agriculture car ce secteur fait vivre entre 70 et 80 pour cent de la population africaine. Le développement de l'agriculture doit être au cœur du développement durable en Afrique, si l'on veut réduire de façon significative l'incidence de la faim et de la pauvreté. Malheureusement, la diffusion de l'épidémie de VIH/SIDA est en train de dévaster l'agriculture. En Afrique subsaharienne, le SIDA a déjà fait quelque 7 millions de victimes parmi les travailleurs agricoles depuis 1985 et pourrait en tuer encore 16 millions d'ici à 2020. Plus de 20 pour cent de la main-d'œuvre agricole a ainsi été perdue au Botswana, en Namibie, au Mozambique, en Afrique du Sud et au Zimbabwe. Des pertes d'une telle ampleur peuvent causer le déchirement total du tissu social des communautés rurales.

Les besoins en ressources indiqués ci-après pour le Programme de lutte contre la faim représentent les montants minimaux nécessaires pour contribuer à réduire l'incidence de la faim par le développement de l'agriculture en Afrique. Ces chiffres ne comprennent donc pas le coût des programmes visant à promouvoir un accès direct à la nourriture. Compte tenu des besoins spécifiques de l'Afrique, en particulier de l'Afrique subsaharienne, il faudra au minimum 4,6 milliards de dollars EU par an. Il est proposé que ces ressources supplémentaires soient allouées à l'Afrique subsaharienne, selon la répartition suivante: 2,4 milliards de dollars EU, sous forme d'aide au développement agricole et rural à des conditions de faveur, plus 1,6 milliard de dollars EU provenant de sources nationales publiques. En outre, un apport additionnel de 0,6 milliard de dollars EU par an devrait être mis à disposition, sous forme de prêts aux conditions commerciales.

Des responsables africains ont lancé un programme plus ambitieux, appelé Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Les priorités intersectorielles du NEPAD sont les suivantes: la paix, la sécurité, la démocratie, la gouvernance politique et économique et le gouvernement d'entreprise. A ces priorités s'ajoutent les priorités sectorielles suivantes: infrastructure (énergie, transport, eau et assainissement, technologies de l'information), mise en valeur des ressources humaines (lutte contre la pauvreté, éducation, inversion de l'exode des cerveaux, santé), agriculture, environnement et culture. Le cadre du NEPAD, qui s'applique à toute l'Afrique, peut être un mécanisme important pour atteindre, voire dépasser, les objectifs du Sommet mondial de l'alimentation, dans toute la région.

Le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) a été lancé en juin 2002 sous les auspices du NEPAD. La Déclaration du Sommet de l'Union africaine sur l'agriculture et la sécurité alimentaire en Afrique, adoptée à Maputo en juillet 2003, contenait l'engagement de mettre d'urgence en œuvre le Programme détaillé, ainsi que celui d'adopter des politiques saines de développement agricole et d'accroître les ressources budgétaires destinées à leur mise en œuvre. Les gouvernements se sont engagés à allouer au moins 10 pour cent de leurs budgets nationaux au développement agricole et rural et à la sécurité alimentaire, dans un délai de cinq ans.

A moyen terme, la promotion d'un développement intégré et équilibré de l'agriculture devra être centrée sur trois actions prioritaires, à savoir: accroissement des disponibilités alimentaires et réduction de l'incidence de la faim; extension des superficies de terres faisant l'objet d'un aménagement durable et de systèmes de maîtrise des eaux fiables; et amélioration de l'infrastructure rurale et de l'accès aux marchés. Les ressources nécessaires pour ces trois actions prioritaires sont estimées à 13 milliards de dollars EU par an, entre 2003 et 2015.

sous-alimentées entre 1990-1992 et 2015. Le chiffre relatif aux avantages décrit la situation que l'on obtiendrait si le nombre de personnes sous-alimentées était réduit de moitié, par n'importe quels moyens, pas nécessairement grâce à ces interventions spécifiques. En particulier, les estimations des dépenses d'investissement reposent sur une hypothèse cruciale, à savoir que l'environnement politique, social et économique propice requis existe et qu'un investissement privé adéquat accompagnera les dépenses d'investissement publiques. On notera aussi qu'en plus des avantages provenant de la réduction du nombre de personnes sous-alimentées dans le cadre du programme, on prévoit d'autres avantages associés au développement rural, notamment une réduction globale de la pauvreté. On peut néanmoins raisonnablement déduire du tableau 1 que les dépenses visant à réduire l'incidence de la faim sont extrêmement utiles.

35. Quant au calendrier de ces investissements, on devrait logiquement donner la priorité aux programmes d'aide alimentaire directe, en mobilisant rapidement les fonds nécessaires dès le départ. Lorsque de tels programmes sont basés sur des aliments provenant de sources locales, ils fournissent un revenu aux producteurs locaux; en outre, comme ils fournissent un complément d'alimentation aux personnes sous-alimentées jusqu'à ce que l'investissement agricole produise ses fruits, ils améliorent leur productivité et augmentent leurs possibilités de percevoir un revenu. Bien entendu, les achats locaux ne sont pas toujours possibles dans les situations d'urgence ou lorsque le déficit vivrier des pays est très grave, et l'aide alimentaire devient alors essentielle.

### **AMÉLIORATION DE LA PRODUCTIVITÉ AGRICOLE ET RENFORCEMENT DES MOYENS D'EXISTENCE ET DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DANS LES COMMUNAUTÉS RURALES PAUVRES**

**Coût estimatif: 2,3 milliards de dollars EU par an**

36. Améliorer le travail des petites exploitations agricoles dans les communautés rurales et périurbaines pauvres est l'un des moyens les plus efficaces et les plus durables pour faire reculer la faim en augmentant la quantité et en améliorant la qualité des produits alimentaires disponibles au niveau local. Cette stratégie jette aussi les bases d'une croissance économique équitable. Le premier mérite d'une meilleure performance est d'améliorer les disponibilités alimentaires et la nutrition des familles d'agriculteurs – et d'augmenter leurs possibilités de jouir d'une vie bien remplie, d'apprendre, de travailler avec profit et de contribuer au bien-être général. Ses autres avantages sont d'accroître et de diversifier les disponibilités alimentaires sur les marchés locaux, de créer une base pour l'expansion et la diversification d'une production agricole tournée vers le commerce, de créer des emplois et de ralentir l'exode rural.

37. La mise en route d'un tel processus requiert un apport initial de capitaux, au moyen d'emprunts ou de subventions de contrepartie, pour permettre aux petits exploitants de se

doter d'actifs productifs. Le coût moyen des investissements requis pour entamer un processus durable de modernisation d'une exploitation peut être estimé à environ 500 dollars EU par famille. En général, ce capital de démarrage finance l'adoption de nouvelles technologies, telles que semences de variétés améliorées, plants, fumure ou engrais; petits travaux et petit matériel agricoles (par exemple, nivellement, pompes à pédale); stock de reproducteurs (volailles ou caprins); ou contributions à des mesures dictées par les communautés pour améliorer la sécurité alimentaire (par exemple, jardins d'enfants, services parajuridiques pour élargir l'accès à la terre). Pour garantir la durabilité, les agriculteurs qui participent à des programmes de ce type remboursent le capital initial à des associations d'épargne et de prêt ou à des fonds renouvelables gérés par les communautés, ce qui permet de réinvestir les bénéfices tirés du surcroît de production.

38. Pour réussir, la mise en valeur des exploitations agricoles doit s'inscrire dans un environnement général propice à la croissance du secteur, étayé par des instituts de recherche et de vulgarisation sachant répondre aux besoins identifiés au niveau local. Bien souvent, la réussite dépend aussi d'améliorations extérieures à l'exploitation – réseau routier ou approvisionnement en eau d'irrigation – dont les besoins d'investissement sont pris en compte dans d'autres composantes du programme.

39. Pour soutenir et élargir le processus, il faut créer des institutions communautaires autonomes capables de prendre en charge la sécurité alimentaire de tous leurs membres, de réinvestir les profits dans de nouvelles améliorations et d'établir des liens avec d'autres communautés, grâce à la mise en commun des connaissances et de l'expérience. Des communautés regroupées autour d'un objectif commun peuvent ainsi exercer des demandes effectives croissantes sur un éventail plus large de services et d'infrastructures qui leur sont nécessaires pour leur permettre d'acquérir une plus grande capacité d'adaptation aux crises, ainsi que d'augmenter leurs gains et se libérer de la faim et de la pauvreté extrême.

40. Le programme doit être mis en œuvre à très grande échelle pour pouvoir réduire de façon significative l'incidence de la faim et de la pauvreté. Un objectif réaliste est de cibler 60 millions de ménages dans les pays en développement d'ici à 2015, soit environ la moitié du nombre de personnes actuellement sous-alimentées. Le coût total serait d'environ 2,3 milliards de dollars EU par an sur 13 ans.

## **MISE EN VALEUR ET CONSERVATION DES RESSOURCES NATURELLES**

### **Coût estimatif: 7,4 milliards de dollars EU par an**

41. La terre, l'eau et les ressources génétiques animales et végétales permettent à l'agriculture, aux pêches et aux forêts de contribuer à la production alimentaire et au développement rural. L'association de ces facteurs, avec des technologies appropriées, des capitaux, de la main-d'œuvre, des infrastructures et des institutions, renforce leur productivité. L'association de

ressources et de savoir-faire a permis à la production alimentaire mondiale de dépasser la demande croissante malgré la baisse des disponibilités en terres et en eau par habitant. Pour satisfaire la demande vivrière à l'avenir, les accroissements de production devront provenir essentiellement d'une utilisation intensifiée et plus efficace des moyens de production limités. Dans le même temps, des mesures doivent être prises pour mettre un terme à la destruction et à la dégradation de la base de ressources naturelles. Face à ces impératifs en apparence contradictoires, il faut investir pour gérer la base de ressources, améliorer l'efficacité technique de la production (rendements) et concevoir des pratiques qui favorisent la durabilité et l'intensification de la production alimentaire. Les accords internationaux, comme le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture adopté à la Conférence de la FAO en 2001, peuvent fournir un cadre à la conservation et à l'utilisation durable des principales ressources agricoles, ainsi qu'au partage juste et équitable des avantages obtenus. On estime à 7,4 milliards de dollars EU par an les sommes supplémentaires que le secteur public devrait investir chaque année dans les ressources naturelles (terre, eau, ressources génétiques animales et végétales, pêches et forêts) pour atteindre l'objectif du SMA en 2015. Ce montant se répartit comme suit:

- 2,5 milliards de dollars EU par an pour l'extension et l'amélioration des systèmes d'irrigation, au-delà des limites de l'exploitation (par exemple, barrages, canaux) et pour la mise en œuvre de programmes encourageant l'adoption, par les agriculteurs, de pratiques de conservation des sols et des eaux.
- 500 millions de dollars par an pour la conservation et l'utilisation des ressources phytogénétiques. La ratification et l'entrée en vigueur rapides du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture permettront de mobiliser des fonds, par sa Stratégie de financement, pour la mise en œuvre d'activités, plans et programmes prioritaires, en accord avec le Plan d'action mondial de Leipzig. Ces fonds permettront de couvrir le coût supplémentaire des activités internationales et contribueront aux activités nationales nécessaires pour conserver, évaluer, distribuer et améliorer l'utilisation des ressources phytogénétiques, ouvrant la voie à l'accroissement des rendements par la sélection végétale et la meilleure gestion à la ferme des ressources génétiques.
- Un surcroît d'investissement de 385 millions de dollars EU par an serait nécessaire pour la conservation des ressources zoogénétiques agricoles ainsi que pour des programmes d'amélioration génétique visant à accroître la productivité animale, en améliorant les taux de reproduction et la production par animal.
- Pour garantir l'exploitation durable des pêches mondiales tout en augmentant la production, il faudrait investir 2 milliards de dollars EU de plus chaque année dans le suivi et la protection des pêches, dans la création d'autres sources de revenus pour

les pêcheurs, et dans l'aquaculture. Etant donné que la plupart des stocks de poissons sauvages sont pleinement exploités, environ 70 pour cent de ces investissements seront consacrés à la conservation des écosystèmes aquatiques et à la gestion des pêches de captures associées. La demande additionnelle de poisson sera principalement couverte par l'aquaculture, dans laquelle des investissements publics relativement modestes déclencheront d'importants engagements d'investissement privé.

- Le surcroît d'investissement du secteur public nécessaire pour utiliser les forêts de manière durable, afin d'atteindre l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation, est estimé au plus juste à 2 milliards de dollars EU par an. Ce montant serait utilisé pour surveiller l'état des forêts du monde, protéger les forêts des conversions non autorisées ou non planifiées, gérer les sources d'aliments sauvages dans les forêts, créer d'autres possibilités de moyens d'existence pour les populations tributaires des forêts en situation d'insécurité alimentaire, et réduire au minimum et restreindre les effets négatifs de la conversion des forêts en terres agricoles.

## **RENFORCEMENT DE L'INFRASTRUCTURE RURALE (NOTAMMENT DANS LE DOMAINE DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS ET DE LA SANTÉ DES ANIMAUX ET DES PLANTES) ET ÉLARGISSEMENT DE L'ACCÈS AUX MARCHÉS**

**Coût estimatif: 7,8 milliards de dollars EU par an**

42. Pendant les années 90, beaucoup de pays en développement ont investi des sommes considérables dans l'infrastructure. Ces investissements ont grandement contribué à améliorer les conditions de vie et à accroître la productivité; pourtant, les zones rurales de la majorité des pays en développement ont encore des services inadéquats et une infrastructure rurale qui se détériore. Ces carences se sont traduites, entre autres, par une baisse de la compétitivité de l'agriculture des pays en développement sur les marchés nationaux et internationaux, et par une hausse du coût de l'approvisionnement de marchés urbains en expansion avec la production agricole nationale. Pour inverser la tendance à la baisse de la part des pays en développement dans les exportations agricoles mondiales, ce qui est essentiel pour améliorer les revenus ruraux, de nombreux pays en développement devront redoubler d'efforts pour atténuer les contraintes qui limitent l'offre intérieure. Si les contraintes d'infrastructure ne sont pas surmontées, les pays en développement risquent de manquer les opportunités découlant des négociations multilatérales sur l'agriculture de l'Organisation mondiale du commerce, qui visent à améliorer sensiblement l'accès aux marchés par la réduction des subventions à l'exportation et des mesures de soutien interne ayant un effet de distorsion sur le commerce. Les priorités absolues sont la réfection et la construction de routes rurales,

leur entretien, et les infrastructures de base afin d'attirer des investissements privés dans les secteurs de la commercialisation, de l'entreposage et de la transformation des denrées.

43. L'assurance de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments est un facteur important pour la sécurité alimentaire, étant donné que la nourriture contaminée est une des principales causes de maladie et de mortalité. Elle est également importante pour l'élargissement de l'accès aux marchés d'exportation. Tous les pays en développement doivent absolument investir sans tarder pour renforcer les capacités institutionnelles afin de garantir des normes de sécurité sanitaire et de qualité plus strictes, et d'assurer le respect des normes internationales, tout au long de la chaîne de production. Avec la mondialisation croissante du marché, il est également indispensable de prendre des mesures pour prévenir la propagation des ravageurs et des maladies des animaux et des plantes au-delà des frontières nationales, en raison de leurs effets potentiellement dévastateurs pour la sécurité alimentaire et la salubrité des aliments dans les pays développés et les pays en développement. Cela nécessite d'investir des sommes importantes dans des systèmes de suivi et de surveillance et dans le renforcement des capacités des instituts phyto et zoosanitaires.

44. Les opérations postproduction représentent plus de 55 pour cent de la valeur économique du secteur agricole dans les pays en développement, et jusqu'à 80 pour cent dans les pays développés. Toutefois, il est relativement rare que l'appui du secteur public et l'aide au développement soient ciblés sur ce secteur dans les pays en développement. Des mesures doivent être prises d'urgence pour créer des entreprises de manutention, de transformation, de distribution et de commercialisation des aliments, en favorisant l'apparition de coopératives et d'associations de petits agriculteurs pour la fourniture d'intrants, la transformation et la commercialisation. Il est également important d'encourager l'esprit d'entreprise et de mettre en place l'infrastructure et les normes requises.

45. Les investissements dans les infrastructures rurales destinés à renforcer l'accès aux marchés serviront à compléter et étayer les niveaux d'accroissement projetés de la production agricole prévue, et à amplifier et généraliser les avantages socioéconomiques.

46. L'investissement public additionnel requis pour atteindre l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation s'élève à 7,8 milliards de dollars EU par an, aux prix de 2002. Ce montant comprend la construction de nouvelles routes rurales (5,2 milliards de dollars) et d'infrastructures commerciales (850 millions de dollars), ainsi que leur entretien et leur remise en état (routes: 1,3 milliard de dollars, et infrastructures: 31 millions de dollars). A cela s'ajoutent 200 millions de dollars pour couvrir les coûts du renforcement des capacités, l'appui à l'assistance aux politiques, le renforcement des institutions et les mesures phyto et zoosanitaires. Il faudra aussi 150 millions de dollars pour les mesures visant à renforcer la sécurité sanitaire des aliments. On présume que l'essentiel des dépenses consacrées aux routes rurales sera financé par le secteur public, alors que seule une petite part des besoins en infrastructures de commercialisation et de sécurité sanitaire des aliments sera financée par des ressources publiques.



**RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE PRODUCTION  
ET DE DIFFUSION DES CONNAISSANCES  
(RECHERCHE, VULGARISATION, ÉDUCATION ET COMMUNICATION)**

**Coût estimatif: 1,1 milliard de dollars EU par an**

47. On a déjà fait observer que pour réussir à améliorer rapidement les moyens d'existence et la sécurité alimentaire grâce à des investissements sur les exploitations agricoles, il faut que les petits agriculteurs aient accès aux connaissances pertinentes. Cela suppose de mettre en place des systèmes efficaces de production et de diffusion des connaissances pour renforcer les liens entre les agriculteurs, les éducateurs agricoles, les chercheurs, les vulgarisateurs et les spécialistes de la communication. Le développement de la recherche et des technologies agricoles sera probablement dicté de façon croissante par le secteur privé, en particulier par les fournisseurs d'intrants et les sociétés qui achètent des produits agricoles. Il reste toutefois de nombreux domaines de recherche fondamentale et, surtout, de vulgarisation dont les retombées seront utiles à d'autres que ceux qui auront financé les travaux sans qu'il soit pour autant possible de les en empêcher. Les entreprises du secteur privé ne seront pas disposées à conduire des recherches dans ces domaines, bien qu'elles puissent être vitales pour le développement de l'agriculture et l'aménagement durable des ressources naturelles. En font notamment partie, dans le cas de la recherche, la plupart des formes de développement de technologies en faveur des pauvres et des approches de développement agricole qui ne reposent pas sur l'emploi accru d'intrants achetés, comme la lutte intégrée contre les ravageurs, les mesures visant à accroître la teneur en matière organique des sols ou à améliorer l'efficacité d'utilisation des engrais (par exemple, grâce à la fixation biologique de l'azote), ou à conserver les ressources génétiques. Etant donné que les utilisateurs présumés de cette recherche sont des populations démunies et fortement dispersées, et que celle-ci peut être aisément copiée, il ne s'agit pas là d'une opération rentable pour les entreprises du secteur privé. C'est donc au secteur public que revient la responsabilité de la recherche dans ces domaines.

48. Compte tenu de l'expérience très positive du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI) qui gère un réseau international de centres de recherche, il y a tout lieu d'inverser le déclin des financements qui a pénalisé le système. Un financement supplémentaire de 350 millions de dollars EU par an renforcerait grandement l'efficacité du système, en lui permettant de continuer à remplir une fonction essentielle d'appui au processus de développement des technologies dans les pays en développement.

49. Les systèmes nationaux de recherche et de vulgarisation agricoles, dont l'efficacité s'est souvent dégradée, doivent aussi renforcer leurs capacités pour mieux répondre aux besoins des petits exploitants en matière de technologies, notamment, considérant la forte pénurie de main-d'œuvre qui résulte de l'épidémie de VIH/SIDA dans de nombreuses communautés rurales d'Afrique. L'amélioration des systèmes de recherche nationaux nécessite un investissement additionnel estimé à environ 350 millions de dollars EU par an, pour renforcer les capacités du personnel et moderniser les installations et les équipements.

50. Si l'on veut améliorer l'efficacité de la vulgarisation agricole, il faut en général décentraliser les services et les rendre plus sensibles aux besoins des agriculteurs. Il faut créer les conditions propices à l'apparition de multiservices, comprenant non seulement les services relevant du secteur public, mais aussi ceux assurés par les ONG et par le secteur privé. Il est également nécessaire d'intégrer dans les programmes de vulgarisation continue des considérations de durabilité, comme l'environnement et la population, et de leur donner un rôle élargi allant au-delà d'un transfert passif de technologie pour couvrir des thèmes tels que le VIH/SIDA, la sécurité alimentaire et la pauvreté rurale. Les investissements seront destinés principalement à l'introduction de réformes institutionnelles et aux activités connexes, comme la formation d'agents de vulgarisation et, notamment, des agriculteurs qui peuvent assumer, à moyen terme, une grande partie des responsabilités en matière de facilitation des processus d'apprentissage collectif. Des investissements doivent aussi être consacrés à la préparation de matériel de formation et de vulgarisation, ainsi qu'aux moyens de transport. Les besoins en financements publics supplémentaires sont estimés au total à 290 millions de dollars EU par an.

51. Les ruraux sont menacés en particulier par la «fracture numérique», en raison de l'absence d'infrastructure de communication en zone rurale. Pour éviter que se creuse l'écart entre les populations urbaines et rurales, dans le domaine de l'accès aux connaissances et à l'information, un financement public sera nécessaire pour contrebalancer les investissements privés, afin d'améliorer l'efficacité des connexions à la radio, à la télévision et aux technologies de l'information, en milieu rural. Le coût de cet investissement est estimé à 100 millions de dollars EU par an.

52. Pour le Programme de lutte contre la faim, le renforcement des capacités dans le secteur de l'éducation doit être axé en priorité sur les besoins de base des populations rurales, en matière d'éducation, qui couvrent toutes les disciplines techniques liées au développement agricole et rural durable. Malheureusement, on ne dispose pour l'instant d'aucune estimation suffisamment fiable de cet élément, mais des données seront fournies dès que possible.

53. L'éducation alimentaire et nutritionnelle mérite une attention particulière, car la réalisation des objectifs de sécurité alimentaire et de nutrition du Sommet mondial de l'alimentation suppose que les populations puissent faire une série de choix en étant informés des aspects comme la production, la transformation et l'entreposage des aliments, et plus particulièrement de l'achat, de la préparation et de la consommation des denrées. Les interventions visant à améliorer les soins de santé et les pratiques d'alimentation au sein des familles et à promouvoir de bonnes habitudes alimentaires permanentes, sont essentielles pour assurer et maintenir un bon état sanitaire et nutritionnel, et présentent un très bon rapport coût-efficacité. Les campagnes de communication et d'éducation sur l'alimentation et la nutrition bien ciblées peuvent modifier profondément l'opinion publique sur des problèmes concernant la pauvreté, la faim et la malnutrition et peuvent contribuer dans une large mesure à mobiliser la volonté populaire et politique nécessaire pour réduire l'incidence de la faim. Une telle éducation

devrait attirer l'attention sur l'importance d'une alimentation diversifiée et équilibrée d'un point de vue nutritionnel, afin de réduire les carences en oligo-éléments. Les produits locaux étant souvent un élément clé d'un tel régime alimentaire, il conviendra également de souligner combien il est important de les conserver. On estime qu'il faudra 15 millions de dollars EU par an pour soutenir l'éducation, la communication et l'information alimentaires et nutritionnelles de base, et l'élargissement du projet «Nourrir les esprits, Combattre la faim» sous la direction de la FAO et du Comité des Etat-Unis pour la Journée mondiale de l'alimentation.

54. Pour multiplier les chances de succès, on adoptera une stratégie de développement agricole et rurale basée sur une approche dans laquelle les composantes de recherche, de vulgarisation, d'éducation et de communication sont intégrées. La coordination entre les interventions effectuées au niveau national et celles qui visent les communautés est essentielle.

## **MISE EN PLACE DE DISPOSITIFS DE SÉCURITÉ ET D'AUTRES TYPES D'ASSISTANCE DIRECTE POUR GARANTIR AUX PLUS DÉMUNIS UN ACCÈS À LA NOURRITURE**

### **Coût estimatif: 5,2 milliards de dollars EU par an**

55. Garantir aux pauvres un accès direct à la nourriture est un impératif, non seulement pour des raisons humanitaires et pour respecter le droit à la nourriture, mais aussi parce que c'est un investissement productif qui peut contribuer dans une large mesure à l'éradication de la pauvreté. La nécessité de cette assistance ne disparaît pas avec le développement économique, mais elle est réorientée vers une assistance temporaire durant les périodes de crise.

56. Tous les gouvernements qui ont pris l'engagement d'atteindre l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation doivent mettre en place des programmes qui garantissent à leurs citoyens un accès à une nourriture suffisante, dans la mesure où les mécanismes de survie traditionnels de la communauté et de la famille élargie, les mécanismes du marché et le processus de croissance économique ne suffisent pas. Plusieurs options sont possibles:

- *Les programmes d'alimentation directe ciblés.* Ceux-ci comprennent les repas scolaires; l'alimentation des femmes enceintes et allaitantes ainsi que des enfants de moins de cinq ans dans des centres de soins de santé primaires; les cantines populaires; et les cantines spéciales. De tels programmes contribuent à revaloriser les ressources humaines en aidant les enfants à fréquenter l'école, et en améliorant la santé et l'état nutritionnel des mères et des nourrissons. Ils réduisent au minimum les maladies liées à la malnutrition et à la mortalité parmi les enfants, augmentent l'espérance de vie et contribuent à la baisse des taux de natalité. Selon des estimations récentes de l'Organisation mondiale de la santé, environ 30 pour cent des enfants de moins de cinq ans (soit près de 200 millions d'enfants) sont plus vulnérables à la maladie et plus exposés à une mort précoce pour cause de sous-alimentation.

- *Les programmes vivres-contre-travail.* Dans de nombreux pays en développement, un grand nombre de ruraux sont des cultivateurs pratiquant une agriculture de subsistance ou des cultivateurs ne parvenant à subvenir à leurs besoins où produisant à peine de quoi nourrir leur famille pendant une partie de l'année. Des programmes vivres-contre-travail pourraient fournir un appui à ces ménages tout en créant des infrastructures utiles (petits périmètres d'irrigation, routes rurales, centres de soins de santé ruraux et écoles).
- *Les programmes de transfert de revenu.* Ceux-ci peuvent être en espèces ou en nature, notamment bons d'alimentation, rations subventionnées ou autres formes de ciblage des ménages pauvres. Ces programmes sont aussi des mécanismes efficaces pour accroître le pouvoir d'achat et améliorer l'apport alimentaire des ménages.

57. Les programmes visant à garantir un accès à une nourriture suffisante aux 214 millions de personnes les plus défavorisées sur le plan nutritionnel dans le monde coûteront 5,2 milliards de dollars EU par an. Sur ce montant, environ 1,2 milliard de dollars serviront à financer un programme d'alimentation en institution ciblé sur les enfants scolarisés les plus défavorisés. L'estimation se fonde sur l'hypothèse que l'assortiment de produits alimentaires qui est fourni est adéquat sur le plan nutritionnel. Grâce à l'amélioration de l'alimentation, on prévoit que la fréquentation scolaire augmentera. Toutefois, comme l'éducation primaire pour tous fait d'ores et déjà partie des Objectifs de développement pour le Millénaire, le coût additionnel de l'éducation de ces enfants n'est pas pris en considération dans cette composante.

58. Les premières victimes des catastrophes de grande ampleur, provoquées par l'homme ou naturelles, sont les pauvres et ceux qui souffrent chroniquement de la faim car, en général, ils n'ont pas d'économies ni de réserves alimentaires. Une intervention précoce, dès l'apparition des crises, contribue à éviter d'aggraver les privations et les souffrances des ménages pauvres. Toutefois, les programmes actuels laissent souvent de côté plusieurs millions de personnes touchées. En outre, ils tendent à être affectés par des retards (qui limitent leur efficacité dans la réduction des souffrances et de la mortalité), à cause du système actuel de mobilisation des fonds qui consiste à lancer des appels à la communauté internationale *après la catastrophe* (alors qu'il est souvent possible de prévoir avec un degré de certitude raisonnable si et quand une crise se produira). Un financement international supplémentaire (ou des approvisionnements alimentaires) sera nécessaire pour élargir la couverture des programmes d'alimentation d'urgence et constituer une réserve de fonds (comme le Compte pour intervention immédiate du Programme alimentaire mondial), pour pouvoir intervenir plus rapidement.

59. Au-delà de la satisfaction des besoins alimentaires immédiats, un élément essentiel de ces interventions est de garantir la fourniture en temps voulu de semences, d'outils et d'autres intrants aux petits exploitants agricoles, afin qu'ils puissent se remettre rapidement à produire les vivres. Le coût des ensembles d'intrants nécessaires pour rétablir la production de subsistance (dépenses administratives comprises) est estimé à 50 dollars EU par famille, en

moyenne. Il faudra 500 millions de dollars EU par an pour répondre aux besoins des quelque 10 millions de familles rurales qui ne bénéficient pas d'une aide d'urgence à l'heure actuelle. Le coût des interventions d'aide d'urgence n'a pas été inclus dans le coût total des programmes de lutte contre la faim chronique.

## Un cadre politique pour le Programme de lutte contre la faim<sup>2</sup>

60. On ne répètera jamais assez que les investissements proposés au titre du Programme de lutte contre la faim n'auront l'impact escompté sur la faim et la pauvreté que si des politiques appropriées sont déjà en place. Celles-ci garantiront l'efficacité des ressources publiques mobilisées pour lutter contre la faim et la pauvreté, ainsi que l'utilisation durable de la base de ressources. Un environnement politique favorable est une condition essentielle pour le succès du Programme de lutte contre la faim, car il est indispensable pour attirer les flux d'investissements privés nécessaires pour compléter l'investissement public et permet aux populations souffrant de la faim et de la pauvreté de réaliser pleinement leur potentiel de développement. La section ci-après présente le consensus qui se dégage actuellement parmi la communauté internationale travaillant pour le développement sur les politiques qui doivent sous-tendre l'action sur les deux fronts. Il faut souligner qu'il est indispensable d'élaborer des plans et cadres relatifs aux politiques à l'échelon national, afin de garantir la responsabilisation des pays vis-à-vis de ces politiques et afin d'établir des bases favorisant l'appui des donateurs.

61. Le nouveau consensus pose comme conditions nécessaires de la croissance économique l'attention aux marchés et aux signaux donnés par les marchés, ainsi que la discipline et la stabilité macroéconomiques. Il reconnaît en outre que: i) l'attention aux marchés et à la stabilité macroéconomique, tout en étant nécessaire, n'est pas une condition suffisante pour assurer la croissance économique; et ii) la croissance économique en elle-même ne conduit pas forcément à une réduction importante et rapide de la pauvreté et de la faim. Pour que la croissance soit durable et favorable aux pauvres, il faut mettre en place des politiques et des institutions visant à améliorer le capital humain et à élargir son potentiel, à améliorer l'accès aux ressources productives, à promouvoir la création et l'adaptation de connaissances et de technologies profitant aux plus pauvres et à faciliter l'accès de ces derniers aux marchés. La qualité et la transparence de la gouvernance et de l'administration publique, une approche participative de la conception et de la mise en œuvre des politiques à tous les niveaux, et un engagement en faveur de l'égalité entre les sexes sont les principaux éléments d'un cadre politique favorable aux plus pauvres. Celui-ci inclura aussi des filets de sécurité sociale conçus spécialement à l'intention des segments de la population les plus vulnérables.

62. La présente section décrit, pour commencer, les politiques internationales et intérieures appropriées avant d'énoncer les principes clés qui doivent guider l'action dans les cinq domaines d'investissement prioritaires identifiés au titre du Programme de lutte contre la faim.

## **CRÉER UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL PROPICE À LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ ET DE LA FAIM**

63. Pour que les pays en développement tirent pleinement avantage de leur intégration dans l'économie globale, il faut agir aux niveaux international et national. Les institutions de gouvernance mondiale peuvent créer un environnement plus favorable à l'agriculture des pays en développement en encourageant la paix et la stabilité, en assurant la fourniture de biens publics mondiaux, comme la réduction de la volatilité monétaire et financière, en instaurant un système commercial multilatéral réglementé et en appliquant des accords environnementaux internationaux qui encouragent le développement durable.

64. La libéralisation des échanges agricoles peut apporter une précieuse contribution au développement rural et à la lutte contre la faim. Toutefois, les avantages d'un commerce plus libre ne profiteront pas automatiquement aux pays. De nombreux pays en développement ont besoin parallèlement de politiques et de programmes qui aident à accroître la productivité agricole et à améliorer la qualité des produits et le fonctionnement des institutions commerciales pour renforcer leur compétitivité sur les marchés nationaux et internationaux. Les mesures proposées dans le Programme de lutte contre la faim peuvent apporter une importante contribution à la réalisation de cet objectif.

65. L'Accord sur l'agriculture adopté à l'issue des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, qui offre la promesse d'un système de commerce des produits agricoles transparent et fondé sur des règles, a été accueilli favorablement dans l'ensemble par les pays en développement. Ces derniers craignent toutefois que dans son application pratique cet Accord n'ait des effets déséquilibrés. Ils soutiennent également que ses règles les freinent dans leur recherche de la sécurité alimentaire et les empêchent de soutenir leur propre agriculture, tout en en faisant trop peu pour dissuader les pays développés de subventionner et de protéger la leur.

66. L'Accord vise essentiellement à réduire le soutien accordé par les pays à l'agriculture nationale, plutôt qu'à promouvoir la sécurité alimentaire en tant que telle. Néanmoins, il a une incidence sur la sécurité alimentaire. Ainsi, l'abaissement des droits de douane sur les denrées alimentaires importées, tout en se traduisant par une diminution des recettes pour les vendeurs nets de produits alimentaires (par exemple pour les propriétaires terriens), entraîne parallèlement un fléchissement des prix pour les acheteurs nets de produits alimentaires (comme les ruraux sans terre ou les citoyens pauvres) et pourrait ainsi promouvoir la sécurité alimentaire.

67. L'Accord n'exclut pas le soutien à l'agriculture nationale, mais cherche plutôt à limiter les aides qui faussent les échanges, comme les droits de douane et certaines formes de soutien. Un tel soutien est admis dans la plupart des cas, pour les pays en développement, jusqu'à hauteur de 10 pour cent de la valeur de la production agricole. Toutefois, ces pays manquent

généralement des ressources nécessaires pour tirer véritablement parti de cette disposition et ne sont pas en mesure d'augmenter leurs droits de douane sur les produits alimentaires sans de sérieuses conséquences pour leurs populations démunies. En revanche, les pays développés jouissent, dans la pratique, d'une plus grande souplesse car ils ont les moyens d'accorder des subventions et peuvent augmenter les droits sur les produits alimentaires sans trop de conséquences.

68. Les investissements proposés au titre du Programme de lutte contre la faim n'impliquent aucune forme de soutien à l'agriculture susceptible de fausser les échanges. Les investissements dans l'infrastructure rurale, la recherche ou les programmes alimentaires en faveur des affamés, abaissent tout simplement les coûts de production en général ou donnent à la population d'un pays les moyens de participer de façon productive à la vie active et aux échanges commerciaux, et ne contreviennent donc pas aux dispositions de l'OMC en matière de soutien interne. En réalité, les subventions aux intrants et à l'investissement accordées aux producteurs à faible revenu et dotés de ressources limitées, sont spécifiquement exemptées de la discipline.

69. Il est important pour les pays en développement de savoir que plus leur infrastructure, leurs institutions, leurs capacités de recherche et de développement seront développées, et plus les profits qu'ils tireront du commerce seront élevés. Pour prendre l'exemple de l'infrastructure, les frais de transport et d'assurance représentent pour un tiers des pays africains plus de 25 pour cent de la valeur totale des exportations. Les investissements dans le Domaine prioritaire 3 proposé dans le présent document devraient permettre d'améliorer l'infrastructure de transport et de commercialisation dans les pays en développement tout en renforçant la sécurité sanitaire des aliments, au profit d'une compétitivité générale accrue.

70. Il est cependant naturel de s'interroger sur la durabilité de l'accroissement de la production intérieure qui dérive de ce programme d'investissements et des réformes stratégiques associées, face à la concurrence exercée par les producteurs et exportateurs de produits agricoles bénéficiaires de subventions et de mesures de protection dans d'autres pays et surtout dans les pays développés. Ces mesures de soutien ont deux effets négatifs pour les exploitants agricoles des pays en développement. Tout d'abord, elles rendent difficile la concurrence à l'importation. Ensuite, elles font fléchir les exportations. Il devient ainsi difficile pour ces exploitants agricoles de gagner leur vie.

71. La thèse avancée ici est que les investissements proposés renforceront la capacité des exploitants agricoles des pays en développement de soutenir la concurrence exercée par leurs contreparties dans les pays développés. Par ailleurs, une réduction des formes de soutien à l'agriculture ayant des effets de distorsion sur les échanges devrait favoriser le développement de ce secteur dans les pays en développement, malgré des coûts d'ajustement à court terme dont il faut bien entendu tenir compte. Cette question fait actuellement l'objet d'un examen approfondi dans le cadre des négociations multilatérales de Doha. Les points importants de ces négociations pour les pays en développement sont notamment les suivants:



- *Droits applicables aux produits agricoles – crêtes tarifaires et progressivité.* La structure tarifaire de nombreux pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est caractérisée par des crêtes tarifaires et la progressivité des droits. De nombreux produits agricoles (et autres) pour lesquels les pays en développement détiennent un avantage comparatif, se heurtent ainsi dans les pays de l'OCDE à des crêtes tarifaires bien supérieures aux droits moyens. De plus, ces droits sont progressifs, c'est-à-dire qu'ils sont plus élevés pour les produits qui se trouvent à un niveau de transformation plus avancé – arrivant parfois à être deux fois plus élevés pour les produits au stade final de fabrication que pour les produits semi-transformés. Cela ne contribue certainement pas au développement d'activités à valeur ajoutée dans les pays en développement.

Il faut noter que les structures tarifaires des pays en développement sont elles aussi caractérisées par des crêtes et la progressivité des droits. Étant donné que cela nuit aux importations d'autres pays en développement, il faudrait faire en sorte d'abaisser ces droits.

- *Obstacles non tarifaires – allégations de dumping, normes et règles d'origine.* Non seulement les accusations de dumping signalées à l'OMC se sont multipliées de manière exponentielle dans les années 90, mais elles avaient en grande majorité pour cible les importations de pays en développement. Une fâcheuse tendance récente est que certains pays en développement ont aussi commencé à faire largement recours à ce mécanisme, souvent contre d'autres pays en développement.

Si la nécessité de normes régissant la sécurité sanitaire des aliments est largement acceptée, le niveau de rigueur fait souvent l'objet d'un débat scientifique. La Banque mondiale, par exemple, estime que l'application uniforme des normes du Codex Alimentarius par les pays développés concernant la contamination par les aflatoxines, au lieu des nombreuses normes autonomes actuellement appliquées, déterminerait une augmentation de 50 pour cent des exportations de céréales et de fruits à coque en provenance de 31 pays, dont 22 pays en développement, vers les marchés d'Australie, d'Europe, du Canada et du Japon, sans aucun impact grave sur la santé publique. Ces pays sont souvent dépourvus des moyens nécessaires pour satisfaire aux normes de produits et aux exigences en matière d'étiquetage et ont besoin d'investissements considérables pour pouvoir s'y conformer. Les investissements prévus au titre du Domaine prioritaire 3 du Programme de lutte contre la faim apportent une solution directe à ce problème.

De nombreux pays en développement bénéficient d'un accès préférentiel au marché. Toutefois, les règles d'origine très strictes qui sont appliquées dans ce domaine ont considérablement réduit l'efficacité de ces mécanismes et d'importantes améliorations s'imposent.

- *Soutien à l'agriculture.* Sur la totalité des transferts à l'agriculture dans les pays de l'OCDE d'environ 318 milliards de dollars EU en 2002, 235 milliards ont été alloués en tant qu'appui direct aux producteurs agricoles<sup>3</sup>. De nombreux pays en développement sont d'importants exportateurs des produits subventionnés (par exemple, sucre, riz, fruits et légumes) et sont donc directement touchés en termes de ventes à l'exportation manquées. Ces pays ainsi que d'autres dont la production est destinée au marché intérieur, se ressentent également de la chute des prix et du dumping.

Les crêtes tarifaires tendent également à toucher des produits qui bénéficient déjà d'un soutien des prix et autres, ce qui rend très difficile pour les producteurs agricoles des pays en développement de soutenir la concurrence. Il est à noter toutefois que les mesures au titre desquelles un tel soutien est accordé, n'ont pas toutes un effet de distorsion sur les échanges.

Les mesures au titre desquelles un tel soutien est accordé, n'ont pas toutes un effet de distorsion sur les échanges. Les crêtes tarifaires tendent également à toucher des produits qui bénéficient déjà d'un soutien des prix et autres, ce qui rend très difficile pour les producteurs agricoles des pays en développement de soutenir la concurrence.

72. Les dispositions actuelles concernant les subventions et les mesures de protection doivent être jugées compte tenu des besoins de développement tels qu'ils sont reconnus. Dans le cadre des négociations commerciales internationales, les pays en développement devraient également prendre des mesures afin de réduire leurs propres obstacles tarifaires aux importations d'autres pays, en particulier des pays en développement. Non seulement une telle forme de soutien nuit aux consommateurs (notamment lorsqu'il s'agit de produits alimentaires), mais elle affaiblit également la compétitivité à l'exportation du pays et il ne faudrait donc y recourir qu'après un examen attentif.

73. Le démarrage en 2001 des négociations commerciales multilatérales du Cycle de Doha a fait naître l'espoir que les problèmes de développement et de sécurité alimentaire des pays en développement seraient pris en compte. Malheureusement, au moment de la rédaction du présent document, l'avenir du Cycle de Doha se révèle incertain à la lumière de l'échec de la Conférence ministérielle de Cancún.

74. Pour améliorer leur compétitivité, tant au niveau international que sur les marchés intérieurs, et les moyens d'existence des populations démunies souffrant de la faim, les pays en développement, notamment les plus pauvres, auront besoin d'une assistance extérieure. Dans ce contexte, les annonces de contributions faites par les principaux donateurs au cours de la Conférence internationale sur le financement du développement en vue d'accroître l'aide publique au développement (APD) sont encourageantes. Il est particulièrement urgent de renverser la forte tendance à la baisse de l'APD en faveur du développement agricole et rural.

## **ADOPTER DES POLITIQUES INTÉRIEURES FAVORABLES À LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET CONTRE LA FAIM**

75. L'importance pour le développement agricole et rural et la réduction de la pauvreté de politiques macroéconomiques saines ne saurait être surestimée. Bien qu'il ne soit plus question, semble-t-il, de fixer des objectifs macroéconomiques rigides, comme dans les années 80 et une grande partie des années 90, nul ne conteste que l'efficacité des réformes agricoles dépend, dans une large mesure, de l'engagement des gouvernements à assurer la stabilité macroéconomique à long terme. Des politiques macroéconomiques stables et prévisibles encouragent l'épargne et l'investissement, découragent la fuite des capitaux et incitent le secteur privé à cibler ses efforts sur l'efficacité plutôt que d'anticiper et de réagir aux chocs macroéconomiques.

76. Bien que de nombreux pays en développement aient compris l'importance de la stabilité macroéconomique, les crédits budgétaires alloués à l'agriculture et au développement rural demeurent désespérément insuffisants. Une augmentation substantielle des crédits budgétaires est le seul moyen de lutter contre la faim et la pauvreté et de réaliser le potentiel de l'agriculture qui est l'épine dorsale de l'économie.

77. La formulation et l'application des politiques devraient reposer sur un processus auquel les pauvres seraient invités à participer, et qui impliquerait les organisations de la société civile et le secteur privé, de façon à élargir le consensus sur les objectifs et à renforcer les moyens d'action. Cela faciliterait également la mobilisation des capitaux privés à l'appui d'une réduction durable de la faim et de la pauvreté. La décentralisation administrative et fiscale permet aux plus démunis d'avoir leur mot à dire dans les décisions qui les concernent. Les pouvoirs publics peuvent aussi améliorer le fonctionnement des marchés en adoptant des lois et règlements qui garantissent une concurrence loyale, l'accès des pauvres aux marchés et le respect des normes sanitaires, phytosanitaires et environnementales.

78. L'agriculture étant un domaine où les risques sont élevés, il faut aussi concevoir des instruments qui répondent aux besoins des plus vulnérables en matière de gestion des risques. Ainsi, les marchés devraient offrir aux populations rurales des services financiers qui leur permettent d'épargner, de prêter et d'emprunter de manière plus efficace.

79. Enfin, les politiques en matière d'économie rurale doivent tenir compte des preuves qui démontrent de plus en plus et de plus en plus souvent que l'agriculture ne suffit pas à assurer les moyens d'existence des familles rurales, d'où l'importance des activités rurales non agricoles qui permettent aux pauvres d'échapper à la pauvreté et font partie intégrante de leurs stratégies de gestion des risques et de survie. Les politiques et les institutions doivent chercher à développer l'infrastructure rurale et les compétences en matière de gestion d'entreprises et à assurer des marchés équitables et ouverts aux petites entreprises rurales.

## POLITIQUES CONCERNANT LES DOMAINES PRIORITAIRES DU PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LA FAIM

80. Il est question, dans les paragraphes ci-après, des politiques directement associées aux cinq objectifs prioritaires en matière d'investissement.

81. *Améliorer la productivité agricole des communautés rurales pauvres.* Dans ce domaine prioritaire, l'accent doit porter sur le renforcement de la capacité des communautés rurales, notamment les plus pauvres et les plus vulnérables, à s'organiser et à jouer un rôle actif dans tous les domaines touchant à leurs moyens d'existence. Cela devrait conduire à la mise au point et à l'adoption de technologies adaptées aux besoins des ruraux pauvres.

82. Les associations de petits agriculteurs et les organisations de communautés rurales associées à des organisations de la société civile peuvent contribuer à résoudre certains des problèmes les plus graves auxquels sont confrontés leurs membres, mais aussi la population en général. Ces problèmes incluent les difficultés d'accès au capital naturel, financier et humain, ainsi qu'aux technologies appropriées, le manque d'activités rémunératrices, le coût élevé des opérations commerciales et le manque d'accès aux marchés, à l'information, aux communications et à d'autres biens publics comme les services sanitaires et l'assainissement.

83. Une action collective et coordonnée permet au processus politique de répondre plus directement aux besoins des communautés et de leurs membres, prévient les abus de pouvoir en matière d'établissement des prix des produits agricoles et des intrants fournis par les gros acheteurs et vendeurs, permet aux producteurs de profiter des économies d'échelle considérables liées à l'achat d'intrants et à la commercialisation des produits et facilite l'échange d'informations et l'accès au crédit. Le rôle de ces partenariats et coalitions est d'autant plus important que les gouvernements ont tendance à ne plus assurer les services de commercialisation et de crédit.

84. *Mise en valeur et conservation des ressources naturelles.* A quelques exceptions près, les possibilités d'utiliser davantage de ressources naturelles pour la production agricole (notamment les ressources en terres et en eaux) sont limitées. La seule option viable est l'intensification durable, c'est-à-dire l'accroissement de la productivité des terres, des ressources en eaux et des ressources génétiques, d'une façon qui ne compromette pas la qualité et la capacité de production future de ces ressources. L'environnement politique doit assurer la durabilité de l'intensification et faire en sorte que les populations en tirent profit.

85. L'élaboration d'informations de base sur les ressources naturelles renouvelables est nécessaire pour pouvoir en suivre l'évolution dans le temps. Des outils facilitant la prise de décisions par les agriculteurs locaux devraient être élaborés dans le cadre d'une approche participative de la mise en valeur et de la conservation des ressources naturelles.

86. En ce qui concerne l'eau, la principale question politique est la concurrence croissante entre

la demande d'eau pour l'agriculture et les autres utilisations de l'eau (domestique, industrielle et écosystème). Dans la mesure où l'agriculture est, de loin, la plus grande consommatrice d'eau, l'utilisation efficace de l'eau est la condition préalable indispensable à l'expansion des disponibilités pour d'autres usages. Les pays doivent donc trouver un équilibre approprié entre l'agriculture pluviale améliorée et l'irrigation intensive, de façon à améliorer le potentiel agricole tout en assurant la sécurité alimentaire et en réduisant la pauvreté des populations. Les politiques en matière d'utilisation de l'eau pour l'agriculture doivent comporter des incitations à une plus grande efficacité et signaler la rareté de l'eau aux utilisateurs. Des droits transparents, stables et transférables en matière d'utilisation de l'eau, attribués à des utilisateurs individuels ou à des groupes d'utilisateurs, contribueraient sans aucun doute à améliorer l'efficacité et l'équité de la distribution.

87. En ce qui concerne les terres destinées à l'agriculture, la principale question est celle de l'accès à la terre et du droit foncier (propriété individuelle ou communautaire, fermage et droits à l'utilisation à plus long terme), suivie de l'amélioration des pratiques de gestion des terres et de l'investissement dans la fertilité des sols dans une perspective à long terme. Assurer l'accès à la terre contribuerait de manière significative à son utilisation durable. Dans ce contexte, il est particulièrement important de renforcer les droits des femmes en matière de propriété et d'héritage fonciers. Les politiques doivent reconnaître la complexité des systèmes fonciers existants et des arrangements officiels ou autres concernant les droits fonciers. Elles devraient tenir compte de l'impact de la mortalité accrue de la génération productive dans les zones rurales du fait de l'épidémie de VIH/SIDA et de ses effets potentiels sur l'utilisation des terres et les droits d'héritage.

88. Pour garantir l'accès actuel et futur à la diversité des ressources génétiques utiles pour l'alimentation et l'agriculture, il convient d'agir aux niveaux international et national. En ce qui concerne la conservation et l'utilisation durable des ressources phylogénétiques, le cadre politique est fixé dans le Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et dans le Plan d'action mondial de Leipzig. Toutefois, les mesures figurant dans le traité doivent être intégrées dans les programmes nationaux de développement agricole et rural. Il convient d'établir un cadre réglementaire approprié pour la diffusion des variétés et la distribution des semences qui facilite les synergies entre les systèmes semenciers public, privé et informel. En ce qui concerne les ressources zoogénétiques, les cadres réglementaires internationaux et nationaux restent encore à élaborer de façon à orienter les politiques nationales.

89. En ce qui concerne les pêches, la question critique est l'accès aux stocks naturels de poissons lorsque les captures, notamment marines, ont atteint ou dépassent les limites raisonnables. Le respect des limites en matière d'accès aux stocks de poissons suppose que les gouvernements et les communautés de pêcheurs se partagent les responsabilités en matière de prise de décisions concernant l'utilisation des ressources halieutiques. Au cours des années 90, plusieurs accords

mondiaux ont été conclus pour assurer une gestion des pêches de capture marines qui garantisse la conservation et l'utilisation durable des écosystèmes marins. Parmi ces accords figurent le Code de conduite pour une pêche responsable, adopté par la Conférence de la FAO en 1995, et l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons de 1995, qui est entré en vigueur fin 2001.

90. En matière de foresterie, les politiques et les institutions doivent déterminer la valeur des ressources et évaluer tous les avantages qu'en tirent les membres de la société, de façon à les intégrer dans la prise de décisions concernant l'utilisation et la conservation des ressources forestières. Les politiques doivent encourager la participation des principales parties prenantes à la planification et à la gestion des forêts. Dans de nombreux cas, les politiques en matière d'accès aux forêts et de gestion forestière manquent de transparence, notamment au niveau des responsabilités. Les institutions, tant nationales qu'internationales, doivent renforcer leur coordination de façon qu'il soit tenu compte des avantages non marchands associés aux forêts, comme la biodiversité, la fixation du carbone et la protection des bassins versants. Il est important également que les politiques de gestion forestière tiennent compte du fait que les ressources forestières jouent un rôle régulateur dans la sécurité alimentaire des membres de la société les plus pauvres.

91. *Extension de l'infrastructure rurale et élargissement de l'accès aux marchés.* En matière d'infrastructure, les politiques doivent surtout remédier à l'abandon relatif des communautés rurales pauvres. Si la participation du secteur privé à la construction de l'infrastructure et à l'offre de services peut être un gage d'efficacité et permettre de mieux répondre aux besoins pris dans leur ensemble, elle peut aussi signifier que les régions agricoles les plus pauvres resteront sous-desservies. Le secteur public doit conserver un rôle actif dans la construction des infrastructures utiles aux plus pauvres, comme les routes secondaires ou rurales. Les politiques doivent encourager la décentralisation et la participation des communautés à la planification, à l'exécution, au maintien et au financement de l'investissement dans l'infrastructure, de façon que l'offre de services corresponde à la demande et soit viable, tout en envisageant diverses formes de partenariat entre le secteur public et le secteur privé.

92. Le renforcement de l'accès au marché suppose qu'il existe des cadres politiques, législatifs et réglementaires coordonnés, conformes aux obligations internationales en matière de sécurité sanitaire des aliments et de santé des animaux et des végétaux. Des politiques doivent être adoptées et appliquées, notamment dans les pays où la contamination des denrées alimentaires et les maladies végétales et animales sont endémiques. Les partenariats privé-public sur toute la chaîne de production, de l'offre à la certification et aux services, et des approches souples en vue d'améliorer progressivement le respect des normes internationales constituent un bon moyen de renforcer l'accès aux marchés internationaux.

93. *Renforcer les capacités de production et de diffusion des connaissances.* L'action politique doit viser à garantir que les pauvres tirent profit du progrès technologique (dans les domaines de

l'agriculture, de l'information, de l'énergie et des communications). Cela est particulièrement vrai pour les zones au potentiel agroécologique limité, qui sont en général négligées par la recherche commerciale privée. Un financement public est nécessaire pour élaborer des options technologiques adaptées à ces régions.

94. Les politiques doivent promouvoir des options technologiques qui répondent aux deux objectifs de la productivité agricole et de la durabilité écologique. A court terme, la recherche doit être axée sur l'identification et la suppression des obstacles à l'adoption de pratiques permettant une utilisation optimale des technologies existantes, notamment l'agriculture biologique, l'agriculture de conservation et la lutte intégrée contre les organismes nuisibles. De nouvelles technologies sont nécessaires pour les zones souffrant de pénuries de terre, d'eau ou de main-d'œuvre ou de problèmes particuliers de sol ou de climat. Des technologies économes en main-d'œuvre doivent être promues pour remédier au déficit de main-d'œuvre des ménages dirigés par des femmes et affectés par le VIH/SIDA lorsque leur situation est le principal obstacle à une agriculture diversifiée et durable. Un consensus se dégage en faveur d'une approche participative de la conception et de la production des technologies. Les organisations d'agriculteurs, les associations et groupements féminins et d'autres organisations de la société civile peuvent promouvoir les partenariats nécessaires entre agriculteurs et scientifiques, de façon à ce que les options technologiques soient adaptées à la demande et pertinentes. Les politiques nationales devraient faciliter l'établissement de liens fonctionnels entre la recherche, la vulgarisation, l'enseignement et les communications.

95. *Assurer l'accès à la nourriture des personnes les plus démunies grâce à des filets de sécurité et à d'autres programmes d'assistance directe.* Les politiques dans ce domaine doivent s'inspirer, entre autres, des droits de l'homme. Il faut pour cela qu'il existe des informations identifiant de manière précise qui sont les personnes souffrant de la faim et où elles se trouvent. La FAO et le Programme alimentaire mondial (PAM) peuvent aider les gouvernements à cibler leurs efforts grâce au Système d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité (SICIAV) et à l'Analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV).

96. Les programmes visant à fournir une assistance directe aux populations souffrant de la faim ne peuvent être efficaces que si les gouvernements nationaux ont les moyens de faciliter la livraison de cette assistance. Cela suppose un environnement politique national favorable à la création de filets de sécurité sociale, qui peuvent être mis en place en coopération avec des organisations de la société civile. Les politiques de filets de sécurité sociale ciblées sur la réduction de la faim devraient tenir compte de la vulnérabilité particulière à la malnutrition des femmes et des enfants aux étapes critiques de leur vie, et favoriser la création et la mise en œuvre de programmes d'alimentation des mères et des enfants, de sensibilisation aux questions de santé et de nutrition et d'alimentation scolaire.

97. L'accès à la nourriture dépend dans une large mesure de l'engagement national et de politiques pertinentes en matière d'égalité entre les sexes et de droits des femmes. Au niveau

des ménages, le statut des femmes est la principale variable à prendre en compte pour réduire la malnutrition.

98. Enfin, l'engagement politique du gouvernement et du secteur privé est indispensable pour que l'assistance humanitaire internationale garantisse l'accès à la nourriture en période de conflit et de crise.

## LA FAIM DANS LES VILLES

99. Dans le monde en développement, les populations pauvres et affamées vivent pour la plupart dans les zones rurales et continueront à le faire jusqu'en 2015, voire au-delà. Etant donné que le Programme de lutte contre la faim s'intéresse avant tout aux mesures à prendre d'ici à 2015, il est naturel que l'accent soit mis sur la faim en milieu rural. Néanmoins, au vu de la croissance rapide des populations urbaines, le problème de la faim dans les villes ne doit pas être négligé: la Division de la population des Nations Unies estime qu'à partir de 2020 les populations urbaines seront en nombre égal ou supérieur à celles des zones rurales. Sur les 2,2 milliards de personnes qui devraient venir s'ajouter à la population mondiale entre 2000 et 2030, 2 milliards trouveront place dans les agglomérations urbaines du monde en développement. Les données d'enquête sur la pauvreté et la sous-alimentation infantile montrent que le nombre absolu des individus pauvres et sous-alimentés vivant en milieu urbain a augmenté dans de nombreux pays, tout comme la part urbaine de la pauvreté et de la sous-alimentation en général.

100. Les populations pauvres des villes sont trop largement tributaires du secteur informel pour l'emploi et le revenu, et pourvoient généralement à leur approvisionnement alimentaire par des achats sur le marché. Dans certains cas, l'agriculture urbaine peut fournir aux ménages des moyens d'existence et les vivres dont ils ont besoin, surtout dans les zones à vocation rurale englobées dans les villes.

101. Le recours des ménages urbains aux aliments précuits ou vendus sur la voie publique, se traduit généralement par des régimes alimentaires plus riches en sucres et en matières grasses que ceux des ménages ruraux, contribuant ainsi à accroître l'incidence de l'obésité et des maladies non transmissibles dans les villes, sachant notamment que les citadins ont un mode de vie souvent caractérisé par un faible niveau d'activité physique. Part ailleurs, le surpeuplement et un environnement malsain (pollution atmosphérique, installations sanitaires insuffisantes, eau potable de qualité médiocre) peuvent contribuer à augmenter la prévalence des maladies transmissibles, même si les villes tendent à être dotées de meilleures structures médicales.

102. *Mesures à prendre face à l'insécurité alimentaire en milieu urbain.* L'élaboration de politiques et de programmes centrés sur la sécurité alimentaire urbaine est facilitée par le fait que ces mesures a) visent une population bien plus concentrée sur le plan géographique, b) peuvent



s'appuyer sur un réseau de services publics (éducation, santé) généralement plus développé et plus ramifié que dans les campagnes, et c) peuvent compter sur des réseaux d'organisations de la société civile et d'ONG plus efficaces et en mesure de faire le pont entre les mesures publiques et celles du secteur privé. En même temps, en raison du nombre élevé des activités auxquelles les pauvres participent, la portée des politiques sectorielles visant spécifiquement à améliorer leurs moyens d'existence est plutôt limitée. En règle générale, les politiques en matière de sécurité alimentaire urbaine appartiennent à deux grandes catégories: i) celles qui renforcent et protègent les moyens d'existence des pauvres et ii) celles qui visent directement à améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

- i) *Politiques visant à améliorer et à préserver les moyens d'existence en milieu urbain.* Offrir aux populations urbaines qui souffrent de la faim la possibilité d'améliorer leurs moyens d'existence signifie soutenir les activités productives auxquelles elles prennent part, surtout celles qui requièrent une main-d'œuvre non qualifiée (travaux publics, bâtiment, petit commerce et menus services). Améliorer le fonctionnement des marchés urbains en renforçant l'infrastructure et les institutions commerciales permettra de réduire les coûts de transaction et facilitera la participation des populations urbaines pauvres aux marchés.

Améliorer la gouvernance et mettre fin à la corruption revêt une grande importance compte tenu de la dépendance des pauvres à l'égard du secteur informel dans les villes. Des enquêtes menées par la Banque mondiale auprès des pauvres ont révélé que la corruption et le harcèlement par la police comptent parmi leurs principaux sujets de plainte.

Réduire les obstacles à la création et à l'expansion légales de petites entreprises est particulièrement efficace. La transformation de droits informels sur des biens en des droits légaux, en trouvant peut-être le moyen de délivrer des titres sur des terres jusque-là détenues d'une manière informelle, promet de débloquer de grandes quantités de capitaux préexistants, mais qui ne peuvent être utilisés d'une manière productive, par exemple en nantissement de prêts destinés à des activités de production. Cette politique peut être aussi une source de revenus pour les autorités municipales moyennant l'introduction d'une légère redevance sur la délivrance des certificats de propriété.

Des dispositifs de protection sociale efficaces, comme les subventions alimentaires et sanitaires, les transferts de fonds et l'assistance aux chômeurs, peuvent être essentiels pour préserver les moyens d'existence des populations pauvres des villes qui sont fortement tributaires de l'économie parallèle. Il est donc important de veiller à ce que ces bienfaits ne soient pas réservés qu'à ceux qui constituent la face visible de l'économie.

D'après les estimations, l'agriculture urbaine et périurbaine intéresse 800 millions de citoyens dans le monde entier et procure près de 15 pour cent des aliments consommés dans les zones urbaines. La culture maraîchère peut apporter une contribution importante aux moyens d'existence dans les villes car les légumes peuvent être cultivés sur de petites parcelles en utilisant des eaux usées tandis que la vente de ces produits permet aux pauvres de financer l'achat d'autres denrées alimentaires. Les légumes constituent également une précieuse source de vitamines et d'oligoéléments. L'agriculture périurbaine est aussi une source importante de viande, de lait et d'œufs. Toute expansion de l'agriculture entrera en concurrence pour la terre avec les logements, l'infrastructure et autres aménagements urbains. Les politiques visant à promouvoir l'agriculture urbaine devront également concilier leurs avantages potentiels avec les coûts qu'elles comportent pour l'environnement et la santé.

- ii) *Soutien direct pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les villes.* Les politiques et les programmes destinés à réduire l'insécurité alimentaire dans les villes doivent en considérer la nature et les causes principales. Un aspect important est la qualité et la salubrité du régime alimentaire. Les ménages urbains, et en particulier les ménages urbains pauvres, font un large recours aux aliments vendus sur la voie publique et aux produits préculés, allant souvent jusqu'à dépenser pour cela un tiers de leur revenu. Cela est dû à la fois au fait que les pauvres ont un accès limité aux combustibles et au fait que l'achat d'aliments préculés fait gagner du temps, ce qui a un coût d'opportunité élevé dans les agglomérations urbaines. La forte teneur en matières grasses et en sucres de ces aliments peut favoriser l'obésité et faciliter la propagation de maladies non transmissibles.

Des mesures doivent être prises pour traiter les causes des régimes alimentaires malsains au lieu de tenter directement de les décourager (par le biais de la réglementation ou de la taxation). Par exemple, dans la mesure où les populations urbaines pauvres ont recours aux aliments vendus sur la voie publique par manque de combustible, des politiques visant à améliorer leur accès à ces combustibles seraient plus efficaces. Dans le même ordre d'idées, sachant que les aliments vendus sur la voie publique sont préparés et servis dans des conditions moins hygiéniques que les repas cuisinés chez soi, les politiques devraient chercher à améliorer la sécurité sanitaire et la qualité des aliments achetés. Cela peut être fait par des activités d'éducation et de formation à la manipulation hygiénique des aliments, par une action de sensibilisation et par le biais de programmes d'enrichissement des produits alimentaires. Dans la mesure où les aliments préculés ne sont pas sains, il est nécessaire de promouvoir le dialogue avec les industries alimentaires, en soulignant l'importance d'un apport réduit en graisses saturées, d'une consommation accrue de fruits et de légumes et d'un étiquetage efficace des produits alimentaires. Des mesures visant à encourager la commercialisation et la

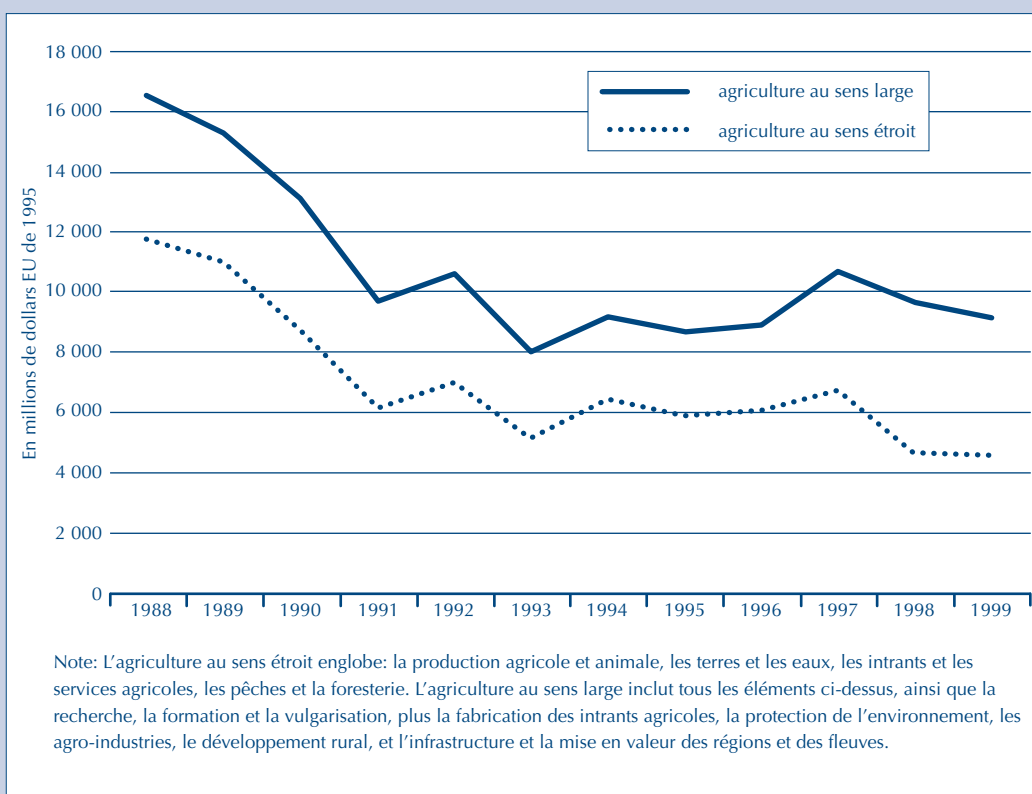
production de produits plus sains sont également nécessaires. Aux interlocuteurs du monde de la publicité, des médias et du spectacle, il s'agit de rappeler l'importance de messages clairs et sans ambiguïté destinés aux enfants et aux jeunes.

Un meilleur accès à une eau réellement potable est essentiel pour réduire l'incidence des maladies transmises par l'eau. Dans de nombreux pays en développement, les quartiers les plus pauvres des villes ne sont approvisionnés en eau potable que pendant un laps de temps très bref au cours de la journée, ce qui contraint les pauvres à se procurer de l'eau auprès de vendeurs privés ou bien à s'en passer. Une raison commune est la tarification inadéquate de l'eau qui prive les municipalités de ressources. Une solution possible au problème de l'accès insuffisant à l'eau est d'introduire un système de tarification à deux paliers, prévoyant une redevance réduite voire nulle pour un volume minimum raisonnable d'eau, puis une taxation croissante pour les quantités en excès. Un meilleur accès à l'eau doit être associé à des solutions pratiques pour améliorer l'hygiène (par exemple, se laver les mains avant de manipuler les aliments, mesure qui s'est avérée être étonnamment efficace). Les programmes de vaccination et d'immunisation pour les enfants sont une mesure de santé publique vitale et sont essentiels pour améliorer l'utilisation des aliments. Malheureusement, ils font souvent défaut dans les villes du monde en développement.

Enfin, des mesures doivent être prises pour réduire le fardeau des dépenses que les pauvres doivent supporter pour le transport et les communications. Les frais de transport sont les plus lourds. Les populations urbaines pauvres vivent bien souvent dans les quartiers périphériques des villes et doivent parcourir de longues distances pour aller travailler ou s'approvisionner. L'importance d'offrir aux pauvres un système de transport public efficace et de promouvoir les points de vente de proximité dans les zones où ces populations résident, ne peut être exagérée. Ni celle d'assurer des services de télécommunications bon marché car ils tendent à rendre l'utilisation des moyens de transport publics moins nécessaire.

103. *Conclusion.* L'insécurité alimentaire dans les villes est un problème qui s'aggrave rapidement dans le monde en développement. Les politiques qui cherchent à apporter une solution à ce problème, doivent tenir compte du caractère précaire des moyens d'existence urbains d'une part, et d'autre part de la saignée sur les bourses des pauvres que produisent les coûts de transport et de communication, le poids des maladies transmissibles et non transmissibles et leur dépendance à l'égard des aliments précuits. L'absence de politiques bien conçues risque de lever un lourd tribut en termes de perte d'années de vie économiquement productive, d'affaiblissement continu de la croissance économique et de la productivité nationale, et d'augmentation des dépenses de santé. Il existe également des interactions importantes entre l'insécurité alimentaire rurale et urbaine. Une lutte plus efficace contre la faim et la pauvreté dans les zones rurales devrait permettre de mettre un frein à l'exode rural et de réduire ainsi la prévalence de la faim dans les villes.

Figure 2  
Engagements d'APD en faveur de l'agriculture, de 1988 à 1999



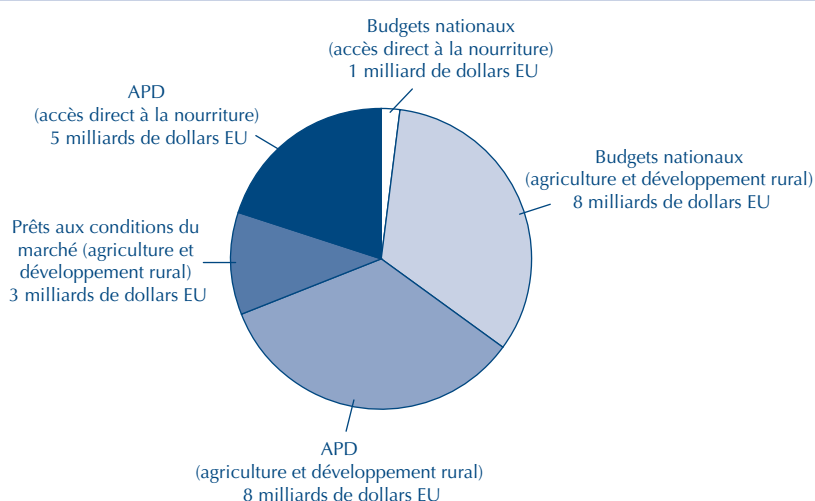
Ce graphique montre l'évolution de l'aide extérieure accordée à l'agriculture à des conditions de faveur, de 1988 à 1999 (prix de 1995). Les chiffres correspondent aux engagements des donateurs, et font apparaître une diminution brutale de l'APD au cours de cette période. La chute est plus forte pour le secteur agricole pris au sens étroit. Les baisses des flux d'aide à des conditions de faveur au secteur agricole pris au sens large, ont été limitées, principalement à cause du poids accru de la protection de l'environnement, de la recherche, de la vulgarisation et de la formation, du développement rural et de l'infrastructure, dans les flux totaux de l'aide à des conditions préférentielles à l'agriculture.

## Financement du programme

104. Le coût supplémentaire total de tous les besoins en investissements publics indiqués dans ce programme sera de l'ordre de 24 milliards de dollars EU (prix de 2002). Sur ce montant, environ 5 milliards de dollars EU seront utilisés pour combattre la faim, par des transferts directs aux personnes sous-alimentées. Il faudra aussi 19 milliards de dollars EU pour lutter contre la sous-alimentation et la pauvreté rurale, en renforçant la croissance et la productivité de l'agriculture dans les zones rurales. Les sources de financement possibles pour cette dernière composante sont examinées ci-dessous.

105. Durant l'année 1999, les flux totaux d'aide publique au développement (APD) (dont bilatéraux et multilatéraux et flux d'aide publique à des conditions préférentielles) en faveur du développement agricole et rural dans les pays en développement et en transition se sont élevés à environ 8,1 milliards de dollars EU<sup>4</sup>, alors que les flux d'aide publique aux conditions du marché étaient de l'ordre de 3 milliards de dollars EU. En termes réels, on a assisté à une baisse d'environ 31 pour cent entre 1990 et 1999 de l'aide à des conditions de faveur au secteur agricole dans son sens large et de 48 pour cent au secteur agricole dans son sens étroit (voir figure 2). Malheureusement, cette tendance à la baisse n'a pas été compensée par un accroissement des prêts à l'agriculture par les institutions financières internationales (IFI)<sup>5</sup>. La part de l'agriculture dans la totalité des prêts – à des conditions de faveur ou aux conditions du marché – par les IFI a baissé de plus de la moitié sur cette période, passant d'environ 20 pour cent de la totalité des prêts en 1990

Figure 3  
Sources de financement possible



Note: tous les chiffres sont exprimés en dollars EU de 1999.

La figure représente l'une des options possibles pour le partage du coût des investissements proposés ici.

- Environ 13 pour cent des dépenses totales pour le développement agricole et rural proviennent de prêts aux conditions du marché. Le restant est couvert à peu près à parts égales par les budgets nationaux et l'APD.
- Environ 90 pour cent des dépenses pour la promotion d'un accès direct à la nourriture proviennent de l'APD, le solde étant couvert par les budgets nationaux.

Tableau 2  
Sources possibles de financement pour le Programme

Domaine d'action prioritaire	Besoins supplémentaires totaux par an (milliards \$EU)	Aide publique au développement supplémentaire (milliards \$EU)	Aide supplémentaire aux conditions du marché (milliards \$EU)	Supplément à financer par les pays bénéficiaires (milliards \$EU)
Amélioration de la productivité agricole dans les communautés rurales pauvres	2,3	1,0	0,3	1,0
Mise en valeur et conservation des ressources naturelles	7,4	3,2	1,0	3,2
Création d'infrastructures rurales et élargissement de l'accès au marché	7,8	3,3	1,2	3,3
Renforcement des capacités de production de connaissances	1,1	0,6	0,0	0,5
<b>Total développement agricole et rural</b>	<b>18,6</b>	<b>8,1*</b>	<b>2,5</b>	<b>8,0</b>
Accès des plus démunis à la nourriture	5,2	4,7	0,0	0,5
<b>Total</b>	<b>23,8</b>	<b>12,8</b>	<b>2,5</b>	<b>8,5</b>

\* Dont prêts à des conditions de faveur = 2,8 milliards de dollars EU, dons multilatéraux = 2 milliards de dollars EU et dons bilatéraux = 3,3 milliards de dollars EU.

Source: Calculs FAO.

à environ 9 pour cent en 1999. En termes réels, le volume total des prêts à l'agriculture a baissé de 40 pour cent.

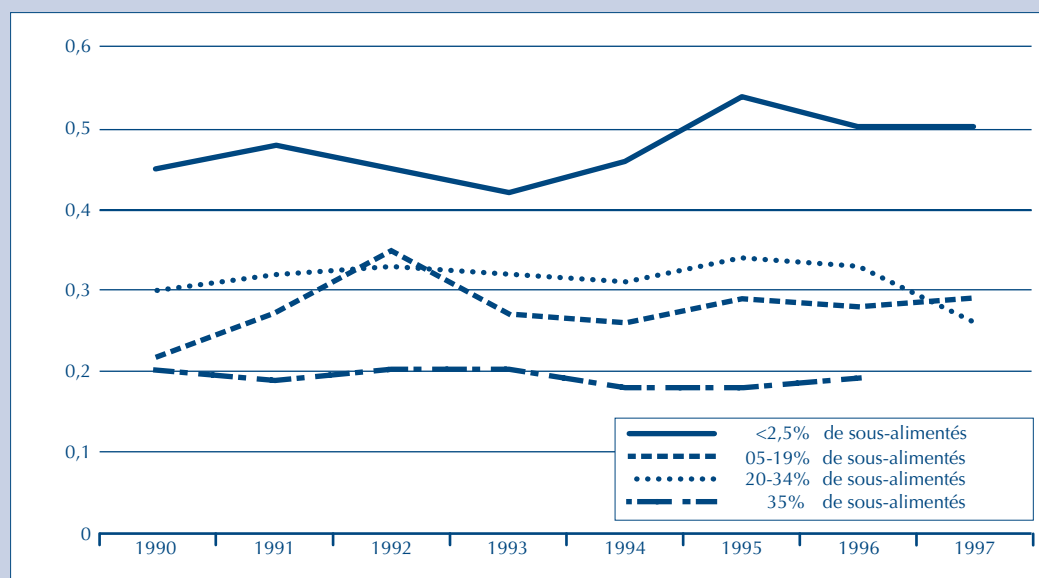
106. Le problème de la baisse des flux de ressources publics au développement agricole et rural est aggravé par le fait que la répartition régionale des flux de ressources n'est pas conforme à la répartition de la faim dans le monde. Dans le cadre du Programme de lutte contre la faim qui est proposé ici, on suggère qu'une réorientation des flux de ressources additionnels soit effectuée au profit des régions où l'incidence de la sous-alimentation est élevée.

107. Les contributions relatives de l'APD, de l'aide aux conditions du marché et des dépenses nationales au coût total de ce programme sont indiquées ci-après (figure 3), avec une ventilation plus détaillée au tableau 2. Les ressources totales requises pour la composante développement agricole et rural du Programme s'élèvent à 18,6 milliards de dollars EU. Sur ce montant, on prévoit qu'environ 2,5 milliards de dollars EU seront financés par des flux d'aide aux conditions du marché. Cela est considéré comme étant essentiel pour inciter le secteur privé à prêter des fonds. Les 16 milliards restants seront financés à la fois par des flux externes d'APD à des conditions de faveur et par des ressources intérieures. On prévoit que la composante d'accès direct à la nourriture sera financée par une APD.

108. La répartition variera suivant les postes d'investissement et les pays. Historiquement, le

Figure 4

**Part de l'agriculture dans les dépenses publiques, et part de l'agriculture dans le PIB: pays regroupés en fonction de la prévalence de la sous-alimentation**



Ce graphique met en corrélation la part des dépenses publiques consacrées à l'agriculture dans les dépenses totales, et la part de l'agriculture dans le PIB total. On voit ainsi dans quelle mesure la part de l'agriculture dans les dépenses totales reflète l'importance de l'agriculture dans l'ensemble de l'économie. Les pays ont été regroupés en fonction de la prévalence de la faim. La Catégorie 1 comprend les pays où la proportion de personnes sous-alimentées dans la population totale est inférieure à 2,5 pour cent, etc. Faute de données, les pays où la proportion de personnes sous-alimentées est comprise entre 2,5 et 5 pour cent de la population n'ont pas été inclus. La figure montre que dans les pays qui ont le mieux lutté contre la faim, le poids de l'agriculture est mieux reflété dans les dépenses nationales que dans les pays qui ont obtenu de moins bons résultats, même si dans ce dernier groupe de pays, l'agriculture est la clef de voûte de l'économie. L'abandon relatif de l'agriculture au profit de l'industrialisation a empêché de nombreux pays de réaliser leur potentiel de croissance et de lutte contre la faim.

financement des programmes de développement agricole et rural a été réparti grosso modo à raison de 65:35, entre les sources intérieures et extérieures. Compte tenu des demandes concurrentielles auxquelles doivent faire face les budgets des pays en développement pour atteindre les Objectifs de développement pour le Millénaire, et des efforts déployés durant la conférence de Monterrey pour accroître l'aide au développement, il semble raisonnable de se baser sur une répartition de 50:50 entre l'APD et les ressources mobilisées dans les pays, pour les ressources additionnelles nécessaires au titre du Programme de lutte contre la faim. Il sera toujours possible, le cas échéant, de baisser la contribution financée par des sources intérieures, pour les pays qui ont une forte proportion de la population qui souffre de la faim. Si ce principe général était appliqué, cela se traduirait, en moyenne, par des parts d'APD plus élevées pour les régions où l'incidence de la faim est élevée, comme l'Afrique subsaharienne (pour laquelle on propose un rapport de 60:40 entre l'APD et les ressources intérieures) et plus faibles dans les régions où la sous-alimentation est moins répandue, comme les pays en transition (25:75).

109. Si les fonds sont accordés, la répartition moyenne proposée de 50:50 se traduira par un

## Encadré 2 Concilier l'aide et le commerce

Les pays développés poursuivent leur politique de subvention massive de l'agriculture; en revanche, l'aide publique au développement (APD) consacrée à l'agriculture et au développement rural dans les pays en développement n'a cessé de diminuer. En valeur réelle, elle a reculé de 31 pour cent au moins au cours des années 90, tombant à des niveaux aussi faibles que 6 dollars EU par travailleur agricole. Le manque de ressources pour le développement agricole et rural freine les efforts des pays en développement pour accroître la productivité et la compétitivité de leur agriculture et de leur agro-industrie. Nulle part cela n'est aussi évident que dans le domaine de l'infrastructure rurale – on note en particulier l'absence de routes rurales, de programmes de recherche et de vulgarisation, de moyens d'irrigation, mais aussi d'installations portuaires, de secteur énergétique et de télécommunications.

Quant à eux, les pays en développement n'ont souvent ni les moyens financiers, ni les moyens humains nécessaires pour appliquer les politiques et les réformes institutionnelles qui leur permettraient de tirer parti des possibilités commerciales découlant de l'Accord sur l'agriculture (AA) de l'OMC. D'importants investissements sont aussi nécessaires pour renforcer les capacités de mise en œuvre des accords relatifs aux mesures sanitaires et phytosanitaires (MSP), aux obstacles techniques au commerce (OTC) et aux aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Les capitaux nécessaires avoisinent le budget de développement annuel de nombre de pays parmi les moins avancés.

L'aide ne peut se substituer à l'élimination des obstacles au commerce, mais elle reste essentielle pour lutter contre la faim et la pauvreté dans beaucoup de pays très pauvres. Un flux accru d'APD vers les zones prioritaires au titre du Programme de lutte contre la faim permettrait notamment de renforcer la compétitivité du secteur agricole et rural dans les pays en développement, sur les marchés intérieurs et extérieurs. En appliquant le principe d'une «aide destinée à renforcer les échanges», on permettrait aux pays en développement de profiter des avantages de la libéralisation des échanges.

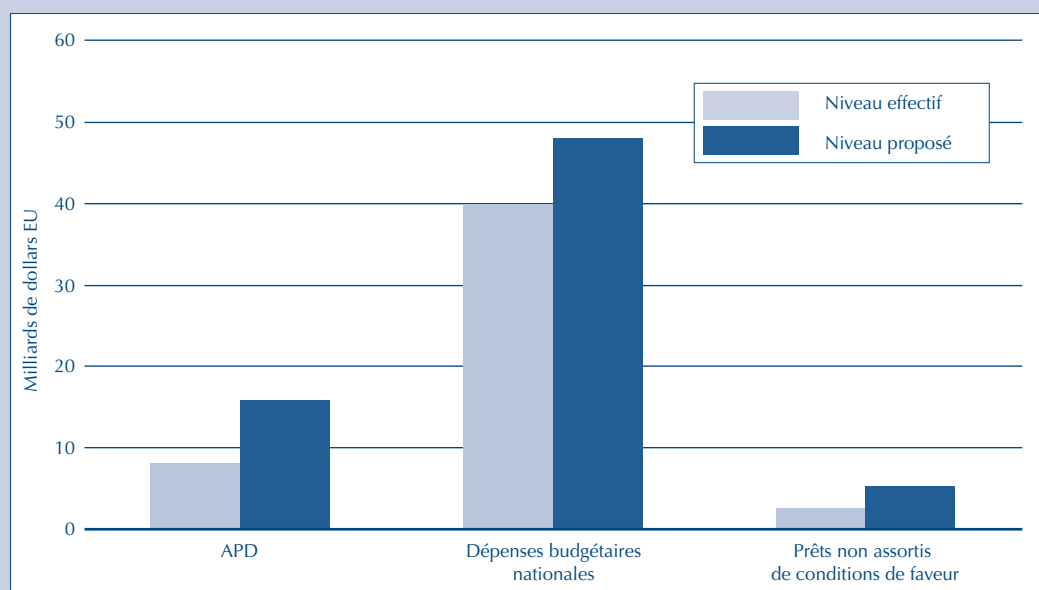
doublément de l'APD (flux à des conditions de faveur) en faveur du développement agricole et rural, qui passerait de 8 milliards de dollars EU en 1999 à 16 milliards de dollars EU par an. Mesuré par rapport au PIB agricole total des pays en développement, un doublément de l'APD porterait sa part à un niveau plus proche (quoique légèrement inférieur) de celle de 1988. Ainsi, même si l'APD en faveur du développement agricole et rural double, le déclin continu enregistré depuis le pic de 1988 sera tout juste compensé. Il semble y avoir un consensus croissant en faveur d'un tel doublément comme le montre par exemple la déclaration finale du Débat de haut niveau 2003 du Conseil économique et social des Nations Unies. Cette déclaration souligne la nécessité d'une approche intégrée du développement rural puis, rappelant les promesses faites à Monterrey d'augmenter sensiblement l'APD, invite aujourd'hui à prendre des mesures immédiates en vue de multiplier au moins par deux, par rapport aux niveaux actuels, l'APD en faveur de l'agriculture et du développement rural.

110. Pour les budgets nationaux des pays en développement, les dépenses totales consacrées à l'agriculture augmenteront en moyenne de 20 pour cent, par rapport aux années récentes. La figure 4 met en évidence l'impact de ce genre de dépense. Elle montre que les pays ayant alloué davantage de ressources publiques à l'agriculture avaient une incidence de la faim moins élevée.



Figure 5

### Niveau des dépenses effectives et proposées pour l'agriculture et le développement rural par source de financement



*APD en faveur de l'agriculture et du développement rural:* Le niveau actuel, 8 milliards de dollars EU en 1999, s'applique à l'agriculture et au développement rural au sens large.

*Budgets nationaux:* Etant donné que seul un nombre limité de pays communique des données sur les dépenses de l'Etat consacrées à l'agriculture, le chiffre correspondant pour tous les pays en développement a dû être estimé. Par conséquent, la part moyenne des dépenses en faveur de l'agriculture des pays ayant communiqué des données a été multipliée par les données de 1998 sur «les dépenses de consommation finale des administrations publiques» pour tous les pays en développement en dollars EU courants. Les sources des données étaient: La Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde 2001*; et Statistiques financières publiques du FMI.

*Prêts non assortis de conditions de faveur:* La source du chiffre des prêts actuels non assortis de conditions de faveur est calculée par la FAO à partir de données de l'OCDE/CAD et des institutions financières internationales.

111. Diverses options sont possibles pour mobiliser les ressources extérieures supplémentaires nécessaires pour financer le Programme de lutte contre la faim. De nouvelles formes de financement devraient aussi être envisagées. Deux possibilités sont examinées ci-après.

112. Avec la libéralisation du commerce des produits agricoles, les pays développés réaliseront des économies importantes grâce à la réduction du soutien à leurs secteurs agricoles. Une partie des ressources économisées pourraient être canalisées sous forme d'une aide au développement, pour promouvoir le développement agricole et rural dans les pays en développement. L'encadré 2 passe en revue certaines de ces questions.

113. La figure 5 compare les investissements supplémentaires proposés dans l'agriculture et le développement rural avec les flux récents de crédits budgétaires nationaux, l'aide internationale à des conditions de faveur et les prêts non assortis de conditions de faveur à l'agriculture et au développement rural. Il est souligné que la proposition de partage des coûts avancée dans le Programme de lutte contre la faim est l'une des nombreuses options envisageables pour répartir les coûts entre les diverses sources de financement.

### Encadré 3

#### Hypothèses sur lesquelles sont fondés les calculs des avantages et des coûts

Il est souligné que les coûts d'investissement présentés dans le Programme de lutte contre la faim sont des estimations provisoires d'ordres de grandeur qui seront soumis à examen et éventuellement révision, dans le cadre, notamment, du Projet du Millénaire, qui est un élément essentiel de la Stratégie des objectifs de développement pour le Millénaire, conduite par les Nations Unies. Les estimations se rapportent à l'ensemble des pays en développement. Il est rappelé au lecteur qu'il s'agit d'estimations des *investissements publics différentiels* requis pour atteindre l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation de réduire de moitié le nombre des personnes souffrant de la faim d'ici à 2015. Il est souligné encore une fois que les investissements proposés ici n'auront l'impact voulu sur la faim et la pauvreté que s'ils sont complétés par des flux de capitaux privés. Cela est hautement improbable en l'absence d'un cadre d'action propice.

Bien que ces investissements visent à promouvoir le développement agricole et rural, il est probable que leur impact sur la faim et la pauvreté se fera sentir aussi bien en milieu rural que dans les zones urbaines. Les estimations de coût relatives au Domaine prioritaire 5 ci-dessous ne font en particulier aucune distinction entre la faim rurale et celle des villes.

#### CALCUL DES AVANTAGES QU'APPORTE LA RÉDUCTION DE LA FAIM

Les avantages sont calculés comme la valeur des «années supplémentaires de vie en bonne santé» à attribuer à l'amélioration des apports alimentaires. La différence entre l'apport alimentaire moyen, qui est prévu dans un scénario de «stratégie habituelle» (voir note 1), et l'apport nécessaire pour atteindre l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation, est utilisée pour calculer les années supplémentaires de vie en bonne santé qui pourraient être obtenues si l'objectif était atteint. Pour ce faire, on calcule par des méthodes économétriques une relation entre l'espérance de vie en bonne santé et un certain nombre de variables représentant les disponibilités alimentaires, l'accès à la nourriture et l'utilisation de celle-ci. Chaque année supplémentaire de vie en bonne santé est évaluée à l'équivalent en 2002 du revenu par habitant des pays en développement projeté à 2015, soit 563 dollars EU, le chiffre utilisé dans l'étude de l'OMS sur la macroéconomie et la santé.

Source des données: Banque mondiale. *Indicateurs du développement dans le monde 2001*; FAOSTAT 2002; et OMS (espérance de vie en bonne santé par pays).

#### CALCUL DES COÛTS DES INTERVENTIONS PRIORITAIRES

##### **Domaine prioritaire 1. Amélioration de la productivité agricole et renforcement des moyens d'existence et de la sécurité alimentaire dans les communautés rurales pauvres**

Les estimations des coûts de l'investissement dans ce domaine prioritaire sont fondées sur l'hypothèse selon laquelle les ménages pauvres de petits agriculteurs peuvent améliorer leur productivité grâce à une injection ponctuelle de capital initial. Le groupe visé se compose de ménages extrêmement pauvres, à faible productivité, qui ne peuvent concrétiser leur potentiel de productivité faute d'épargne et de crédit. Initialement, 4,6 millions de ces ménages recevraient une aide. Cette opération serait répétée chaque année pour un groupe différent de ménages pendant les 13 prochaines années, de sorte qu'en 2015, 60 millions de ménages au total en auraient bénéficié. Le coût moyen de 500 dollars EU par ménage est issu d'une analyse des coûts engagés dans le cadre du Programme spécial pour la sécurité alimentaire de la FAO (pour tout complément d'information, voir [www.fao.org/spfs](http://www.fao.org/spfs)).

### ***Domaine prioritaire 2. Mise en valeur et conservation des ressources naturelles***

Les estimations des investissements pour les ressources en terres et en eaux sont fondées sur l'hypothèse selon laquelle, pour que l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation soit atteint, il faudra une expansion limitée à la fois des superficies irriguées et des superficies des cultures pluviales, ainsi qu'une augmentation de la productivité des ressources en terres et en eaux dont on dispose. L'expansion nécessaire viendrait s'ajouter à celle prévue dans le scénario de base de l'étude prospective de la FAO *Agriculture mondiale: Horizon 2015/2030* (voir note 1). L'hypothèse sur laquelle on se fonde est que l'apport énergétique moyen supplémentaire dans chaque pays nécessaire pour réduire de moitié le nombre de personnes souffrant de la faim pour 2015 est assuré à la fois par la production intérieure et par les importations. L'apport énergétique supplémentaire provenant de la production intérieure et des importations est fondé sur le ratio d'autosuffisance prévu pour 2015 dans le scénario de base. Les estimations des coûts totaux ont été calculées en multipliant les quantités par les coûts unitaires indiqués par les experts de la FAO.

Des investissements sont nécessaires pour parvenir à la durabilité de l'exploitation des ressources halieutiques et forestières grâce à diverses mesures, notamment l'innovation technique, la réforme institutionnelle et la remise en état. Les coûts de ces investissements sont calculés selon une procédure analogue à celle décrite dans le paragraphe précédent.

En ce qui concerne les ressources phylogénétiques, les coûts de ces investissements sont conformes au Plan d'action mondial de Leipzig sur les ressources phylogénétiques et représentent les coûts indiqués par les experts de la FAO. Les estimations de l'élément ressources zoogénétiques sont fondées sur les chiffres indiqués par des experts de la FAO et englobent les coûts de la conservation et de l'amélioration des ressources zoogénétiques.

### ***Domaine prioritaire 3. Renforcement de l'infrastructure rurale et élargissement de l'accès aux marchés***

Les estimations des investissements pour le réseau routier ont été obtenues à partir des besoins minimaux de densité du réseau routier qui iraient de pair avec la réalisation de l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation. Les objectifs minimaux pour 2015 (5 km/1 000 personnes et 25 pour cent de toutes les routes devant être revêtues) ont été comparés avec les densités de population/des réseaux routiers pour 2000, afin d'obtenir une estimation, par région, des besoins de construction de routes pour 2015. Les coûts de remise en état et d'entretien ont été calculés en pourcentage de la valeur des travaux relatifs aux routes supplémentaires. Les besoins d'investissement pour les infrastructures commerciales ont été calculés sur la base de l'accroissement de la production requis pour réaliser l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation, dont la procédure est expliquée par les notes correspondant au Domaine prioritaire 2. Il faut y ajouter le coût des mesures de renforcement des capacités pour l'application des normes sanitaires et phytosanitaires.

### ***Domaine prioritaire 4. Renforcement des capacités de production et de diffusion des connaissances***

Sur la base d'avis d'experts de la FAO concernant les besoins et avantages respectifs de la recherche, des communications et de l'éducation, on a estimé que la plus grande partie des investissements dans ce domaine prioritaire devrait aller à la recherche agricole, étant donné les avantages importants bien établis que procure la recherche appliquée aux pays en développement. Il est prévu que ces ressources soient réparties également entre les systèmes nationaux de recherche agricole (SNRA) des pays en développement et le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI). Le reste des fonds ira aux communications et à l'éducation, comme il est expliqué dans le texte.

***Domaine prioritaire 5. Garantir aux plus démunis un accès à la nourriture***

L'estimation a été obtenue en calculant le coût d'un régime alimentaire suffisant uniquement pour les couches de la population qui ont un apport calorique si faible (inférieur ou égal à 1,2 fois le métabolisme basal) qu'elles sont inaptes au travail. On se fonde sur l'hypothèse selon laquelle ces personnes peuvent être identifiées à un coût relativement faible, de sorte qu'un ciblage parfait est possible. Le coût de l'assortiment alimentaire est estimé à quelque 28 dollars EU par personne et par an. A ce montant, on a ajouté 10 dollars pour les coûts d'opérations de ciblage des personnes dans le besoin. On suppose que le nombre total de personnes souffrant de la faim diminue de 22 millions de personnes par an, de sorte que le nombre de personnes qui ont besoin d'être nourries diminue proportionnellement, de même que le coût de la fourniture de l'accès direct à la nourriture. Le nombre de personnes actuellement nourries devrait passer progressivement de 214 millions initialement à 110 millions en 2015. Pour le programme d'alimentation scolaire, un coût moyen de 1 dollar EU par semaine est prévu et le programme est censé fonctionner 36 semaines par an. Le coût des autres programmes n'a pas pu être estimé, faute de données. En outre, on ne dispose pas d'estimations de base des coûts en cours des programmes existants.

## NOTES

- <sup>1</sup> On entend par «stratégie habituelle» les meilleures estimations disponibles à la FAO de l'évolution probable des disponibilités alimentaires, de la production agricole, de la population, des revenus et d'un grand nombre d'autres variables liées à la nutrition selon le scénario de base de l'étude prospective de la FAO Agriculture mondiale: Horizon 2015/2030. Selon cette hypothèse, en particulier, aucun effort supplémentaire n'est fait pour atteindre l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation (1996).
- <sup>2</sup> Le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) ont largement contribué à l'élaboration de cette section. Celle-ci rend également compte d'un cadre de politiques communes relatif à la stratégie à deux volets mise en œuvre dans le contexte de la lutte contre la pauvreté et la faim, telle qu'elle a été présentée par la FAO, le FIDA et le PAM à l'occasion de la Conférence internationale sur le financement du développement, qui s'est tenue à Monterrey en mars 2002. Le secrétariat de la FAO assume la responsabilité en dernier ressort du contenu de cette section.
- <sup>3</sup> Les chiffres pour les transferts totaux à l'agriculture et l'appui direct aux producteurs agricoles en 2002 sont provisoires.
- <sup>4</sup> Sources: Système de notification des pays créanciers (OCDE/CAD); calculs de la FAO. La définition retenue est celle de l'agriculture et du développement rural au sens large. Les données de 1999 ont été utilisées, car les données de 2000 concernant les transferts du PNUD et de l'OPEP ne sont pas disponibles.
- <sup>5</sup> Banque mondiale, Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement, Banque interaméricaine de développement et Fonds international de développement agricole.