

SOUS EMBARGO JUSQU'AU LUNDI 26 JANVIER 2009 À 00 H 01 GMT

Un milliard de personnes ont faim

Les gouvernements et les agences d'aide doivent se montrer à la hauteur

La hausse des prix alimentaires a focalisé l'attention sur une crise alimentaire mondiale bien réelle, qui touche près d'un milliard de personnes. Toute solution durable doit passer par des investissements adéquats dans l'agriculture, des règles commerciales plus équitables, une redistribution des ressources et un fort engagement face au changement climatique. Mais les personnes qui souffrent de la faim ne peuvent pas se nourrir du seul espoir de solutions à long terme. Les gouvernements, avec le soutien des agences d'aide et des bailleurs de fonds, doivent agir dès maintenant pour apporter une aide d'urgence systématique et un soutien à long terme à ceux qui sont dans le besoin. Des mesures doivent également être prises pour mieux protéger les personnes en situation de pauvreté chronique contre les sécheresses, les inondations et la volatilité des marchés.

Résumé

Regardez, je n'ai pas de chaussures ! Mais c'est un estomac vide qui me tuera, pas le fait de marcher pieds nus.

Pamela Ataa, Kenya, octobre 2008

Les augmentations des prix des produits alimentaires en 2007 et en 2008 ont focalisé l'attention sur une crise alimentaire mondiale, qui touchait déjà plus de 850 millions de personnes. Même avant les « émeutes de la faim » de 2008, 16 000 enfants mouraient tous les jours de malnutrition ou de causes liées à la faim – un toutes les cinq secondes.¹ L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) estime qu'à la fin de 2008, l'envolée des prix a entraîné une augmentation de 109 millions du nombre des personnes affamées.² Aujourd'hui, environ une personne sur six dans le monde n'a pas assez à manger, soit près d'un milliard de personnes.

Bien que les prix alimentaires aient diminué durant les derniers mois de 2008, ils restent au-dessus de la tendance de long terme et sont susceptibles de le rester dans un avenir prévisible.³

Deux sérieuses menaces supplémentaires sont susceptibles d'exacerber la faim :

- le changement climatique, qui accroît la fréquence et l'intensité des inondations, des sécheresses et des cyclones tropicaux, lesquels détruisent les cultures, le bétail et les moyens de subsistance des populations ;
- la récession mondiale, qui, par son impact sur l'emploi, les revenus et les dépenses publiques, va probablement faire encore augmenter le nombre de personnes souffrant de la faim.

Les fluctuations rapides et imprévisibles des prix des denrées alimentaires, exacerbées par la volatilité des marchés pétroliers et l'intensification des risques météorologiques, constituent un défi majeur. Lorsque les prix augmentent, les consommateurs pauvres des pays en développement n'ont plus les moyens d'acheter leur nourriture, tandis que la chute soudaine des prix peut détruire les moyens de subsistance des agriculteurs et créer un climat d'incertitude, qui les dissuade d'investir pour accroître leur production.

Pour réduire la faim dans le monde, les gouvernements doivent prendre des mesures à long terme et s'attaquer à ses causes profondes, comme l'accès inéquitable aux terres, à l'eau et aux autres ressources. Ce rapport appelle également les gouvernements et les agences d'aide à prendre de façon urgente des mesures concrètes pour subvenir aux besoins alimentaires des personnes en situation de pauvreté chronique. À l'heure actuelle, la majorité des personnes affamées ne reçoivent aucune assistance. Lorsqu'elles bénéficient d'une aide, celle-ci est souvent *ad hoc*, temporaire et inappropriée. Trop souvent, la faim est simplement ignorée ou acceptée comme « un état de fait », dans l'espoir que le développement à long terme, en fin de compte, à résoudra le problème. De plus, les initiatives visant à soutenir la résilience des communautés face aux catastrophes naturelles ou

à leur venir en aide avant le déclenchement d'une crise alimentaire généralisée sont insuffisantes. L'aide humanitaire internationale – y compris alimentaire – est essentielle dans les situations de conflit ou pour faire face à des catastrophes naturelles, lorsque les gouvernements n'ont pas la capacité ou la volonté d'apporter l'aide nécessaire et de protéger les moyens de subsistance de leurs populations. Cependant, les organisations internationales sont de plus en plus amenées à fournir une aide d'urgence à des personnes qui vivent dans des conditions de pauvreté chronique, qui sont menacées par l'instabilité du climat et des marchés. Depuis le début du troisième millénaire, les grandes crises alimentaires, qui ont entraîné des interventions internationales en Afrique (en Afrique australe en 2002 et 2005, au Sahel en 2005 et dans la Corne de l'Afrique en 2000, 2002, 2006 et 2008) ont toutes eu lieu dans des contextes d'extrême pauvreté, où des millions de personnes vivent en permanence sur le fil du rasoir, avec peu ou pas de soutien de leurs gouvernements. L'aide d'urgence est souvent cruciale pour sauver des vies et protéger les moyens de subsistance des populations ; cependant, les organisations humanitaires ne doivent pas prendre la place des gouvernements des pays touchés. C'est à eux qu'incombe la responsabilité d'assurer le droit de leurs populations à une protection sociale et à une alimentation adéquate. Certains pays ont réussi à mettre en place un soutien de *long terme* aux populations vulnérables. Ils montrent que des succès sont possibles, lorsque la volonté politique est présente. Il s'agit par exemple :

- de l'Inde, qui offre une garantie légale de travail rémunéré à un salaire minimum, d'une durée de cent jour, à tout ménage rural en faisant la demande ;
- de l'Éthiopie, dont le *Productive Safety Net Programme* (Programme « filet de sécurité » productif) aide plus de sept millions de personnes en situation d'insécurité alimentaire chronique – soit environ 10 pour cent de la population – notamment à travers des programmes d'emploi public, rémunérés en nourriture ou en argent ;
- du Brésil, qui dans le cadre de sa stratégie de sécurité alimentaire, aide les petits agriculteurs à fournir des aliments aux pauvres à travers des programmes publics de protection sociale.

Ailleurs, comme en Indonésie et au Malawi, les gouvernements ont recours à des remèdes plus anciens : soutien à la fourniture d'intrants agricoles ou régulation des marchés alimentaires au moyen de politiques commerciales, d'achats publics et de stockage des denrées.⁴ Cependant, trop peu de gouvernements ont mis en place des interventions assez complètes et diversifiées pour subvenir efficacement aux besoins alimentaires de leurs populations et les protéger des catastrophes naturelles et de la volatilité des marchés.

Le manque de volonté politique et les choix d'allocation des ressources effectués par les gouvernements expliquent bien souvent l'échec des États à subvenir aux besoins des personnes pauvres qui souffrent de la faim. Mais la communauté internationale doit accepter sa part de responsabilité. Trois décennies d'ajustement structurel et de pression exercée par les bailleurs de fonds ont réduit la capacité d'intervention publique, garantissant le bien-être économique et social des populations. Bien que par le passé, les

programmes de protection sociale et les institutions publiques, comme les offices céréaliers, aient été coûteux et souvent mal gérés, leur élimination ou privatisation ont en général accru la vulnérabilité des populations pauvres. Le moment est venu de réenvisager des mesures de réglementation des marchés, tout en évitant de commettre les erreurs passées. De telles politiques peuvent comprendre la gestion de stocks alimentaires constitués localement, des réserves financières destinées à l'achat de denrées alimentaires ou encore des mesures fiscales et commerciales appropriées.

La communauté internationale ne fournit toujours pas un soutien suffisant pour permettre aux gouvernements nationaux d'assumer leurs responsabilités vis à vis des familles confrontées à la faim et à la pauvreté. Les bailleurs de fonds et les agences d'aide privilégient trop souvent la fourniture d'aide alimentaire, en provenance majoritairement des pays riches, aux solutions locales ou régionales.

Des interventions plus appropriées et plus souples existent pourtant – programmes de travaux publics, soutiens financiers ciblés, interventions précoces comme le déstockage, atténuation des risques de catastrophes naturelles (sécheresses, inondations), ou à en réparer les dégâts. Cependant, les bailleurs de fonds tardent à se tourner vers ces solutions, qui, pour être efficaces, nécessitent un financement prévisible et durable.

Dans le même temps, malgré la récente création d'un Groupe de travail de haut niveau de l'ONU sur la crise alimentaire, les organisations onusiennes, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) et les autres bailleurs de fonds fonctionnent de manière peu coordonnée et ne collaborent pas suffisamment en matière de sécurité alimentaire. Il n'existe aucun mécanisme global efficace, pour assurer la coordination et la cohérence des politiques des différents acteurs. Cela affecte la qualité et l'efficacité de l'aide internationale dans les pays concernés. Il est urgent de réformer cette « architecture mondiale ».⁵

Recommandations

Les gouvernements des pays en développement doivent veiller à la réalisation du droit à l'alimentation et à la protection sociale des personnes en situation d'extrême pauvreté. Cela nécessite de mettre en œuvre des politiques globales en matière d'alimentation, d'agriculture et de protection sociale, pour satisfaire les besoins immédiats et pour mieux protéger les communautés vulnérables contre les chocs éventuels. Outre une action au niveau régional, un soutien international sera requis, lorsque les capacités et les ressources s'avéreront insuffisantes.

C'est pourquoi Oxfam recommande :

Aux gouvernements des pays en développement :

- de promouvoir un cadre commun d'analyse de la faim et de la vulnérabilité des populations et de mettre en place les interventions appropriées pour y faire face. Outre une meilleure évaluation des besoins et une analyse plus précoce, il est essentiel de veiller à ce que les acteurs nationaux et internationaux répondent aux besoins alimentaires immédiats, au moyen de ressources adéquates et d'investissements appropriés.

L'adoption d'un système d'analyse des crises au niveau des pays, comme la Classification intégrée des phases de la sécurité alimentaire (IPC – *Integrated Phase classification*) ou d'un système équivalent, faciliterait ce processus ;

- de veiller à ce que les communautés affectées bénéficient de l'accès nécessaire aux revenus et à la nourriture, grâce à des mesures de protection sociale appropriées au niveau local. Ces mesures peuvent par exemple comprendre la garantie d'un salaire minimum, des programmes de création d'emplois, de transferts directs de nourriture ou d'argent aux familles, la prestation de services d'assurance et de crédit, ou encore la fourniture d'intrants aux agriculteurs, comme aux éleveurs et pêcheurs. Étant donné la nature chronique de la faim dans de nombreux pays, ces politiques doivent être mises en œuvre sur le *long terme* et non uniquement lors d'interventions tardives, au moment le plus grave d'une crise ;
- d'utiliser des réserves alimentaires locales, nationales ou régionales, pour alimenter les populations touchées par la crise et pour réduire la volatilité des marchés alimentaires. Ces mesures doivent être soutenues par des politiques fiscales et douanières permettant de protéger les agriculteurs et d'améliorer l'accès de la population à la nourriture ;
- face aux crises, de compléter ces interventions par des mesures efficaces de réduction des risques, afin de protéger les moyens de subsistance de la population et faciliter leur redressement économique et social, une fois le pire passé. Ces mesures doivent être élaborées dans une optique de réduction de la vulnérabilité à plus long terme, comme par exemple des programmes « argent contre travail », dont l'objectif est l'amélioration de la conservation de l'eau ;
- de créer un environnement permettant aux organisations de la société civile et au secteur privé de jouer un rôle actif dans la fourniture de l'aide ou la mise en place de programmes d'assurance et de crédit ;
- d'impliquer tous les acteurs concernés - ministères, agences internationales et organisations de la société civile (comme les organisations paysannes ou de femmes) dans la conception et la coordination de plans d'action en matière d'alimentation, d'agriculture et de protection sociale. Ces plans doivent constituer des éléments explicites des stratégies nationales de réduction de la pauvreté et être intégrés, s'il y a lieu, dans des plans régionaux, comme la Politique agricole commune ouest-africaine (ECOWAP) ou le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA).

Aux pays donateurs et aux organisations internationales :

- d'apporter un soutien financier et technique aux actions des Etats décrites ci-dessus, en renforçant les capacités nationales à lutter contre la faim et en soutenant les initiatives régionales. Pour ce faire, il faudra assurer un financement à plus long terme et plus prévisible, ainsi que des investissements plus importants dans la réduction des risques, dans les interventions précoces et la réhabilitation ;
- d'augmenter les financements destinés aux transferts d'argent vers les familles dans le besoin et de mettre moins l'accent sur l'aide alimentaire en

nature. Lorsque ce type d'aide est requis, il est nécessaire de privilégier un approvisionnement national ou régional afin de renforcer les moyens de subsistance locaux ;

- de s'engager en faveur d'un partenariat mondial renouvelé pour l'agriculture et l'alimentation, basé sur les mécanismes internationaux et régionaux existants et soutenant les efforts communs initiés par le Groupe de travail de haut niveau des Nations unies en 2008. Ce partenariat devrait garantir une coordination effective et l'application des accords mondiaux, ainsi que l'amélioration du soutien et des interventions des institutions internationales au niveau national ;
- de réformer la Convention relative à l'aide alimentaire (CAA), qui consigne les engagements annuels en terme d'aide alimentaire pris par les bailleurs de fonds. Cette réforme doit permettre d'assurer un financement prévisible des politiques alimentaires nationales et régionales chiffrées, et de rendre les engagements contraignants. Il faudrait enfin faire sortir la CAA du Conseil international des céréales pour la placer sous l'administration des agences onusiennes spécialisées dans l'alimentation – le PAM, le FIDA et la FAO.

Aux organisations non gouvernementales internationales:

- de renforcer les mécanismes locaux et nationaux de prévention et de réponse aux crises alimentaires, plutôt que de se concentrer sur l'aide aux populations. Cela suppose la participation à l'analyse des risques et de la vulnérabilité de la population, afin de concevoir de meilleures interventions ;
- d'aider les organisations de la société civile locale à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques nationales en matière d'alimentation, d'agriculture et de protection sociale.

Introduction

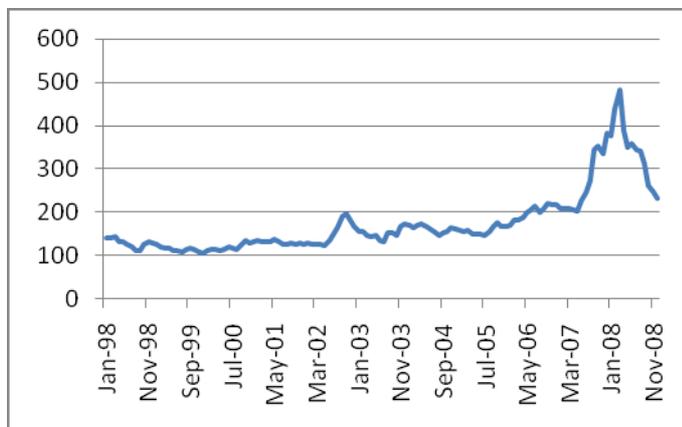
J'aimerais partir d'ici, aller dans un endroit où mes enfants n'auront pas faim.

Heroro Wersami, Afar, Éthiopie, octobre 2008

La tragédie humaine de la faim continue de jeter une ombre douloureuse aux quatre coins du monde. Bien que le pourcentage de personnes qui souffrent de la faim n'ait cessé de diminuer au fil de plusieurs décennies, leur nombre absolu a augmenté. La FAO estime que le nombre de personnes souffrant de la faim est à présent de 963 millions,⁶ dont deux tiers environ vivent dans la région Asie-Pacifique, y compris quelque 200 millions de personnes en Inde. Les progrès dans le sens de la réduction de la faim ont été variables ; certains pays et régions ont obtenu des résultats positifs considérables, tandis que d'autres sont de plus en plus à la traîne. L'Afrique sub-saharienne est une région qui suscite une grave inquiétude, car le nombre de personnes qui manquent de nourriture s'y est accru de 43 millions au cours des quinze dernières années pour atteindre à présent 212 millions.⁷

Comme l'illustre le tableau 1 ci-dessous, durant la période 2002-2008, les prix des produits alimentaires ont augmenté dans le monde entier ; cette hausse a connu une accélération rapide à partir de 2007. Les prix ont diminué après avoir atteint leur maximum au milieu de 2008, mais restent élevés par rapport aux tendances à long terme. La cherté des aliments a un effet ravageur sur le bien-être du milliard de personnes de par le monde qui vivent avec moins d'un dollar par jour et en particulier sur celui des familles en situation de pauvreté dans les pays les moins avancés (PMA), puisque ces familles consacrent en général entre 50 et 80 pour cent de leur revenu à la nourriture. Les prix élevés affectent leur consommation d'aliments, ce qui entraîne la baisse des quantités consommées et la diminution de la qualité et de la valeur nutritionnelle des aliments. Dans le même temps, le fait de consacrer davantage d'argent à la nourriture laisse moins d'argent pour d'autres produits essentiels et compromet l'accès aux services de base comme la santé et l'éducation.

Tableau 1 : Prix du blé 1998-2008 (en \$ nominaux)



Jan.
Nov.
Sep.
Juil.
Mai
Mar.
Jan.
Nov.
Sep.
Juil.
Mai
Mar.
Jan.
Nov.

Source : Conseil international des céréales

Ce sont les économies les plus pauvres qui ont été les plus gravement touchées par la flambée des prix des produits alimentaires, principalement du fait de leur dépendance des importations alimentaires ; à l'exception de deux d'entre eux, les 51 PMA sont des importateurs nets de produits alimentaires. La volatilité des prix mondiaux a un effet tout particulièrement néfaste sur les pays pauvres qui, comme le Sénégal, importent plus de la moitié des produits alimentaires dont ils ont besoin.⁸

Dans de nombreux pays, les personnes qui vivent dans la pauvreté bénéficient d'une forme de protection sociale, comme le revenu minimum d'insertion en France, les bons de nourriture aux États-Unis et les systèmes publics de distribution d'aliments ou d'argent en Indonésie et en Inde. Mais de nombreux pays pauvres ne sont dotés d'aucun mécanisme de ce type : soit parce que leurs gouvernements respectifs manquent des ressources ou de la volonté politique pour le faire, soit parce que les systèmes publics qui protégeaient précédemment les consommateurs et les producteurs ont été éliminés

ou réduits dans le cadre de programmes d'ajustement structurel, fréquemment avec le soutien de la Banque mondiale et du FMI.

Les dépenses publiques dans les pays en développement, y compris les dépenses d'assistance sociale aux indigents, seront vraisemblablement soumises à une pression supplémentaire en 2009 du fait de la généralisation du déclin économique mondial, en particulier si les bailleurs de fonds réduisent les budgets d'aide. Une croissance stagnante ou négative aura elle aussi un impact direct sur les revenus et l'emploi des plus pauvres, et par conséquent sur leur accès à la nourriture, bien qu'il ne soit pas aisé de prédire l'ampleur de ce problème.

Les récentes fluctuations des prix alimentaires mondiaux ont illustré la vulnérabilité des marchés des produits alimentaires aux chocs. Malheureusement, et en particulier du fait du changement climatique, ces chocs et cette volatilité iront vraisemblablement en augmentant, et non l'inverse. Le changement climatique augmentera la fréquence et l'intensité des risques naturels, comme les inondations, les sécheresses et les cyclones tropicaux. Les catastrophes naturelles entraînent la destruction des moyens de subsistance des populations et, souvent, des pertes massives sur le plan des cultures et du bétail. Par exemple, selon les estimations, 600.000 tonnes de cultures ont été détruites durant les quelques heures pendant lesquelles l'ouragan Sidr s'est déchaîné sur le Bangladesh en novembre 2007. C'est l'équivalent de la consommation annuelle de riz de plus de deux millions et demi de Bangladais.⁹ Les prévisions relatives à l'impact du changement climatique sur l'agriculture dans les régions tropicales et subtropicales indiquent toutes des pertes importantes de la production, en particulier en Afrique sub-saharienne.¹⁰

Oxfam a demandé à plusieurs reprises que des solutions durables soient trouvées au problème de l'insécurité alimentaire, y compris des pratiques commerciales plus équitables, la prestation de services publics de santé et d'éducation, l'investissement dans l'agriculture et l'action pour faire face au changement climatique. Mais les personnes qui ont faim ne peuvent pas se nourrir de l'espoir de solutions à long terme. Les gouvernements et les agences d'aide doivent prendre des mesures immédiates pour satisfaire efficacement les besoins alimentaires croissants et pour protéger les personnes vulnérables contre les fluctuations du climat et des marchés.

L'un des événements les plus frappants survenus en 2008 autour de la hausse des prix des produits alimentaires a été le défi qu'a dû relever le Programme alimentaire mondial (PAM) des Nations Unies pour son budget. Le PAM s'est trouvé confronté à une augmentation

de 35 pour cent de ses frais opérationnels du fait de la hausse des coûts des aliments et des transports et a dû trouver 755 millions de dollars supplémentaires pour pouvoir continuer à apporter une assistance à quelque 70 millions de personnes. Or, ces bénéficiaires ne représentent que huit pour cent du nombre total des personnes souffrant de malnutrition dans le monde. Pour pouvoir relever le défi consistant à subvenir aux besoins des 900 millions restants, il faudra procéder à une augmentation considérable de l'ampleur de l'assistance émanant des Nations Unies et des ONG, mais les acteurs nationaux, principalement les gouvernements des pays en développement, doivent jouer un rôle beaucoup plus important dans ces efforts, avec la participation des organisations de la société civile.

Ce document étudie des solutions pour que les gouvernements et les agences d'aide puissent répondre à ces besoins. La première partie décrit une étape initiale incontournable, à savoir la nécessité pour toutes les parties prenantes de reconnaître et de mesurer la nature et l'ampleur des problèmes sur le terrain. La deuxième partie élabore des recommandations pour lutter contre la faim et, en particulier, des mesures de secours à long terme pour accompagner l'action d'urgence à court terme. Dans la troisième partie, ce rapport soutient que la responsabilité des gouvernements doit s'accompagner de l'autonomisation des citoyens et leur aptitude à revendiquer leurs droits à des aliments, à des moyens de subsistance et à une protection adéquats. La dernière partie traite des changements que cela implique pour le système international d'aide, lequel doit devenir plus efficace et mieux soutenir les mécanismes locaux d'intervention.

1 Reconnaître l'ampleur et la nature de la faim

Repenser l'analyse de la sécurité alimentaire

Une première étape pour améliorer l'assistance consiste à renforcer l'analyse de la sécurité alimentaire au niveau du pays pour qu'elle identifie clairement la nature et l'ampleur des besoins alimentaires et contribue à créer un consensus accru sur les mesures à prendre.

Les pratiques actuelles en matière d'analyse et d'évaluation des besoins ne mesurent pas suffisamment bien la faim et n'identifient pas non plus les populations qui ont besoin d'aide, malgré les tentatives menées pour améliorer l'intégration de questions comme la vulnérabilité et le pouvoir d'achat.

- Les systèmes d'alerte précoce et les évaluations traditionnelles des besoins se concentrent souvent excessivement sur la production alimentaire et sont conçus, de manière étroite, pour mesurer les besoins urgents d'aide alimentaire.
- Comme on l'a constaté lors de la flambée des prix alimentaires en 2008, l'impact de marchés volatiles ou en échec est mal intégré dans notre manière de comprendre la faim, laquelle ne prend pas suffisamment en compte la vulnérabilité de groupes spécifiques dépendant des marchés, comme les populations urbaines pauvres, les ouvriers agricoles, les communautés pastorales et piscicoles¹¹ ou, de fait, de nombreux petits agriculteurs pendant la plus grande partie de l'année.
- La sous-alimentation saisonnière, qui touche tous les ans des centaines de millions de personnes, n'a pas encore été reconnue comme un problème majeur.
- La vulnérabilité face aux catastrophes est insuffisamment reconnue par les gouvernements et les agences d'aide, ce qui limite les investissements dans les activités de prévention et de préparation.

De manière plus générale, c'est en abordant les questions relatives à la nourriture et à la vulnérabilité depuis le point de vue des droits, à savoir le droit à l'alimentation, que l'on pourra peut-être fournir aux parties prenantes de nouvelles idées pour ce qui est du développement de politiques et de programmes efficaces. En particulier, cette approche contribue à promouvoir une façon de comprendre la faim comme plus que le simple manque de nourriture, mais plutôt comme l'incapacité d'accéder à la nourriture disponible.

C'est là une description plus exacte de la situation à laquelle se trouve confrontée la grande majorité des personnes qui souffrent de la faim.

Encadré 1 : Le droit à l'alimentation et à la protection sociale

L'expression « droit à une alimentation adéquate » vient du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. En 2004, la FAO a publié les Lignes directrices volontaires sur le droit à l'alimentation « à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale » à travers les efforts des gouvernements et de la société civile. Le droit à la protection sociale est défini par la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies comme une gamme d'actions publiques de protection qui sont menées par l'État et d'autres entités pour remédier aux niveaux inacceptables de vulnérabilité et de pauvreté et qui cherchent à garantir une solution au dénuement pour les parties de la population qui, pour des raisons sur lesquelles elles n'exercent aucun contrôle, ne sont pas en mesure de subvenir à leurs propres besoins.¹²

Le Pacte impose à tous les États l'obligation de progresser de la manière la plus prompte et efficace possible dans le sens de la pleine réalisation de tous les droits humains, y compris le droit à une alimentation adéquate. Par conséquent, au minimum, les pays développés devraient accomplir des progrès mesurables dans le sens d'une contribution à la pleine réalisation des droits humains en soutenant les efforts des gouvernements des pays en développement, par le biais d'une aide accrue, prévisible et non discriminatoire.

En l'absence d'un mécanisme quelconque visant à obliger les gouvernements à garantir le droit à l'alimentation, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation acquiert une importance accrue. Il faut renforcer ce rôle pour qu'il puisse mieux suivre et aborder les violations de ce droit de par le monde, conseiller les gouvernements, les institutions internationales et les organisations de la société civile concernant la réalisation de ce droit et veiller à ce qu'une approche basée sur les droits soit adoptée dans les accords internationaux relatifs à la nourriture et à l'agriculture.

Famine ou pas famine ?

Il y a fréquemment un manque de consensus sur la gravité et la nature des crises alimentaires et sur la meilleure manière d'y faire face. Cela est dû en partie à la médiocrité des informations et de l'analyse, mais la cause en est aussi les dimensions politiques souvent sensibles des crises et de la réaction du gouvernement à ces dernières. En 2008, par exemple, le nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire et la gravité de la situation en Éthiopie et au Sénégal ont fait l'objet de controverses. Le gouvernement du Niger a accusé Médecins Sans Frontières d'exagérer le nombre d'enfants souffrant de malnutrition et lui a demandé de cesser ses opérations dans le pays.¹³ Trop souvent, les gouvernements ne reconnaissent pas l'envergure de la faim et ignorent le droit à l'alimentation qui revient

à leurs citoyens, tandis que les organisations internationales tendent à agir conformément à leur rôle autodéterminé et non en fonction d'une analyse de la situation et d'un plan d'action national collectivement convenus, ce qui peut entraîner des tensions entre les institutions dotées d'un mandat d'urgence, celles dont l'approche est davantage axée sur le développement et les gouvernements.

Il faut absolument mettre en place des processus au niveau national pour obtenir le consensus entre le gouvernement national, la société civile et les organisations internationales afin qu'ils puissent collaborer sur les politiques et les programmes les plus appropriés et décider des responsabilités de chacun et de la manière de financer les actions.

Un langage commun

Un instrument qui pourrait aider les différents acteurs à parvenir à une manière de voir commune est la Classification intégrée des phases (IPC),¹⁴ qui fournit une échelle standardisée qui intègre les informations relatives à la sécurité alimentaire, à la nutrition et aux moyens de subsistance sous la forme d'un énoncé clair sur la gravité de l'insécurité alimentaire et les implications pour ce qui est des interventions. L'initiative IPC, soutenue par des organisations internationales, dont la FAO, le PAM, le Réseau de systèmes d'alerte précoce contre la famine d'USAID (FEWSNET) et un certain nombre d'ONG, a déjà été établie dans environ 15 pays asiatiques et africains. Si tous les acteurs concernés s'engagent à mettre en place et à participer à des mécanismes nationaux comme l'IPC, cela contribuera à garantir de meilleures politiques et interventions, ainsi que des analyses comparatives permettant une distribution améliorée des ressources entre pays et régions.

2 Meilleures interventions en situation de crise à travers les secours à long terme

Notre alimentation se compose de lait et de viande. Maintenant, nous survivons avec ce que nous donne le gouvernement. Parfois, nous ne prenons qu'un repas par jour.

Haysama Mohammed, Afar, Éthiopie, octobre 2008

L'assistance humanitaire internationale est essentielle ...

Les interventions internationales en situation d'urgence sont requises pour sauver des vies et protéger et rétablir les moyens de subsistance en temps de guerre et de graves catastrophes, lorsque les gouvernements ne sont pas dotés de la capacité ou de la volonté nécessaires pour le faire. Les crises récentes, comme le *tsunami* dans l'Océan indien et la guerre du Darfour, mettent en évidence la solidité et l'efficacité du système actuel de secours humanitaires. Au Darfour, par exemple, le PAM et ses partenaires transportent et distribuent, depuis 2004, plus de 20 000 tonnes de nourriture par mois à plus de 2 millions de personnes affectées par le conflit, réparties sur un territoire dont la surface est équivalente à celle de la France.¹⁵ Comme dans de nombreux autres pays durant des décades antérieures, il ne fait aucun doute que ces efforts permettent d'éviter une famine d'envergure.

Il ne s'agit pas là, toutefois, du seul contexte dans lequel des secours alimentaires sont fournis. En 2008, la Corne de l'Afrique a, une fois de plus, été frappée par une importante crise alimentaire qui affecte 17 millions de personnes. Certaines sont des victimes de la guerre en Somalie mais la principale cause est une combinaison de fluctuations climatiques relativement modérées et de prix alimentaires élevés, qui ont fait basculer les populations pauvres et extrêmement vulnérables dans la destitution. Il s'agit du dernier épisode d'une série de crises alimentaires qui se sont produites dans la région presque chaque année depuis 2000. De fait, depuis le début du troisième millénaire, toutes les situations d'urgence alimentaire d'envergure survenues dans la Corne, en Afrique australe et au Sahel qui ont déclenché des interventions internationales ont eu lieu dans des contextes de faim et de pauvreté chroniques et non dans des situations de guerre ou de catastrophe naturelle. Lorsque des millions de personnes mènent une vie précaire et parviennent à peine à survivre, sans accès à des programmes de « filet de sécurité » ou à des assurances quelconques,

et sans guère d'économies ou de biens auxquels recourir, des chocs économiques ou climatiques relativement petits peuvent entraîner des crises aiguës. Ainsi, les organisations internationales d'aide sont de plus en plus appelées à fournir des secours à des populations se trouvant dans des contextes de pauvreté extrême et il faudrait leur donner les moyens d'en faire plus. Or, malgré leur engagement et leur présence mondiale, elles ne sont pas en mesure de satisfaire tous les besoins. Le système international d'aide n'est pas adapté à cette finalité ; il n'est pas à même de travailler à l'échelle requise et ne devrait pas, en fait, chercher à assumer la responsabilité qui incombe à proprement parler aux gouvernements nationaux des pays touchés.

.....mais ce sont les États qui doivent assumer la responsabilité au premier chef

Le devoir de satisfaire le droit à l'alimentation revient, au premier chef, à l'État. C'est là le but essentiel de tout gouvernement et il doit s'agir d'un rôle naturel dans tout système politique capable de rendre des comptes. De fait, il y a des données qui indiquent qu'il est rare qu'une famine survienne dans des États démocratiques qui fonctionnent.¹⁶

Intervenir dans le cadre de famines exceptionnelles est une chose. Mais intervenir dans des contextes de faim chronique en est une autre – et de nombreux États qui fonctionnent bien gouvernent encore des populations qui comptent en leur sein des millions de personnes qui souffrent de la faim. Pour aborder la faim à cette échelle, il faut de l'ambition et un ordre du jour d'envergure et proactif. Il s'agit d'une tâche intimidante, mais plusieurs pays ont montré qu'il est possible de faire des progrès.

Au cours des dix dernières années, des secours alimentaires d'en moyenne 975.000 tonnes par an ont été fournis à au moins 5 millions d'Éthiopiens en situation d'insécurité alimentaire chronique.¹⁷ Le système d'appels d'urgence annuels s'avérait onéreux et inefficace au moment d'aborder ce qui était en fin de compte des problèmes structurels : chaque année, les besoins étaient évalués afin de lancer des appels internationaux, auxquels les bailleurs de fonds étaient appelés à contribuer et les organisations humanitaires à prêter un soutien. En 2005, le Programme « filet de sécurité » productif (PSNP – *Productive Safety Net Programme*) a été mis en place par le gouvernement éthiopien, avec un soutien international, pour l'aider à s'attaquer à ces problèmes chroniques de façon plus efficace. À présent, grâce aux engagements à long terme du gouvernement et des bailleurs de fonds, l'aide est devenue plus prévisible et est

fournie par le biais d'un mécanisme permanent dirigé par le gouvernement, lequel en fixe également le budget.

Encadré 2 : Un filet de sécurité pour l'Éthiopie

À l'heure actuelle, le PSNP vient en aide à plus de 7 millions de personnes en situation d'insécurité alimentaire chronique – soit environ 10 pour cent de la population, ce qui est une tâche gigantesque et peu aisée pour un pays de la taille de l'Éthiopie. En 2007, 57 pour cent des ressources du programme ont été fournies en argent, le reste en de la nourriture.¹⁸

Le PSNP a pour but de protéger les biens des ménages vulnérables et de leur fournir un accès à la nourriture en leur offrant des transferts prévisibles d'argent et/ou de nourriture. L'élément travaux publics du programme a pour but de construire des biens communautaires comme des routes, des écoles et des sources d'eau.

Les ressources fournies suffisent en général à peine à subvenir aux besoins les plus fondamentaux des populations et l'élément argent du programme s'est avéré insuffisant dans le contexte de forte inflation de 2008.¹⁹ Bien que le programme n'ait pas aidé beaucoup de personnes à se sortir de leur dépendance de l'aide, il a permis à beaucoup de sauver leurs biens et de pouvoir mieux s'adapter aux chocs ; de fait, les revenus des bénéficiaires ont doublé sur deux ans, tandis que ceux des non-bénéficiaires ont diminué durant la même période.²⁰ Ce filet de sécurité a sans aucun doute permis d'éviter que l'importante crise alimentaire de 2008 n'entraîne des besoins humanitaires encore plus importants et généralisés. Les bénéficiaires sont convaincus que, sans les transferts, ils auraient souffert de manière beaucoup plus aiguë du double choc de la sécheresse et des prix alimentaires élevés.

Depuis les années 90, le Brésil développe des programmes visant à soutenir les personnes pauvres et les agriculteurs familiaux. Ces derniers bénéficient de crédits, de programmes d'assurance, d'assistance technique et d'un programme d'achat de nourriture dans le cadre duquel les aliments qu'ils produisent leur sont achetés pour être redistribués aux pauvres et aux indigents.²¹ Le soutien apporté à l'agriculture se conjugue à des mesures de protection sociale qui englobent l'accès universel au Système rural de sécurité sociale, le programme *Bolsa Família* (bourses accordées aux familles), les repas scolaires et un salaire minimum. Cette approche complète de la sécurité alimentaire a eu l'effet de réduire énormément la prévalence de la faim dans le pays. Selon le gouvernement brésilien,²² la malnutrition parmi les enfants de moins de cinq ans est passée de 13 pour cent à 7 pour cent entre 1996 et 2006.

Ces deux exemples illustrent des manières dont les États peuvent assumer la responsabilité de soulager la faim et d'intervenir lors de crises alimentaires. C'est moins une question de ressources que de volonté politique. Les pays à revenus moyens, et en particulier les grands exportateurs alimentaires comme le Brésil, peuvent utiliser

leurs propres ressources, tandis que les pays pauvres comme l'Éthiopie, le Niger ou le Malawi ont montré qu'une action publique considérable est possible en utilisant l'aide internationale. Le leadership national et les engagements du gouvernement à mettre en place des mécanismes efficaces peuvent donner lieu à un appui plus robuste et plus soutenu de la part des bailleurs de fonds que des appels d'urgence répétés visant à faire face à des pénuries alimentaires récurrentes.

L'action gouvernementale doit englober une ample gamme d'activités si elle veut aborder efficacement les besoins des populations ; l'éventail d'actions dépendra en grande partie des vulnérabilités diverses qui affectent différents groupes. Parmi les mesures à prendre pourront figurer, par exemple, les suivantes :

- assurer des transferts de nourriture et d'argent par l'intermédiaire de programmes de création d'emplois ou en les ciblant sur certains groupes (par ex. pensions pour les personnes âgées ou produits nutritionnels pour les enfants souffrant de malnutrition)
- offrir des subventions permettant la fourniture d'intrants, ainsi que de services d'assurance et de crédit, aux agriculteurs, aux communautés pastorales et piscicoles
- utiliser les réserves alimentaires et les achats publics pour stabiliser les prix, soutenir les agriculteurs et distribuer ou subventionner des aliments aux ménages en situation d'insécurité (Cf. section suivante pour de plus amples informations à ce sujet)
- éliminer les honoraires de santé et les frais scolaires, améliorer l'éducation nutritionnelle
- utiliser la législation pour définir et protéger les droits des citoyens ; par exemple, fixer un salaire minimum qui permette aux ouvriers des plantations d'assurer leur besoins essentiels.

C'est aux gouvernements qu'incombe au premier chef la responsabilité d'assurer une protection sociale à ceux qui souffrent de la faim et aux plus vulnérables, mais ils doivent par ailleurs fournir un environnement dans lequel les organisations de la société civile et le secteur privé puissent jouer un rôle actif, par exemple en apportant une assistance ou en établissant des programmes d'assurance ou de crédit.

Intervention dans les marchés des produits alimentaires ou laisser-faire ?

De nombreux pays en développement ont eu dans le passé des institutions publiques et des politiques destinées à protéger les producteurs et les consommateurs contre les hausses ou baisses soudaines des prix des produits alimentaires. Certains, comme le Malawi, l'Inde et l'Indonésie, interviennent encore considérablement dans les marchés des produits alimentaires, mais la majorité ont démantelé ou réduit ces mécanismes au cours des trente dernières années,²³ en partie du fait de la pression intense émanant des bailleurs de fonds internationaux, qui dénonçaient les problèmes de coûts élevés et d'inefficacité de mécanismes publics comme les réserves de céréales, les problèmes de corruption et le frein exercé sur le développement du secteur privé. Un argument clé mis en avant contre les réserves de céréales était que les marchés mondiaux des produits alimentaires étaient devenus plus importants et moins volatiles, de sorte qu'il valait mieux pour les pays acheter à l'étranger, au besoin, au lieu de maintenir des réserves nationales.²⁴ Étant donné que certains bailleurs de fonds sont aussi de grands importateurs de céréales, ces conseils de politique générale ne sont peut-être pas entièrement désintéressés.

La montée en flèche des prix des produits alimentaires en 2007 et 2008 a soulevé des questions sérieuses sur les avantages de cette approche non interventionniste. Les marchés mondiaux des produits alimentaires sont devenus très dépendants des marchés volatiles du pétrole et sont de plus en plus liés aux fluctuations de l'offre causées par les risques climatiques ou des mesures comme l'interdiction des exportations prises par certains pays. Cela s'avère tout particulièrement problématique dans le contexte de la réduction des stocks mondiaux de céréales, lesquels en 2008 ont chuté jusqu'à leur niveau le plus faible en 25 ans.²⁵ Au vu de cette incertitude de l'offre de produits alimentaires pour les pays importateurs, il est temps de réévaluer la nécessité d'une forme ou une autre d'intervention gouvernementale dans les marchés des produits alimentaires. Il ne faut pas, toutefois, oublier les défauts identifiés dans le passé concernant les systèmes alimentaires gérés. Il est important de tirer les enseignements des expériences antérieures et de faire preuve d'innovation dans la conception de nouvelles interventions.

Certains experts proposent des réserves alimentaires mondiales « virtuelles ».²⁶ Cette mesure pourrait contribuer à freiner la spéculation sur les marchés mondiaux mais maintiendrait les pays en développement dans une situation de dépendance par rapport à la

bonne volonté des grands exportateurs pour ce qui est de leur approvisionnement en nourriture et elle ne pourrait être introduite que pour compléter des mesures prises aux niveaux local, national ou régional pour réduire la volatilité des prix des produits alimentaires et assurer une offre adéquate.

Au niveau des communautés, les agriculteurs peuvent exercer un pouvoir plus important sur les marchés à travers les banques de céréales ou d'instruments comme le warrantage (ou crédit stockage), qui permet à un agriculteur de vendre ses produits à un entrepôt au moment de la récolte puis de recevoir les revenus supplémentaires générés lorsque les aliments entreposés sont vendus quelques mois plus tard, moment où les prix sont normalement plus élevés.

Les réserves nationales bien gérées, qui peuvent être accrues ou vendues selon les besoins, conjuguées à l'utilisation judicieuse de politiques fiscales et relatives aux tarifs douaniers (p. ex. baisse de la TVA sur les denrées alimentaires de base), peuvent jouer un rôle important dans la réduction de la volatilité des prix et peuvent en outre être utilisées à des fins de distributions d'aliments aux populations vulnérables.²⁷ À la différence de l'aide alimentaire importée, qui peut nuire à l'agriculture locale, l'acquisition au niveau national de réserves de nourriture peut être très avantageuse pour les agriculteurs locaux.

Afin de limiter le coût du maintien de réserves physiques, on peut conjuguer ces réserves à des réserves financières destinées à l'acquisition de nourriture. Il convient d'accorder une attention particulière à des instruments novateurs – comme des options d'achat qui garantissent des prix plafonnés ou fixés pour les importations alimentaires – qui ont été introduits, avec de très bons résultats, par des pays comme le Malawi durant les quelques dernières années.²⁸

Le développement de mécanismes régionaux peut revêtir un sens dans certaines parties du monde qui ont fait l'objet d'une intégration économique. C'est là l'option choisie par la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), qui a décidé de créer un stock régional de nourriture de 500.000 tonnes, acheté au niveau local.²⁹ Le défi constitué par la mauvaise gestion et la corruption dans les institutions publiques et parapubliques est concret, mais il peut être relevé au moyen d'une reddition de comptes accrue et d'une participation plus importante de la part des parties prenantes comme les associations d'agriculteurs.

Réduction des risques et renforcement de la capacité d'adaptation

L'Etat doit également contribuer à protéger les personnes des catastrophes naturelles. C'est un aspect de plus en plus crucial au vu des effets du changement climatique. La réduction des risques de catastrophes (RRC) englobe les actions nécessaires pour renforcer la capacité d'adaptation et réduire les pertes dues aux catastrophes en abordant la question de la vulnérabilité des populations face aux risques. La nécessité de la RRC est devenue encore plus pressante maintenant que le changement climatique accroît le nombre et l'intensité des menaces naturelles comme les inondations et les sécheresses, avec les pertes qu'elles supposent pour la production alimentaire.

La réduction des risques présente un meilleur rapport résultats-coûts que les tentatives d'intervention après une catastrophe. Chaque dollar consacré à l'atténuation des risques permet d'économiser en moyenne 4 dollars en coûts de secours et de rétablissement.³⁰ Les 3,1 milliards de dollars dépensés par la Chine pour contrôler les inondations entre 1960 et 2000 ont, selon les estimations, permis d'éviter des pertes d'environ 12 milliards de dollars.³¹

Encadré 3 : La RRC en pratique : remise en vigueur des connaissances agricoles en Bolivie

De graves inondations, des sécheresses saisonnières et des incendies surviennent régulièrement dans le district de Beni, en Bolivie. Le drainage et les conditions des terres sont médiocres et l'agriculture sur brûlis est dominante – les terres sont productives pendant environ trois ans avant que les agriculteurs ne se déplacent vers de nouvelles zones –déboisant d'autres terres et coupant la forêt humide.

Les civilisations anciennes procédaient à de vastes modifications du paysage pour faire face à ces mêmes défis. L'une d'elles est la création de semis surélevés (*camellones*), que les communautés locales ont maintenant commencé à reproduire. Ces *camellones* se trouvent au-dessus du niveau des eaux de crue saisonnières et permettent d'éviter que les graines et les plantes ne soient emportées par l'eau ; ils font partie d'un système de gestion de l'eau qui produit des terres fertiles, des réserves de poisson, du fourrage et un drainage localisé. Les *camellones* permettent aussi de produire des aliments même durant la saison des crues, laquelle était auparavant une période de faim pour de nombreux ménages.³²

Selon Yenny Noza, un agriculteur local : « Dans l'ancien système, nous perdions beaucoup de plantes et de graines lors des crues. Puis nous devons attendre que le niveau de l'eau baisse avant de commencer à replanter... mais dans ce système, la terre où poussent les plantes n'est pas submergée par l'eau, alors nous pouvons encore récolter, puis replanter immédiatement des semences... ».

En 2000, une coalition composée de 168 gouvernements, agences des Nations Unies, organismes régionaux et organisations de la société civile a adopté le Cadre d'action de Hyogo 2005-2015, qui établit les priorités en matière de RRC. Parmi ces priorités figurent les suivantes : institutionnaliser la RRC dans les institutions et politiques nationales, améliorer les systèmes d'alerte précoce et les mesures de préparation, construire une culture de sécurité et investir dans la réduction des risques et la capacité d'adaptation.

Bien qu'il y ait eu quelques progrès dans le sens d'interventions plus efficaces lors de catastrophes, les progrès sur le Cadre de Hyogo sont inégaux. La RRC est encore rarement considérée comme une priorité par les gouvernements ; elle devient trop souvent la responsabilité d'un seul ministère ou département au lieu d'être intégrée dans les plans de développement nationaux. Au niveau international, il n'y a guère de financement pour la RRC, qui reste une faible priorité.

Reconnaissant cet état de fait, les représentants de gouvernements et d'autres parties prenantes se réuniront en 2009 pour identifier les lacunes restantes et les mesures à prendre pour accélérer la mise en œuvre. Ce sera là une occasion importante de revitaliser les engagements politiques et financiers en faveur de la RRC, ce qui pourrait entraîner des avantages considérables pour les communautés en situation d'insécurité alimentaire extrême.

3 Autonomiser les personnes et les communautés pour qu'elles puissent concrétiser leurs droits à l'alimentation et aux moyens de subsistance

Même si les politiques gouvernementales sont bonnes, elles ne donneront rien sans la participation active de chacun d'entre nous.

Nelson Mandela, 1^{er} mai 1998

Une question de droits

Oxfam estime que la protection alimentaire et sociale est un droit et pas une question de charité. Les personnes doivent être en mesure de revendiquer ces droits et de participer en tant que citoyens aux choix de politiques générales qui affectent leur vie. L'État doit jouer un rôle central dans le respect et la concrétisation de ces droits et il peut y parvenir par le biais d'une variété d'initiatives publiques et privées. Il faudrait se concentrer tout particulièrement sur le développement et le maintien de programmes de protection sociale. La protection sociale suppose non seulement des instruments de gestion des risques, mais aussi des transferts directs de ressources, des dispositions institutionnelles et une législation qui définit et protège les droits socio-économiques des citoyens.

L'encadré 4 montre que l'institutionnalisation des droits des personnes à travailler et à gagner un salaire décent s'est avérée efficace au moment de concrétiser le droit à l'alimentation des communautés rurales en Inde.

Encadré : La Loi nationale sur la garantie de l'emploi rural en Inde³³

Depuis 2005, la Loi nationale sur la garantie de l'emploi rural (NREGA – *National Rural Employment Guarantee Act*) garantit cent jours de travail par an à tout ménage disposé à effectuer des travaux publics en échange d'un salaire minimum versé par l'État. Environ un tiers de la main-d'œuvre de la NREGA doit se composer de femmes, payées au même tarif que les hommes.

L'établissement de la NREGA comme un droit stipulé par la loi pour les citoyens a constitué une étape clé dans le sens de la concrétisation du droit à obtenir un moyen de subsistance adéquat et du droit à l'alimentation. Cette loi couvre 27 États et 21 millions de bénéficiaires auto-sélectionnés, qui sont principalement les ménages les plus pauvres, nombre des groupes minoritaires et des femmes. Le lien évident entre une demande d'emploi rémunéré – qui doit être traitée, selon la loi, dans un délai de 15 jours – et une offre d'emploi a fait qu'un nombre plus important de personnes en ont tiré parti que dans le cadre de programmes antérieurs plus passifs.³⁴ Des études effectuées en Andhra Pradesh montrent que la

NREGA a fait doubler les salaires ruraux, a réduit la migration et a permis aux femmes d'obtenir des revenus égaux.³⁵ L'accès au programme est crucial pour éviter la sous-alimentation dans les groupes minoritaires et marginalisés.

Créer un espace propice à la participation efficace des citoyens

Les gouvernements doivent créer des occasions propices à la participation de toutes les parties prenantes concernées à la conception et la mise en œuvre de politiques nationales en matière d'alimentation, d'agriculture et de protection sociale. Parmi ces « plates-formes » doivent figurer, entre autres : les organisations de producteurs (par exemple d'agriculteurs, de pisciculteurs, de communautés pastorales), les associations de consommateurs et de femmes, le secteur privé, les syndicats, les groupes représentant les minorités, tous les ministères concernés ainsi que les organisations internationales. La coordination nationale doit s'accompagner d'une coordination au niveau local. Pour ce qui est des crises alimentaires, les communautés locales doivent prendre part aux décisions qui affecteront leur vie et leurs moyens de subsistance.

Une participation de ce type améliore la pertinence, la valeur, l'équité et la légitimité des politiques mises en place et assure une meilleure adhésion et mise en œuvre par toutes les personnes concernées. Elle peut par ailleurs faire que les institutions publiques et parapubliques rendent plus de comptes, soient moins susceptibles d'introduire une discrimination (comme au Zimbabwe et au Myanmar, par exemple, où certaines populations ne reçoivent parfois pas une assistance adéquate du fait de leur affiliation politique ou de leur ethnie)³⁶ ou de succomber à la corruption, comme dans le cas de la mauvaise gestion des réserves de céréales au Malawi en 2002.³⁷

Encadré 5 : Une approche participative : le système brésilien de sécurité alimentaire

Les politiques de sécurité alimentaire du Brésil sont conçues et mises en œuvre par trois principales institutions : la Conférence nationale, le Conseil national de sécurité alimentaire (CONSEA) et la Chambre interministérielle pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle. La Conférence et le Conseil sont des organes collégiaux qui font intervenir des représentants des départements gouvernementaux pertinents, des organisations de la société civile et du secteur privé. La Chambre se compose de ministres d'État et est chargée de favoriser des liens intersectoriels autour de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et de mettre en œuvre la Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Les conférences nationales définissent les lignes directrices d'orientation dont le suivi est ensuite assuré par le CONSEA, qui est un forum permanent de débat des questions liées au droit humain à l'alimentation et à la nutrition.

Il est aussi essentiel, pour améliorer l'efficacité, d'ouvrir la gestion et la gouvernance des organismes parapublics à la participation formelle des agriculteurs et de la société civile. Les recherches menées par Oxfam au Malawi ont montré que c'est là une bien meilleure option pour la Société de développement et de commercialisation agricoles (ADMARC) que la privatisation préconisée par certains bailleurs de fonds.³⁸

4 Aide internationale : argent, partenariat et cohérence

Dans les pays pauvres, l'assistance internationale est nécessaire pour contribuer à financer et à soutenir les stratégies de réduction de la faim. Or, en plus d'un financement accru, les agences internationales doivent procéder à des changements importants dans leurs manières de travailler si elles veulent devenir plus cohérentes et efficaces.

Soutenir les capacités locales

L'aide humanitaire fournie par les organisations internationales et les interventions menées par les gouvernements nationaux en réponse à la faim doivent se compléter mutuellement. Ainsi, l'assistance sera fournie non seulement aux victimes des « crises humanitaires » déclarées, mais aussi à tous ceux qui n'ont pas les moyens de se procurer les aliments dont ils ont besoin pour mener une vie digne et en bonne santé.

Tous les pays ne sont pas dotés de la capacité de pays de revenus moyens comme le Brésil, si bien que les organisations internationales d'aide doivent faire plus que fournir une assistance directe aux populations des pays les plus pauvres ; elles doivent également renforcer les capacités des structures et des programmes nationaux, ainsi que celles des citoyens et de leurs organisations respectives. C'est là un aspect qui est aussi crucial pour veiller à ce que l'aide ne vienne pas remplacer les interventions entreprises au niveau local, voire faire double emploi avec elles.

Un tel changement dans le rôle des agences d'aide les amène à repenser leurs rôles et portefeuilles d'activités, lesquels se concentrent trop souvent simplement sur les projets et la prestation. Par exemple, dans sa nouvelle stratégie,³⁹ le PAM envisage de s'éloigner de la seule fourniture d'aliments pour soutenir plutôt les capacités locales au travers, par exemple, de l'achat auprès des petits agriculteurs locaux, d'un rôle de conseil aux gouvernements et du transfert de connaissances techniques spécialisées sur les outils de réduction de la faim.

Aborder les déséquilibres de l'aide internationale

Le déséquilibre entre différentes formes d'aide continue d'être un sujet de grande préoccupation. L'apport d'un soutien adéquat à la production alimentaire sous la forme de crédit ou d'intrants fournis aux agriculteurs aurait souvent pour effet d'éviter les crises

alimentaires et le besoin d'assistance humanitaire. Après les crises alimentaires de 2002 et de 2005, le Malawi a cessé d'être un récipiendaire important d'aide alimentaire pour devenir un exportateur alimentaire une fois que le gouvernement a commencé à subventionner des intrants agricoles aux agriculteurs, avec le soutien des bailleurs de fonds.⁴⁰ Or, l'aide alimentaire reste souvent la forme dominante d'intervention pour répondre aux crises alimentaires. En 2008, l'aide alimentaire a représenté 41 pour cent de tous les appels humanitaires et a été financée à 86 pour cent, tandis que les besoins de l'agriculture, qui ne représentaient que 3 pour cent de tous les appels, n'ont été couverts qu'à 42 pour cent.⁴¹ La FAO estime que l'agriculture requiert une aide annuelle de 30 milliards de dollars⁴², mais les bailleurs de fonds ne lui ont assigné que 4 milliards de dollars au cours des quelques dernières années, soit à peine 13 pour cent de ce besoin.⁴³ Des investissements de ce type peuvent entraîner des avantages immédiats sur le plan de l'accès à la nourriture et renforcer en outre les moyens de subsistance à plus long terme.

Au-delà de l'aide alimentaire, un financement externe est requis pour aider les gouvernements à mettre en place des programmes et mécanismes de protection sociale et de réduction des risques de catastrophes. Comme on l'a vu plus haut, les expériences de l'Éthiopie et du Niger, où les bailleurs de fonds mettent en commun leurs ressources pour soutenir les plans et instruments nationaux, sont encourageantes. Le Département britannique pour le développement international (DFID), par exemple, s'est fixé l'objectif de contribuer aux efforts visant à faire en sorte que 16 millions de personnes en situation d'insécurité alimentaire chronique dans six pays africains soient transférées de programmes d'assistance humanitaire vers des filets de sécurité à long terme.

Cependant, cette forme de financement international en est encore à son stade expérimental et est loin d'avoir atteint l'envergure requise. La protection sociale et la RRC tendent à se situer entre les catégories institutionnelles de bailleurs de fonds, lesquels se divisent généralement entre l'aide alimentaire et l'agriculture. Des changements structurels sont par ailleurs requis dans la manière dont le financement est fourni. Il faudrait, entre autres, que la part des ressources en argent soit supérieure à celle des ressources en nature, qu'il y ait une plus grande prévisibilité et des engagements à plus long terme, ainsi qu'un soutien budgétaire accru au lieu du financement de projets.

Acheter au niveau local : comment la nourriture peut autonomiser les communautés locales

Les interventions d'aide alimentaire sont souvent administrées par le biais de programmes autonomes dans lesquels les gouvernements ou les agences d'aide distribuent des aliments aux bénéficiaires. Ceci tend à nuire aux moyens de subsistance des agriculteurs, en particulier lorsqu'il s'agit d'aide alimentaire en nature fournie par des pays qui exportent de grandes quantités de denrées alimentaires. De plus, ce modèle perçoit les personnes comme des objets, et non des sujets, de la solution. En fait, nombre des personnes ciblées par l'assistance alimentaire sont des agriculteurs et pourraient faire partie de la solution à long terme à la faim et à l'insécurité.

Le fait de se procurer la nourriture au niveau local pour les urgences ou les programmes de protection sociale a un effet multiplicateur sur les revenus des agriculteurs et peut beaucoup profiter aux pauvres des zones rurales, aux petits agriculteurs et aux installations et services locaux situés à l'extérieur des exploitations agricoles (traitement, transports et commercialisation). L'initiative du PAM « achats au service du progrès », consistant à acheter des produits alimentaires aux petits exploitants et rendue possible par l'augmentation par les bailleurs de fonds de leurs contributions monétaires, présente un potentiel significatif. En 2008, le PAM a acheté plus d'un milliard de dollars d'aliments dans les pays en développement,⁴⁴ soit plus que ce que la Banque mondiale consacre tous les ans à l'agriculture en Afrique. Selon les projections du PAM, cette initiative, dans sa phase pilote, augmentera les revenus annuels de 350.000 petits exploitants agricoles et apportera un soutien d'en moyenne 50 dollars par an à 1,5 millions de personnes.⁴⁵ Ceci illustre bien le potentiel de l'utilisation de l'acquisition de l'aide alimentaire comme outil très efficace de garantie de la sécurité alimentaire à long terme.

Un financement prévisible pour soutenir les secours humanitaires nationaux à long terme

Dans le Cadre exhaustif d'action de juillet 2008, le Groupe de travail de haut niveau des Nations unies sur la crise alimentaire mondiale (GTHN), estime que le besoin de financement complémentaire pour assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle, le développement de l'agriculture, et le bon fonctionnement des marchés agricoles, se situe entre 25 et 40 milliards de dollars.⁴⁶

Il est essentiel que les bailleurs de fonds prennent des engagements robustes et prévisibles pour aider les gouvernements des pays qui manquent de revenus à développer les politiques de protection sociale, d'agriculture et de RRC et à dépendre en moindre mesure de l'utilisation de l'assistance humanitaire internationale pour subvenir aux besoins chroniques. L'encadré 6 ci-dessous illustre l'utilisation du financement prévisible pour renforcer le système national au Niger au cours des quelques dernières années. Pour arriver à ce résultat, il faut que les gouvernements nationaux élaborent des politiques claires, détaillées et basées sur les résultats, ainsi que des plans d'action chiffrés.

Encadré 6 : Niger : un Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires soutenu par les bailleurs de fonds

Malgré l'existence de systèmes d'alerte précoce qui fonctionnent, le gouvernement du Niger et ses partenaires n'ont pas pu éviter la crise alimentaire de 2005. L'intervention a été tardive et mal coordonnée. On a assisté à la fourniture précipitée et en masse de secours humanitaires internationaux par les ONG et les agences onusiennes, tandis que le système public n'avait pas les moyens de réagir efficacement et d'assurer la coordination. Cette crise a également révélé le fait que la faim chronique et saisonnière n'avait pas été abordée et que la malnutrition touchait des centaines de milliers d'enfants en bas âge tous les ans.

Trois ans plus tard, le Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires a été renforcé de plusieurs manières :

- Il conjugue des interventions permanentes conçues pour aborder la faim chronique et des mécanismes permettant de faire face aux catastrophes.
- Le plan d'action national s'appuie sur l'action collective des administrations locales et des ministères nationaux, des agences onusiennes et des ONG.
- Le système englobe une ample gamme d'interventions, comme les transferts d'aliments et d'argent, les activités liées à la nutrition, le soutien aux banques de céréales, la fourniture de semences aux agriculteurs et celle de fourrage aux communautés pastorales.
- Il gère une réserve alimentaire nationale et un fonds d'urgence pour les interventions d'aide alimentaire.
- La mise en œuvre du plan est financée grâce à un fonds de ressources mises en commun par les bailleurs de fonds. Depuis 2005, le financement international pour ce système a connu une augmentation considérable et des engagements à long terme ont été pris par un certain nombre de bailleurs de fonds.

Source : Entretien d'Oxfam avec la Cellule Crises Alimentaires, bureau du Premier ministre, gouvernement du Niger, mars 2008

Investir au niveau mondial pour un effort international plus efficace

Oxfam se réjouit de la création du GTHN mis sur pied par Ban Ki Moon, Secrétaire général des Nations Unies, en avril 2008, et composé des chefs des fonds, des agences, et des programmes spécialisés des Nations Unies, ainsi que de représentants de la Banque mondiale et du FMI. Pour la première fois, ces institutions financières se rassemblent avec le reste de l'ONU dans le but de définir un cadre commun de politique générale pour aborder la crise alimentaire.

Cependant, le GTHN n'a pas encore donné lieu à des changements sur le terrain. Au lieu de cela, en 2008, les diverses institutions ont défini leurs propres plans d'action et demandé des fonds de manière mal coordonnée – et avec des zones de chevauchement considérables. Par exemple, le Programme d'intervention en réponse à la crise alimentaire mondiale de la Banque mondiale, mis sur pied pour réagir aux prix alimentaires élevés, finance l'aide alimentaire du PAM et la fourniture d'intrants agricoles, tandis que l'Initiative de la FAO contre la flambée des prix des denrées alimentaires se centre, elle aussi, sur la fourniture d'intrants, pour lesquels la FAO, à l'instar du PAM, a demandé indépendamment un soutien auprès des bailleurs de fonds. Dans la plupart des pays dans lesquels elles opèrent, ces institutions rivalisent pour obtenir des fonds pour des plans séparés, avec des chevauchements et un manque de clarté similaires quant à leurs rôles respectifs.⁴⁷

Un mois après la Conférence mondiale de l'alimentation de 2008, qui s'est tenue à Rome, le G8 a proposé le lancement d'un Partenariat mondial pour l'alimentation et l'agriculture (PMAA) dans le but d'aborder la crise alimentaire, partenariat qui développerait les travaux initiés par le GTHN. Lorsque l'on sait que les deux sommets précédents sur l'alimentation avaient abouti à des décisions similaires, il y a de bonnes raisons de se montrer sceptique sur cette annonce. En 1996, le Comité de la sécurité alimentaire fut créé pour donner suite au Plan d'action qui avait résulté du sommet. Puis, en 2003, l'Alliance internationale contre la faim fut établie pour unir les efforts contre la faim (suite à la Conférence mondiale de l'alimentation de 2002).

Néanmoins, le partenariat mondial renouvelé pour l'alimentation et l'agriculture proposé par le G8 attirera l'attention sur les besoins de près d'un milliard de personnes souffrant de la faim et, surtout, pourrait contribuer à améliorer la coordination, la cohérence et l'efficacité dans le cadre de l'intervention. Le PMAA devrait soutenir les plans nationaux en matière d'alimentation, d'agriculture et de

protection sociale. Il devrait mettre en place des mécanismes de coordination politique, technique et financière par le biais de partenariats entre gouvernements, organisations de producteurs et de consommateurs, le secteur privé et les ONG aux niveaux national et mondial. Oxfam estime que le partenariat mondial devrait :

- assurer un contrôle démocratique large des politiques générales, en soutenant des processus ouverts au niveau national qui englobent toutes les parties prenantes concernées (y compris les organisations d'agriculteurs et de femmes, les organisations du secteur privé, les groupes minoritaires, les syndicats et les organisations de consommateurs) sur les plans de leur conception, leur mise en œuvre et leur redevabilité
- garantir des fonds prévisibles à moyen terme pour les pays et les communautés les plus gravement touchés par la faim et les crises alimentaires lorsque les ressources nationales sont insuffisantes
- élaborer des points de référence par rapport auxquels la qualité des plans nationaux de sécurité alimentaire puisse être évaluée
- établir des mécanismes de mise en application (y compris la gestion efficace d'une Convention relative à l'aide alimentaire (CAA) réformée - voir section suivante ci-dessous) afin de veiller à ce que les bailleurs de fonds et les gouvernements respectent leurs engagements en faveur de la concrétisation du droit à l'alimentation et à la protection sociale
- mettre en place des mécanismes de reddition de comptes mutuelle comme les examens par les pairs entre acteurs clés aux niveaux nationaux et mondiaux
- fournir un financement aux organisations de la société civile pour leur permettre de prendre part à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de sécurité alimentaire et pour permettre l'évaluation indépendante des résultats aux niveaux national et mondial.

Réforme de la Convention relative à l'aide alimentaire

La CAA est le seul traité international qui engage les bailleurs de fonds à effectuer des débours annuels minimaux en vue de la réduction de la faim. La CAA consigne les engagements annuels d'aide alimentaire (en argent et en nature) pris par les bailleurs de fonds et fournit un ensemble de principes et de lignes directrices

pour la fourniture d'aide alimentaire. La convention actuelle engage les bailleurs de fonds à fournir cinq millions de tonnes de nourriture par an. Bien qu'elle soit censée garantir des débours annuels et prévisibles d'aide alimentaire, elle s'est avérée plutôt inefficace dans ce sens au cours des quarante années qui se sont écoulées depuis sa création.⁴⁸ Elle opère depuis les locaux du Conseil international des céréales (organisme de promotion des échanges commerciaux) et est dotée d'un conseil où seuls les bailleurs de fonds sont représentés, de sorte que la CAA a plutôt servi les intérêts commerciaux des pays exportateurs de céréales que joué un rôle de véhicule du développement.⁴⁹ Il n'existe aucun mécanisme permettant de veiller à ce que les ressources assignées aux termes de la CAA le soient en priorité aux pays les plus nécessiteux, prennent la forme appropriée – par exemple aide en argent ou en nature – ou soient fournies au bon moment. Il n'y a pas non plus moyen d'assurer que les bailleurs de fonds honorent leurs engagements tels que définis par eux-mêmes.

La CAA a le potentiel d'apporter un soutien prévisible du type décrit au Niger, mais elle doit faire l'objet de réformes sur le plan des membres et de son rôle et cesser d'être un système de comptabilité pour devenir un mécanisme qui coordonne et assure le suivi de l'assignation des ressources, en argent ou en nature, pour la mise en œuvre des politiques et plans d'action nationaux dans les pays les plus pauvres.

Une mesure immédiate recommandée est de faire sortir la CAA du Conseil des céréales et de la placer sous l'administration conjointe des trois agences onusiennes opérant depuis Rome qui s'occupent des questions liées à l'alimentation – le PAM, le FIDA et la FAO – où elle pourrait jouer un rôle de pilier important dans le cadre d'un partenariat mondial.

Recommandations

Les gouvernements des pays en développement doivent veiller à la réalisation du droit à l'alimentation et à la protection sociale des personnes en situation d'extrême pauvreté. Cela nécessite de mettre en œuvre des politiques globales en matière d'alimentation, d'agriculture et de protection sociale, pour satisfaire les besoins immédiats et pour mieux protéger les communautés vulnérables contre les chocs éventuels. Outre une action au niveau régional, un soutien international sera requis, lorsque les capacités et les ressources s'avéreront insuffisantes.

C'est pourquoi Oxfam recommande :

Aux gouvernements des pays en développement :

- de promouvoir un cadre commun d'analyse de la faim et de la vulnérabilité des populations et de mettre en place les interventions appropriées pour y faire face. Outre une meilleure évaluation des besoins et une analyse plus précoce, il est essentiel de veiller à ce que les acteurs nationaux et internationaux répondent aux besoins alimentaires immédiats, au moyen de ressources adéquates et d'investissements appropriés. L'adoption d'un système d'analyse des crises au niveau des pays, comme la Classification intégrée des phases de la sécurité alimentaire (IPC – *Integrated Phase classification*) ou d'un système équivalent, faciliterait ce processus ;
- de veiller à ce que les communautés affectées bénéficient de l'accès nécessaire aux revenus et à la nourriture, grâce à des mesures de protection sociale appropriées au niveau local. Ces mesures peuvent par exemple comprendre la garantie d'un salaire minimum, des programmes de création d'emplois, de transferts directs de nourriture ou d'argent aux familles, la prestation de services d'assurance et de crédit, ou encore la fourniture d'intrants aux agriculteurs, comme aux éleveurs et pêcheurs. Étant donné la nature chronique de la faim dans de nombreux pays, ces politiques doivent être mises en œuvre sur le *long terme* et non uniquement lors d'interventions tardives, au moment le plus grave d'une crise ;
- d'utiliser des réserves alimentaires locales, nationales ou régionales, pour alimenter les populations touchées par la crise et pour réduire la volatilité des marchés alimentaires. Ces mesures doivent être soutenues par des politiques fiscales et douanières permettant de protéger les agriculteurs et d'améliorer l'accès de la population à la nourriture ;
- face aux crises, de compléter ces interventions par des mesures efficaces de réduction des risques, afin de protéger les moyens de subsistance de la population et faciliter leur redressement économique et social, une fois le pire passé. Ces mesures doivent être élaborées dans une optique de réduction de la vulnérabilité à plus long terme, comme par exemple des programmes « argent contre travail », dont l'objectif est l'amélioration de la conservation de l'eau ;
- de créer un environnement permettant aux organisations de la société civile et au secteur privé de jouer un rôle actif dans la fourniture de l'aide ou la mise en place de programmes d'assurance et de crédit ;

- d'impliquer tous les acteurs concernés - ministères, agences internationales et organisations de la société civile (comme les organisations paysannes ou de femmes) dans la conception et la coordination de plans d'action en matière d'alimentation, d'agriculture et de protection sociale. Ces plans doivent constituer des éléments explicites des stratégies nationales de réduction de la pauvreté et être intégrés, s'il y a lieu, dans des plans régionaux, comme la Politique agricole commune ouest-africaine (ECOWAP) ou le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA).

Aux pays donateurs et aux organisations internationales :

- d'apporter un soutien financier et technique aux actions des Etats décrites ci-dessus, en renforçant les capacités nationales à lutter contre la faim et en soutenant les initiatives régionales. Pour ce faire, il faudra assurer un financement à plus long terme et plus prévisible, ainsi que des investissements plus importants dans la réduction des risques, dans les interventions précoces et la réhabilitation ;
- d'augmenter les financements destinés aux transferts d'argent vers les familles dans le besoin et de mettre moins l'accent sur l'aide alimentaire en nature. Lorsque ce type d'aide est requis, il est nécessaire de privilégier un approvisionnement national ou régional afin de renforcer les moyens de subsistance locaux ;
- de s'engager en faveur d'un partenariat mondial renouvelé pour l'agriculture et l'alimentation, basé sur les mécanismes internationaux et régionaux existants et soutenant les efforts communs initiés par le Groupe de travail de haut niveau des Nations unies en 2008. Ce partenariat devrait garantir une coordination effective et l'application des accords mondiaux, ainsi que l'amélioration du soutien et des interventions des institutions internationales au niveau national ;
- de réformer la Convention relative à l'aide alimentaire (CAA), qui consigne les engagements annuels en terme d'aide alimentaire pris par les bailleurs de fonds. Cette réforme doit permettre d'assurer un financement prévisible des politiques alimentaires nationales et régionales chiffrées, et de rendre les engagements contraignants. Il faudrait enfin faire sortir la CAA du Conseil international des céréales pour la placer sous l'administration des agences onusiennes spécialisées dans l'alimentation - le PAM, le FIDA et la FAO.

Aux organisations non gouvernementales internationales:

- de renforcer les mécanismes locaux et nationaux de prévention et de réponse aux crises alimentaires, plutôt que de se concentrer

sur l'aide aux populations. Cela suppose la participation à l'analyse des risques et de la vulnérabilité de la population, afin de concevoir de meilleures interventions ;

- d'aider les organisations de la société civile locale à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques nationales en matière d'alimentation, d'agriculture et de protection sociale.

Notes

¹ Black, R. Morris, S et Bryce, J. (2003) « Where and why are 10 million children dying every year? » *The Lancet* 361: 2226–34.

² 109 millions est la différence entre 854 millions en 2007 et les 963 millions annoncés par la FAO en décembre 2008. Cf. FAO (2007) « Agriculture key player to stop degradation of vital ecosystems », Rome : FAO, <http://www.fao.org/newsroom/EN/news/2007/1000542/index.html> et FAO (2008) « Number of hungry people rises to 963 million », Rome : FAO, <http://www.fao.org/news/story/en/item/8836/icode/> – consultation la plus récente des deux documents : décembre 2008

³ FAO (2008) « Assessment of the World Food Security and Nutrition Situation », Comité de la sécurité alimentaire dans le monde, 34^{ème} session, Rome, octobre 2008, page 6. Rome : FAO, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/014/k3175e.pdf>, consultation la plus récente : 16 janvier 2009.

⁴ Le gouvernement indonésien intervient sur le marché du riz pour le réguler. Ses interventions incluent le stockage de riz, afin de réaliser des distributions publiques. Les prix et la disponibilité d'autres biens alimentaires sont largement déterminés par le fonctionnement des marchés.

⁵ L'expression "architecture mondiale" se réfère à l'ensemble des institutions d'aide multilatérale et bilatérale, ainsi qu'aux accords, traités et instruments utilisés pour leur gouvernance et la coordination de leurs activités.

⁶ FAO (2008) « Number of hungry people rises to 963 million », Rome : FAO. <http://www.fao.org/news/story/en/item/8836/icode/>, consultation la plus récente : 11 décembre 2008.

⁷ FAO (2008) « Assessment of the World Food Security and Nutrition Situation », Comité de la sécurité alimentaire dans le monde. *op. cit.*

⁸ Oxfam International et Save the Children (2008) « Rising Food Prices in the Sahel : The urgency of long-term action », Oxford : Oxfam International

⁹ Très peu de phénomènes météorologiques isolés, comme le cyclone Sidr, ont été directement attribués au changement climatique causé par l'homme. Cependant, la gravité des tempêtes dans cette région s'est intensifiée au cours des quelques dernières années et il y a des données qui indiquent que cette tendance va se poursuivre. Cf. Cruz, R.V., H. Harasawa, M. Lal, S. Wu, Y. Anokhin, B. Punsalmaa, Y. Honda, M. Jafari, C. Li et N. Huu Ninh, 2007: Asia. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden et C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, 469-506."

¹⁰ Easterling, W.E., P.K. Aggarwal, P. Batima, K.M. Brander, L. Erda, S.M. Howden, A. Kirilenko, J. Morton, J.-F. Soussana, J. Schmidhuber et F.N. Tubiello, 2007: Food, fibre and forest products. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution du Groupe de travail II au quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden et C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, 273-313.

¹¹ Plus d'un milliard de personnes dans les pays en développement dépendent du poisson pour plus de 25% de leur revenu ou de leur nutrition – ONU (2005), « Atlas des océans des Nations Unies », Nations Unies. <http://www.oceansatlas.org> – consultation la plus récente : janvier 2009.

¹² Les articles 23 et 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies stipulent que :

- Toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage.
- Quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale.
- Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.
- La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale.

¹³ Christopher, C. (2008) « Le Niger menace d'expulser Médecins sans frontières », Le Monde, 23 octobre 2008

¹⁴ Site web de l'IPC, www.ipcinfo.org/, consultation la plus récente : 15 novembre 2008

¹⁵ Site web du PAM, www.wfp.org, consultation la plus récente : 8 décembre 2008.

¹⁶ Il s'agit là d'une remarque célèbre faite par l'économiste et prix Nobel Amartya Sen, qui a soutenu que les famines aiguës ne sont possibles que lorsque la reddition de comptes est faible. Il a cité le cas de l'Inde, qui ne connaît pas de famine aiguë depuis l'indépendance et les élections de 1947. La faim chronique – qui est fonction de la pauvreté – est une autre affaire, bien entendu. Cf. Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press, 1999.

¹⁷ Chiffres relatifs au tonnage – Interfais du PAM, <http://www.wfp.org/interfais/>, juin 2008 et chiffres relatifs aux bénéficiaires – Mousseau, F. (2003), « Rapport de Mission d'évaluation de sécurité alimentaire, Éthiopie », Médecins Sans Frontières.

¹⁸ MoARD (2008) « Productive Safety Net Programme: Implementation Report, July - December 2007 », cité dans Save the Children UK (2008) « Cash, Food, Payment And Risk - A Review of the Productive Safety Net Programme », Londres : SCUK.

¹⁹ SCUK, « Cash, Food, Payment And Risk », p. 34, *ibid*.

²⁰ Devereux, S., Sabates-Wheeler, R., Slater, R., Tefera, M., Teshome, A., Brown, T. (prochaine publication), « Ethiopia's Productive Safety Net Programme: 2008 PSNP Assessment – Summary Report », Éthiopie : Rapport conjoint par l'Institute of Development Studies Sussex, l'Overseas Development Institute, le IDL Group, UK, Dadimos Development Consultants, Addis Ababa, A-Z Consult, Addis Ababa.

²¹ À travers la Compagnie nationale d'approvisionnement (CONAB), le gouvernement brésilien achète des aliments aux agriculteurs familiaux sans nécessité de procédures d'appels d'offres, pourvu que leurs prix ne soient pas supérieurs à ceux en vigueur sur les marchés régionaux. Les produits alimentaires achetés sont utilisés pour fournir les programmes ou services publics comme les repas scolaires, la distribution de corbeilles alimentaires aux familles extrêmement pauvres, les repas servis dans les hôpitaux et les prisons et pour constituer des

réerves. Depuis sa création, le programme d'achat de produits alimentaires a investi environ 646 millions de dollars pour acheter 1,25 millions de tonnes de produits alimentaires à 86.000 agriculteurs familiaux. Ces aliments ont été consommés par environ 10 millions de personnes par l'intermédiaire de programmes publics. Source : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), *Jornal MDS* N° 4, juin 2008, pp. 6-7, http://www.mds.gov.br/servicos/Coordenacao/jornal-mds/servicos/Coordenacao/jornal-mds/2008/jornal_mds_junho.pdf - consultation la plus récente : janvier 2009.

²² Ministère de la Santé, Brésil (2008) « Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher », <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/pnds/index.php>, consultation la plus récente : décembre 2008

²³ Dans le cas de l'Indonésie, au cours des cinq dernières années, le gouvernement a renforcé les mesures visant à protéger les consommateurs et les producteurs.

²⁴ Comme le déclarait un article de l'Overseas Development Institute (ODI) en 2003 : « une intégration accrue dans le marché international réduirait la variabilité des prix des produits alimentaires ». Cf. Anderson, E. et Slater, R. « Food Security in Indonesia », page 14, dans Gill, G.J., Farrington, J., Anderson E., Luttrell, C., Conway, T., Saxena, N.C., et Slater, R., *Londres : ODI*.

²⁵ FAO (2008) « Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Action Required », Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale: les défis du changement climatique et des bioénergies, Rome, juin 2008, Rome : FAO, <http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/PANA-7F5HYU?OpenDocument> – consultation la plus récente : décembre 2008.

²⁶ Cf., par exemple, von Braun, J. et Torero, M. (2008) « Physical and Virtual Global Food Reserves to Protect the Poor and Prevent Market Failure », IFPRI Policy 4, juin 2008, Washington: IFPRI.

²⁷ Une étude menée par la FAO sur les réponses de politique générale dans 77 pays a révélé que, durant 2007 et au début de 2008, environ la moitié des pays avaient réduit les taxes à l'importation des céréales et que plus de la moitié appliquaient des contrôles des prix ou des subventions aux consommateurs afin de maintenir les prix des aliments nationaux en dessous des prix mondiaux. Un quart des gouvernements imposaient une forme ou une autre de restriction des exportations et environ la même proportion avaient pris des mesures pour accroître l'offre, puisant du même coup dans les réserves alimentaires de céréales. L'étude a observé une efficacité inégale pour ces différentes mesures. FAO (2008) « Assessment of the World Food Security and Nutrition Situation », Comité de la sécurité alimentaire dans le monde, 34^{ème} session, Rome, 2008, p. 12. Rome: FAO. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/014/k3175e.pdf> – consultation la plus récente : 16 janvier 2009.

²⁸ Dana, J., « Malawi's experience with SAFEX-based market solutions for food security », Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 3 septembre 2007.

²⁹ IRIB (2008) « Southern Africa: SADC meal planning », www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=79946, consultation la plus récente : octobre 2008

³⁰ Banque asiatique de développement (2008) « Positioning ADB's Disaster and Emergency Assistance Policy in a Changing Regional Environment », document, avril 2008.

³¹ Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, <http://unfccc.int/2860.php> – consultation la plus récente : janvier 2009.

³² Pour plus d'informations sur les *camellones* Cf. par exemple Bulmer-Thomas V., Coatsworth J., Cortés Conde R.(2006) *The Cambridge Economic History of Latin America: The Colonial Era and the Short Nineteenth Century*, pp79-80, Cambridge : Cambridge University Press.

³³ Pankaj, A. (2008) « The National Rural Employment Guarantee Act (NREGA) in India, Guaranteeing the Right to Livelihood », dans Mathur, H. (ed) *India Social Development report 2008*, Oxford : Oxford University Press.

³⁴ Drieze, J. And Oldiges, C. (2007) « Commendable Act », *Frontline* 24 (14)

³⁵ K.S.Gopal, « Andhra Pradesh Shows Several Pathways in NREGA Implementation », New Delhi, septembre 2008 – Document écrit pour le séminaire international « National Rural Employment Guarantee Scheme in India: Impacts and Impmentation Experiences » organisé par l'Institute for Human Development, New Delhi, les 16 et 17 septembre 2008.

³⁶ Cf. par exemple Human Rights Watch Africa (2003) « Zimbabwe, Not Eligible: The Politicization of Food in Zimbabwe », Vol. 15, No. 17(A), et UNHCR (2007) « Human Rights Experts Call on Myanmar to Address Discrimination Against Members of Muslim Minority In North Rakhine State », 2 avril 2007
<http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/F0ED9448671A73E6C12572B100553470?opendocument> consultation la plus récente : 31 décembre 2008.

³⁷ Cf. Mousseau F. (2004) « Roles of and Alternatives to Food Aid in Southern Africa, A review of the Southern Africa food crisis », Rapport présenté à Oxfam, mars 2004, Oxford : Oxfam GB. www.sarpn.org.za/documents/d0000998/index.php

³⁸ Nthara, K. (2002) « What needs to be done to improve the impact of Admarc on the poor », Rapport présenté à Oxfam, Malawi: Oxfam GB.
<http://poverty2.forumone.com/library/view/15033/> – consultation la plus récente : janvier 2008.

³⁹ Plan stratégique du PAM 2008-2011, PAM juillet 2008
<http://www.wfp.org/english/?ModuleID=137&Key=2871> – consultation la plus récente : janvier 2008.

⁴⁰ Il faut cependant noter que si la fourniture d'engrais subventionnés, voire gratuits, est une solution efficace à court-terme pour la relance de la production, elle consomme des ressources qui devraient être utilisées pour des solutions plus durables, permettant de lutter contre l'insécurité alimentaire sur le long-terme ; cela pourrait, par exemple dans le cas de l'Afrique du sud, saper les efforts de diversifications entrepris pour trouver des solutions alternatives au maïs, notamment à l'aide de culture traditionnelles plus résistantes à la sécheresse. Cela pourrait aussi priver le secteur agricole d'investissements encore plus nécessaires, notamment dans les domaines de la recherche, de l'irrigation, et de la vulgarisation agricole dans les zones les plus pauvres.

⁴¹ Site web de l'OCHA, <http://ocha.unog.ch/fts/pagelader.aspx?page=emerg-globalOverview&year=2008> – consultation la plus récente : 19 janvier 2009.

⁴² FAO (2008) « Le monde a besoin de 30 milliards de dollars par an pour éradiquer le fléau de la faim », communiqué de presse de la FAO, 3 juin 2008

⁴³ Nations Unies (2008) « Comprehensive Framework For Action, High Level Task Force on the Global Food Crisis », juillet 2008, New York : ONU,
<http://www.un.org/issues/food/taskforce/docs.shtml> – consultation la plus récente : janvier 2009.

⁴⁴ Site web du PAM – « Purchase for Progress: connecting farmers to markets » http://www.wfp.org/p4p/?section=12&sub_section=6, consultation la plus récente : 10 novembre 2008, Rome : PAM.

⁴⁵ Proposition présentée à la Fondation Gates par le PAM en vue d'une subvention pour l'initiative Achats au service du progrès, 2008

⁴⁶ Nations Unies (2008) 'Cadre exhaustif pour l'action, Groupe de travail spécial des Nations unies sur la crise alimentaire mondiale'. 'C p43, Juillet 2008, New York: ONU.

⁴⁷ Les agences et programmes des Nations Unies ne participent guère à la conception des Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), alors qu'ils constituent des cadres d'orientation clés pour les gouvernements et les institutions de Bretton Woods. Une étude approfondie de 50 évaluations conjointes de pays (ECP) des Nations Unies et de 25 Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) effectuée en 2003 a observé que les organisations de l'ONU n'intervenaient que dans la moitié des DSRP et dans seulement un quart d'entre eux avec une participation active. La participation de la FAO n'était mentionnée que dans un cas et ce seulement sous la forme de la présentation de commentaires. FAO (2003), « Focus on Food Insecurity and Vulnerability, A review of the UN System Common Country Assessments and World Bank Poverty Reduction Strategy Papers » Secrétariat du FIVIMS, FAO / Université et centre de recherche de Wageningen <http://www.fao.org/DOCREP/006/Y5095E/y5095e01.htm#bm01> (dernière vérification en février 2007)

⁴⁸ Cf. Christopher. B. Barrett, Daniel G. Maxwell, *Food Aid After Fifty Years: Recasting Its Role* (Londres : Routledge, 2005), chapitre 3 page 10.

⁴⁹ Ceci est également confirmé par le fait que la renégociation de la CAA est liée au résultat des négociations de l'OMC sur l'agriculture. Pour en savoir plus sur la CAA, Cf. Mousseau, F. (2005) « Food aid or Food Sovereignty? Ending World Hunger in Our Time », p. 13, Oakland, California : The Oakland Institute.

© Oxfam International janvier 2009

Ce document a été écrit par Frederic Mousseau en collaboration avec Michael Bailey. Oxfam tient à remercier les personnes suivantes pour leur assistance dans le cadre de la production de ce document : Chris Leather, Sam Bickersteth, Steve Jennings, Chris Anderson, Carlos Galian, Nicki Bennett, Katie Allan, Jane Beesley, Nathalie Beghin, Julia Tokak, William Nelson, Jon Slater et Gawain. Ce document fait partie d'une série de rapports écrits en vue de contribuer au débat public sur des questions de politique générale en matière de développement et d'assistance humanitaire.

Ce texte peut être utilisé gratuitement à des fins de plaidoyer, de campagnes, d'éducation et de recherche, à condition que la source soit citée dans son intégralité. Le titulaire des droits d'auteur demande aux utilisateurs qu'ils lui signalent cette utilisation, à des fins d'évaluation de l'impact. Pour le copier dans d'autres contextes ou pour le réutiliser dans d'autres publications, ou encore pour le traduire ou l'adapter, l'autorisation préalable devra être obtenue et un paiement devra éventuellement être versé. Veuillez envoyer un e-mail à publish@oxfam.org.uk

Pour obtenir un complément d'information sur les questions soulevées dans ce document, veuillez envoyer un e-mail à advocacy@oxfaminternational.org

Les informations contenues dans la présente publication sont correctes au moment de mettre sous presse.

Oxfam International est une confédération de 13 organisations qui travaillent dans plus de 100 pays afin de trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice : Oxfam Allemagne, Oxfam Amérique, Oxfam Australie, Oxfam-en-Belgique, Oxfam Canada, Oxfam France - Agir ici, Oxfam GB, Oxfam Hong-Kong, Intermón Oxfam (Espagne), Oxfam Irlande, Oxfam Nouvelle-Zélande, Oxfam Novib (Pays-Bas) et Oxfam Québec. Pour obtenir un complément d'information, veuillez téléphoner ou écrire à l'une des agences ou vous rendre sur le site Web www.oxfam.org

<p>Oxfam Amérique 226 Causeway Street, 5th Floor Boston, MA 02114-2206, États-Unis Tél. : +1 617 482 1211 (numéro vert 1 800 77 OXFAM) E-mail : info@oxfamamerica.org www.oxfamamerica.org</p>	<p>Oxfam Hong-Kong 17/F., China United Centre, 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tél. : +852 2520 2525 E-mail : info@oxfam.org.hk www.oxfam.org.hk</p>
<p>Oxfam Australie 132 Leicester Street, Carlton, Victoria 3053, Australie Tél. : +61 3 9289 9444 E-mail : enquire@oxfam.org.au www.oxfam.org.au</p>	<p>Intermón Oxfam (Espagne) Roger de Llúria 15, 08010, Barcelone, Espagne Tél. : +34 902 330 331 E-mail : info@intermonoxfam.org www.intermonoxfam.org</p>
<p>Oxfam-en-Belgique Rue des Quatre Vents 60, 1080 Bruxelles, Belgique Tél. : +32 2 501 6700 E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be www.oxfamsol.be</p>	<p>Oxfam Irlande Bureau de Dublin, 9 Burgh Quay, Dublin 2, Irlande Tél. : +353 1 635 0422 Bureau de Belfast, 115 North St, Belfast BT1 1ND, Royaume-Uni Tél. : +44 28 9023 0220 E-mail: communications@oxfamireland.org www.oxfamireland.org</p>
<p>Oxfam Canada 250 City Centre Ave, Suite 400, Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canada Tél. : +1 613 237 5236 E-mail : info@oxfam.ca www.oxfam.ca</p>	<p>Oxfam Nouvelle-Zélande PO Box 68357, Auckland 1145, Nouvelle-Zélande Tél. : +64 9 355 6500 (numéro vert 0800 400 666) E-mail : oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz</p>
<p>Oxfam France - Agir ici 104 rue Oberkampf, 75011 Paris, France Tél. : + 33 1 56 98 24 40. E-mail : info@oxfamfrance.org www.oxfamfrance.org</p>	<p>Oxfam Novib (Pays-Bas) Mauritskade 9, Postbus 30919, 2500 GX, La Haye, Pays Bas Tél. : +31 70 342 1621 E-mail : info@oxfamnovib.nl www.oxfamnovib.nl</p>
<p>Oxfam Allemagne Greifswalder Str. 33a, 10405 Berlin, Germany Tél. : +49 30 428 50621 E-mail : info@oxfam.de www.oxfam.de</p>	<p>Oxfam Québec 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200, Montréal, Québec, H3J 2Y2, Canada Tél. : +1 514 937 1614 E-mail : info@oxfam.qc.ca www.oxfam.qc.ca</p>
<p>Oxfam GB Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK Tél. : +44 1865 473727 E-mail : enquiries@oxfam.org.uk www.oxfam.org.uk</p>	

Secrétariat international d'Oxfam : Suite 20, 266 Banbury Road, Oxford, OX2 7DL, Royaume-Uni
Tél. : +44 1865 339100 Email : information@oxfaminternational.org Site Web : www.oxfam.org

Bureaux de plaidoyer d'Oxfam International :

E-mail : advocacy@oxfaminternational.org

Washington : 1100 15th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20005-1759, États-Unis

Tél. : +1 202 496 1170

Bruxelles : Rue Philippe le Bon 15, 1000 Bruxelles, Belgique

Tél. : +322 502 1941

Genève : 15 rue des Savoises, 1205 Genève, Suisse

Tél. : +41 22 321 2371.

New York : 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017, États-Unis

Tél. : +1 212 687 2091.

Brasília : SCS Quadra 8 Bloco B-50 Sala 401, Edifício Venâncio 2000, Brasília-DF, 70333-900, Brésil Tél. : +55 61 3321 4044

Organisations liées à Oxfam. Les organisations suivantes sont liées à Oxfam International :

Oxfam Japon Maruko bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japon

Tél. : + 81 3 3834 1556 E-mail : info@oxfam.jp Site Web : www.oxfam.jp

Oxfam Inde - 2nd floor, Plot No.1, Community Centre (Sujan Mohinder Hospital), New Delhi, Inde

Tél. : +91 (0) 11 4653 8000, fax: +91 (0) 11 4653 8099, email: delhi@oxfamindia.org, Site Web :

www.oxfamindia.org

Bureau de campagne d'Oxfam International et d'Ucodep

Via Masaccio, 6/A 52100 Arezzo, Italie

Tél. : +39 0575 907826, Fax : +39 0575 909819

E-mail : ucodep-oi@oxfaminternational.org

Membre observateur d'Oxfam. L'organisation suivante, actuellement membre observateur d'Oxfam International, travaille vers une possible affiliation complète:

Fundación Rostros y Voces (México) Alabama 105, Colonia. Nápoles, Delegación Benito Juárez, C.P. 03810 Mexique, D.F.

Tél. : + 52 55 5687 3002 / 5687 3203 Fax : +52 55 5687 3002 ext. 103

E-mail : comunicacion@rostrosyvoces.org Site Web : www.rostrosyvoces.org