

D'un G8 à l'autre : suivi des engagements de l'Aquila sur la sécurité alimentaire

Analyse de l'APD française au secteur agriculture et sécurité alimentaire

La crise alimentaire de 2008 a remis la question de l'agriculture et de la sécurité alimentaire en haut de l'agenda international. En deux ans, trois sommets internationaux ont été consacrés à la sécurité alimentaire mondiale et les deux derniers Sommets du G8 ont également abouti à des déclarations conjointes sur le sujet. A l'Aquila, en 2009, plus de 20 milliards de dollars ont été annoncés par les membres du G8 pour lutter contre la faim.

Pourtant, la situation continue de se dégrader : plus d'un milliard de personnes dans le monde souffrent de la faim. La crise alimentaire actuelle au Sahel, qui touche 10 millions de personnes, illustre la fragilité des acquis et l'ampleur des besoins financiers nécessaires pour respecter l'engagement pris par la communauté internationale en 2000 de réduire de moitié le nombre de personnes souffrant de la faim d'ici à 2015.

La lutte contre la faim n'implique pas que des investissements financiers : il est indispensable d'assurer une meilleure cohérence des politiques commerciale, agricole, énergétique, environnementale et d'investissement des pays du Nord pour assurer la sécurité alimentaire mondiale.

Tout comme il est impératif d'améliorer et de rationaliser le travail et le fonctionnement des institutions qui régissent les questions d'agriculture et d'alimentation au niveau mondial. La réforme en cours du Comité de la sécurité alimentaire (CSA) doit ainsi être poursuivie afin de constituer le pilier politique essentiel du Partenariat mondial pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition.

Enfin, il est nécessaire d'améliorer considérablement l'efficacité de l'aide à l'agriculture sur le terrain, notamment en matière de coordination des activités des bailleurs de fonds et de soutien aux politiques locales.

Cette note d'Oxfam France fait le bilan des engagements français en matière d'aide publique au développement (APD) consacrée à l'agriculture et à la sécurité alimentaire mondiale. Elle revient sur les annonces faites par la France ces deux dernières années et permet d'appréhender, au-delà des discours, la sombre réalité de l'APD française dans ce secteur. Depuis le début de la crise alimentaire en 2007, l'aide de la France à ce secteur n'a en effet cessé de baisser.

Les promesses de l'Aquila : des financements en trompe-l'œil

Lors du Sommet du G8 de 2009 à l'Aquila, 13 pays donateurs se sont engagés à « augmenter substantiellement l'aide à l'agriculture et à la sécurité alimentaire » en annonçant plus de 20 milliards de dollars sur une période de trois ans pour le soutien d'une « stratégie coordonnée et globale orientée vers le développement d'une agriculture durable ». **Dans ce cadre, la France s'est engagée à consacrer 1,5 milliard d'euros à l'amélioration de la sécurité alimentaire mondiale sur la période 2009-2011.**

Mais l'annonce de la France ne reflète pas la réalité de l'aide publique au développement française consacrée au secteur « Agriculture et sécurité alimentaire »¹, qui baisse depuis 2007 (voir l'analyse ci-dessous).

Pour répondre aux engagements présidentiels, la France est contrainte à des artifices de calculs. Le gouvernement procède ainsi à une addition de financements bien plus large que le périmètre retenu officiellement pour comptabiliser l'aide publique au développement consacrée au secteur « Agriculture et sécurité alimentaire », tel que défini par le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) français.

Ainsi les 1,5 milliards d'euros annoncés à l'Aquila :

L'aide à l'agriculture de la France baisse depuis le début de la crise alimentaire

- **Incluent des projets qui ne relèvent pas du secteur « Agriculture et la sécurité alimentaire »** défini par le CICID, comme des financements consacrés à des projets d'infrastructure, d'environnement, d'eau et d'assainissement ou encore de microfinance. En 2009, ces financements comptent pour plus de 10% de l'annonce française (50 des 492 millions prévus en 2009).

- **Incluent des montants qui ne sont pas comptabilisables en aide publique au développement :**

o Concernant les prêts de l'Agence française de développement, qui constituent l'essentiel des financements annoncés, la France comptabilise les *engagements bruts*, c'est-à-dire sans tenir compte des remboursements des pays bénéficiaires. Les pays donateurs ne sont pourtant habilités à ne déclarer que les *engagements nets*, après déduction des flux de remboursement².

o Les financements comptabilisés incluent des prises de participation dans le secteur privé du Fonds d'investissement dans l'agriculture africaine (20 des 492 millions prévus en 2009).

Par ailleurs, selon les informations dont nous disposons à ce jour et malgré cette définition très large retenue, **la France n'a pas atteint l'objectif de 492 millions d'euros qu'elle s'était fixée pour l'année 2009 pour respecter les annonces faites à l'Aquila**, et les prévisions de décaissement pour l'année 2010 ne permettent pas d'espérer un rattrapage.

¹ Secteur défini par le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) français.

² Ces règles sont fixées par le système de notification des pays créanciers du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, auquel adhèrent tous les pays donateurs.

Loin des discours : l'aide à l'agriculture baisse depuis le début de la crise alimentaire

« Il y a deux manières de répondre à l'impératif de sécurité alimentaire. La première : celle du passé, qui a échoué, consiste à fournir aux pays en voie de développement des produits alimentaires au plus bas coût sur le marché mondial. Cette stratégie a échoué. (...) La seconde stratégie, celle de l'avenir, doit reposer sur le développement des agricultures locales. C'est la seule solution. C'est la solution durable, c'est la solution responsable, mais c'est la solution exigeante. »

« Enfin, le long terme, c'est que nous décidions que le développement durable et que l'agriculture locale deviennent une priorité absolue. (...) Or, jusqu'à présent, dans les politiques d'aide au développement, on a négligé l'agriculture. Ce fut une erreur stratégique historique. Il faut réorienter les crédits vers l'agriculture vivrière, vers la production locale. Oublier un petit peu des projets certainement plus impressionnants, en tout cas en présentation et mettre le paquet sur l'agriculture des pays en voie de développement. Pour cela, il faut des méthodes nouvelles. »

Nicolas Sarkozy, lors de la Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale, le 3 juin 2008 à Rome.

Malgré les annonces, **l'aide publique au développement (APD) française consacrée au secteur « Agriculture et sécurité alimentaire » est à son plus bas niveau depuis 2007, voire depuis 2001, si l'on tient compte de l'inflation.**

Cette situation ne s'explique pas uniquement par la crise économique et les contraintes budgétaires qui y sont associées. C'est le **résultat d'un choix stratégique de la France** qui l'a amenée à déprioriser l'agriculture dans sa politique de développement et à augmenter le volume de prêt concessionnels au détriment des dons, **excluant de facto le soutien à l'agriculture vivrière dans les Pays les moins avancés (PMA)**, incapables de répondre aux critères d'éligibilité de l'Agence française de développement.

Autre conséquence majeure : la forte diminution du soutien aux politiques agricoles dans les pays en développement.

A/ Une aide en baisse depuis la crise alimentaire

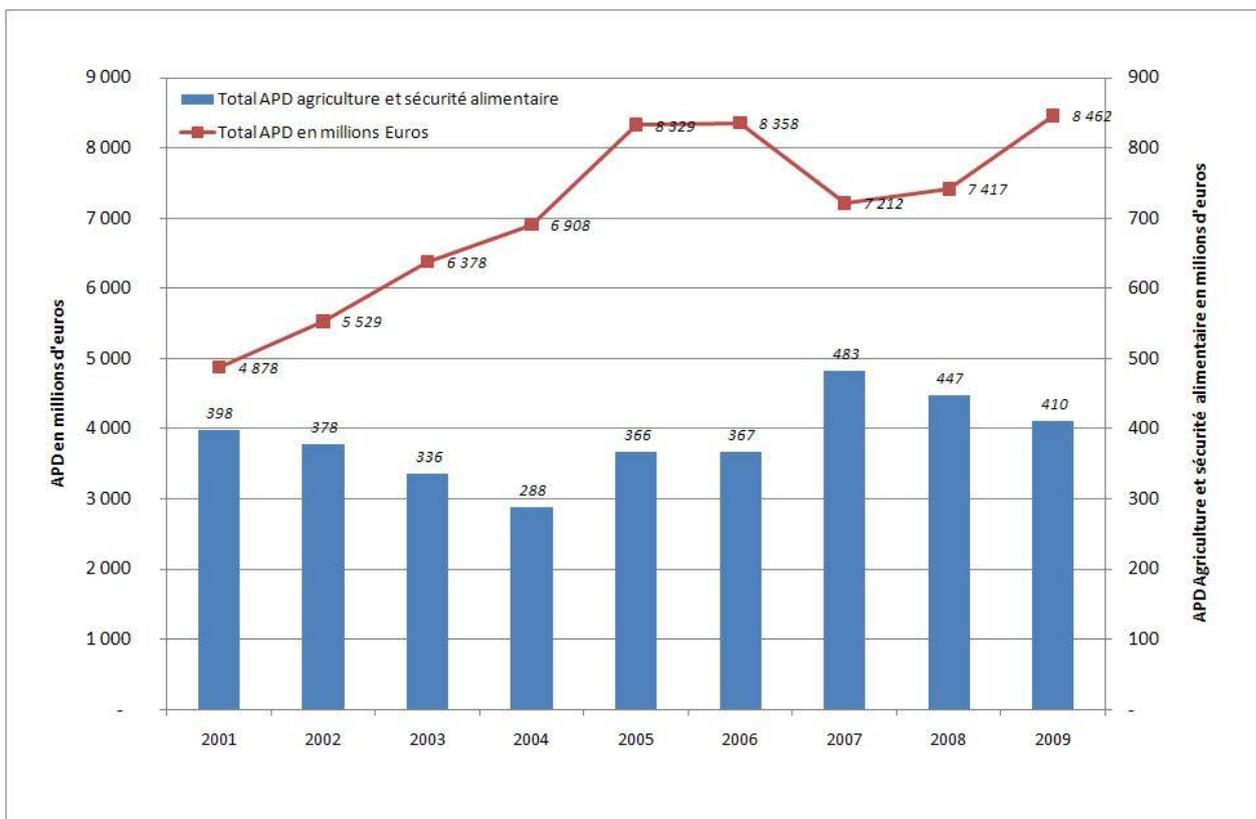
L'APD française consacrée au secteur « Agriculture et sécurité alimentaire » a baissé de 15% entre 2007 et 2009 (près de 410 millions d'euros en 2009 contre 483 millions d'euros en 2007), soit depuis le déclenchement de la crise alimentaire due à la hausse brutale des prix agricoles, en dépit des discours et engagements politiques pris par Nicolas Sarkozy. **Elle ne représente plus que 4,8% du total de l'APD française en 2009.**

L'Agence française de développement, qui est le principal opérateur de la politique de développement française n'y « consacre que 3% de ses engagements en 2008, et des ressources humaines de plus en plus faibles³ ».

« La recherche de l'autosuffisance alimentaire, de la sécurité alimentaire, et le développement de l'agriculture sont essentiels. Ils ont constitué pour nous en France, ou en Europe, un point de départ du développement économique, voire un préalable. »

Dov Zerah, directeur général de l'AFD, lors de son audition à l'Assemblée nationale le 25 mai 2010 à Paris.

Graphique 1 : Evolution de l'APD consacrée au secteur « Agriculture et sécurité alimentaire » et de l'APD française totale entre 2001 et 2009 (euros courants)



³ Note de la Section syndicale CFDT de l'AFD datant du 9 octobre 2009 : « Dans quelle direction la course au volume conduit-elle l'Agence ».

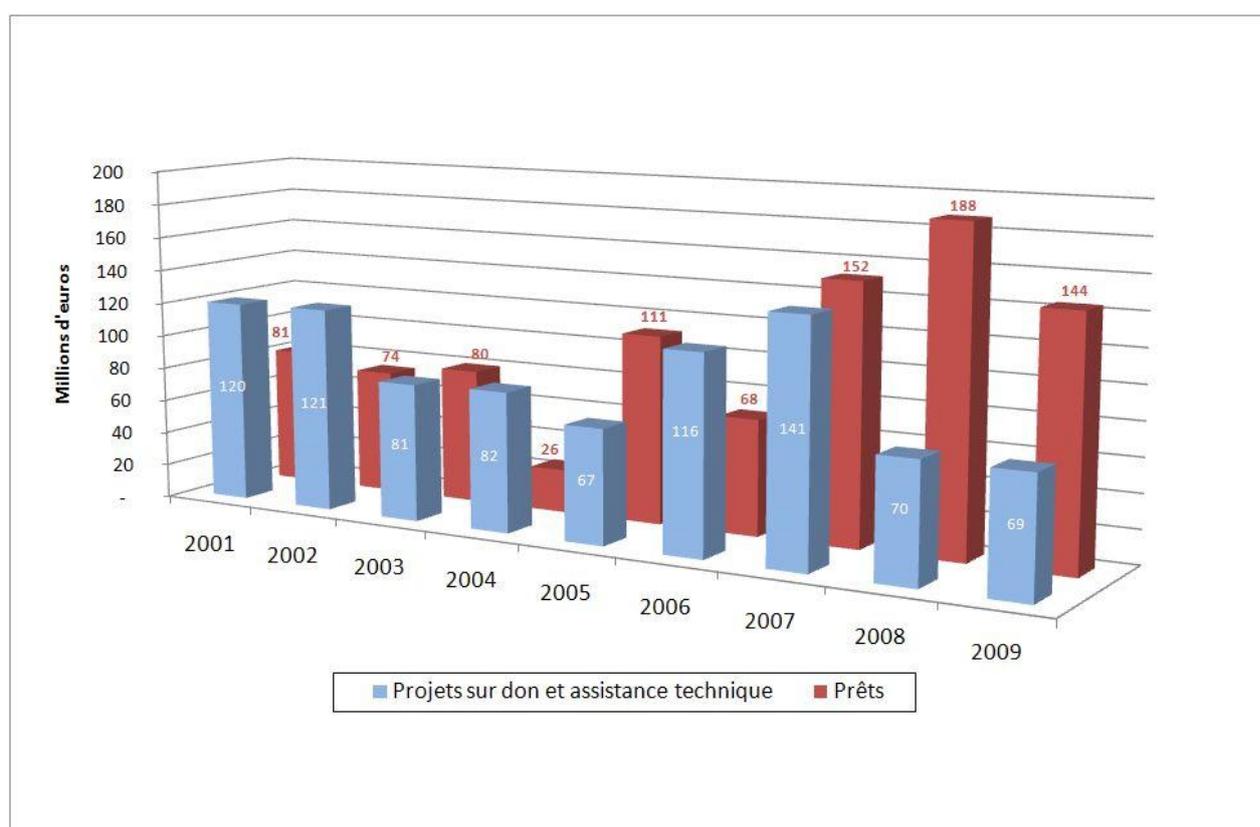
B/ Des instruments qui ne permettent pas un soutien aux pays et populations les plus nécessiteuses

Malgré les engagements politiques à cibler les populations les plus vulnérables et les plus démunies, les instruments de l'aide française ne permettent pas de soutenir les petits paysans et l'agriculture vivrière.

Entre 2001 et 2009, la proportion entre les dons et les prêts dans l'aide bilatérale s'est inversée dans le secteur « Agriculture et sécurité alimentaire ».

L'Etat semble avant tout viser l'accroissement du volume des prêts pour « faire de l'APD » déclarable au CAD⁴ de l'OCDE. Augmenter le volume des prêts concessionnels, au détriment des dons, détourne donc petit à petit l'Agence française de développement de la lutte contre la pauvreté et les inégalités qui devrait être au cœur de l'action d'une agence de coopération.

Graphique 2 : Evolution de l'APD bilatérale du secteur « Agriculture et sécurité alimentaire » allouée sous forme de dons et sous forme de prêts



Notes : ce graphique représente uniquement la part d'APD bilatérale du secteur « Agriculture et sécurité alimentaire » allouée sous forme de dons et des prêts.

La répartition globale en 2009 était la suivante (millions d'euros) : Prêts : 144 ; Recherche : 136 ; Dons et assistance technique : 69 ; Aide multilatérale : 37 ; ONG : 23.

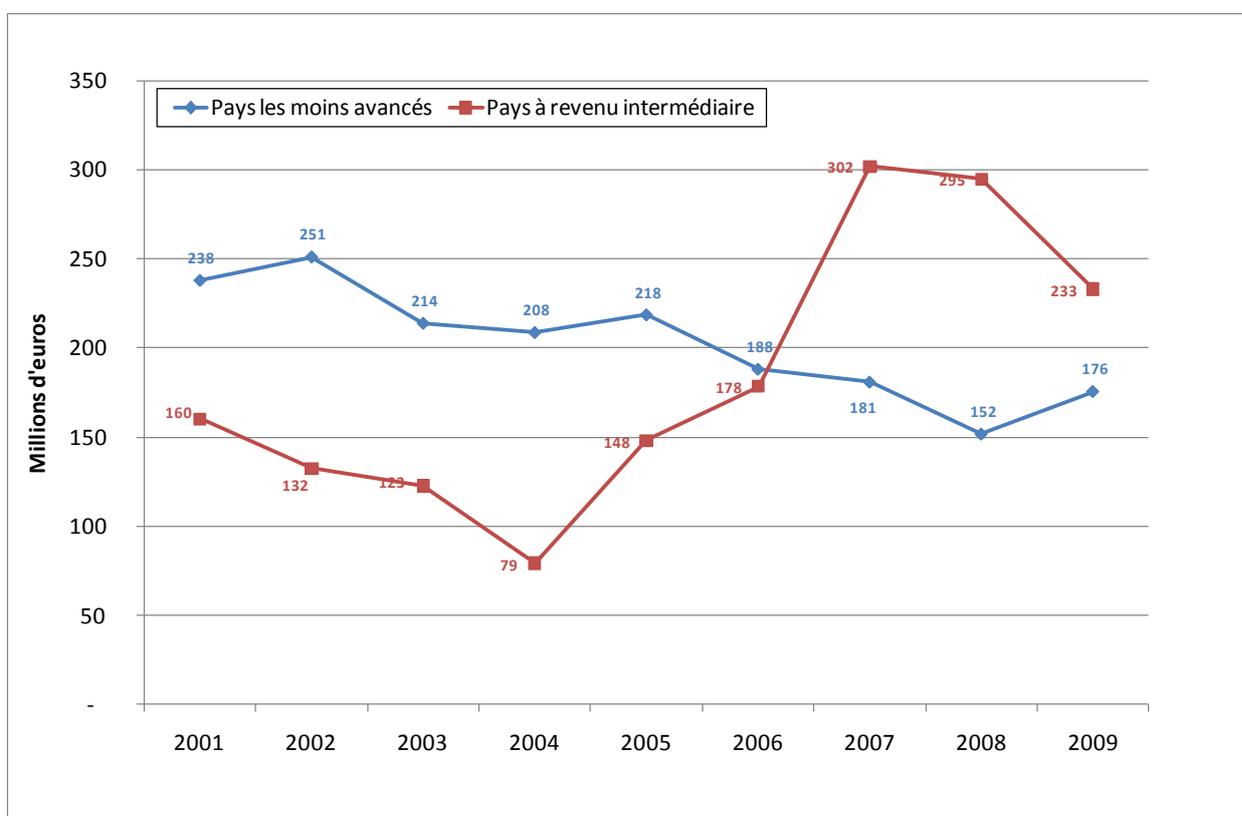
⁴ Comité d'aide publique au développement de l'OCDE.

Les conséquences se font sentir à trois niveaux :

1) Les pays les moins avancés, les plus touchés par la crise alimentaire, sont progressivement délaissés de l'aide publique au développement française, car ils ne répondent pas aux critères d'octroi des prêts de l'Agence française de développement. L'aide française est donc orientée en majorité vers les pays à revenu intermédiaire.

Dans le secteur agricole, **les petits agriculteurs sont les plus grands perdants de cette nouvelle orientation**, puisqu'ils n'offrent pas les garanties suffisantes pour bénéficier de prêts (structuration insuffisante, trop petite taille, etc.).

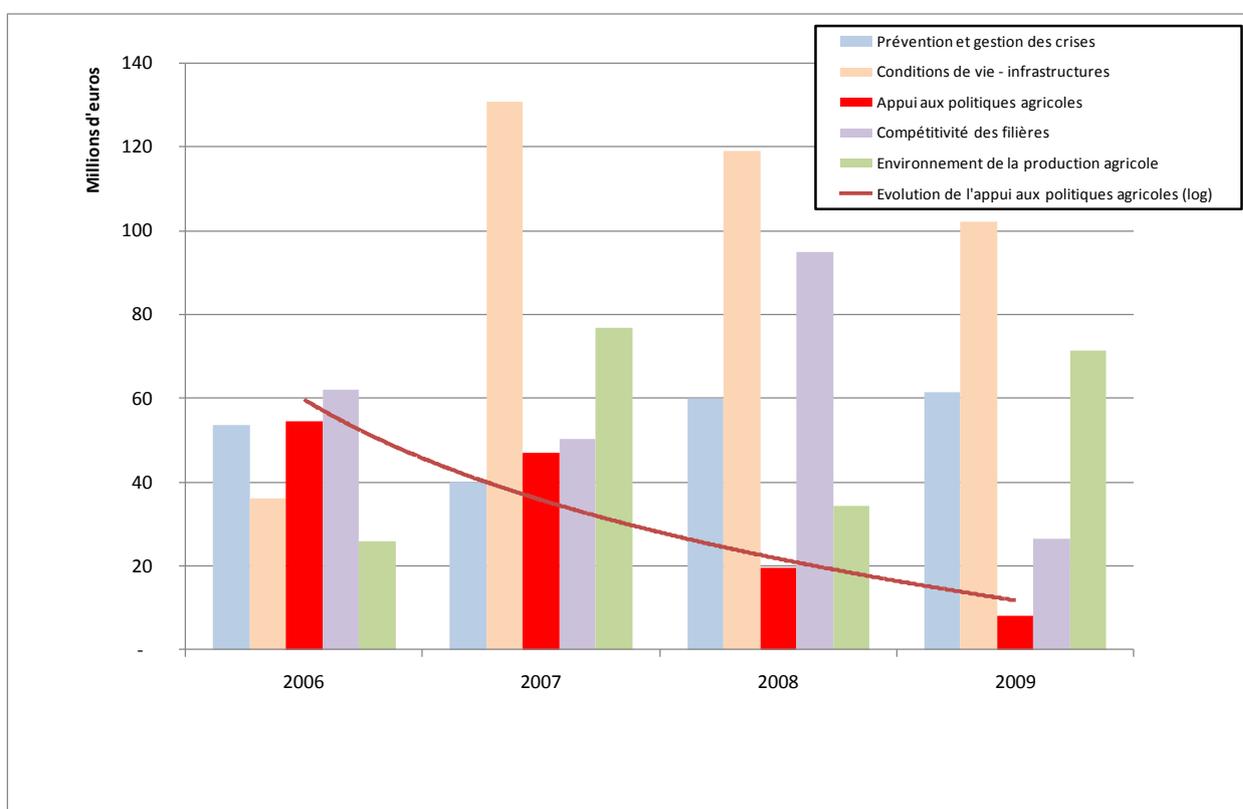
Graphique 3 : Evolution de la destination de l'APD du secteur « Agriculture et sécurité alimentaire » par type de pays (PMA/PRI)



2) La baisse des dons se traduit par une forte diminution de l'appui aux politiques agricoles, au profit des projets d'infrastructure et de soutien à la production. Ceci alors que la déclaration conjointe du G8 de l'Aquila sur la sécurité alimentaire et la déclaration finale du Sommet mondial de l'alimentation (novembre 2009), endossées par la France, appellent à soutenir la mise en œuvre des politiques agricoles et notamment le Programme de développement de l'agriculture africaine (PDDAA), pour lutter contre la faim.

La baisse de l'aide française aux politiques agricoles est également en contradiction avec l'engagement pris par Michel Barnier, Ministre de l'agriculture pendant la présidence française de l'Union européenne, à l'égard du Président de la Commission de la CEDEAO de faire de la politique agricole commune de cette région un modèle de partenariat avec l'Europe et « une initiative pilote de développement d'une politique régionale agricole et de sécurité alimentaire »⁵.

Graphique 4 : Répartition de l'APD du secteur « Agriculture et sécurité alimentaire » en fonction des sous secteur du CICID



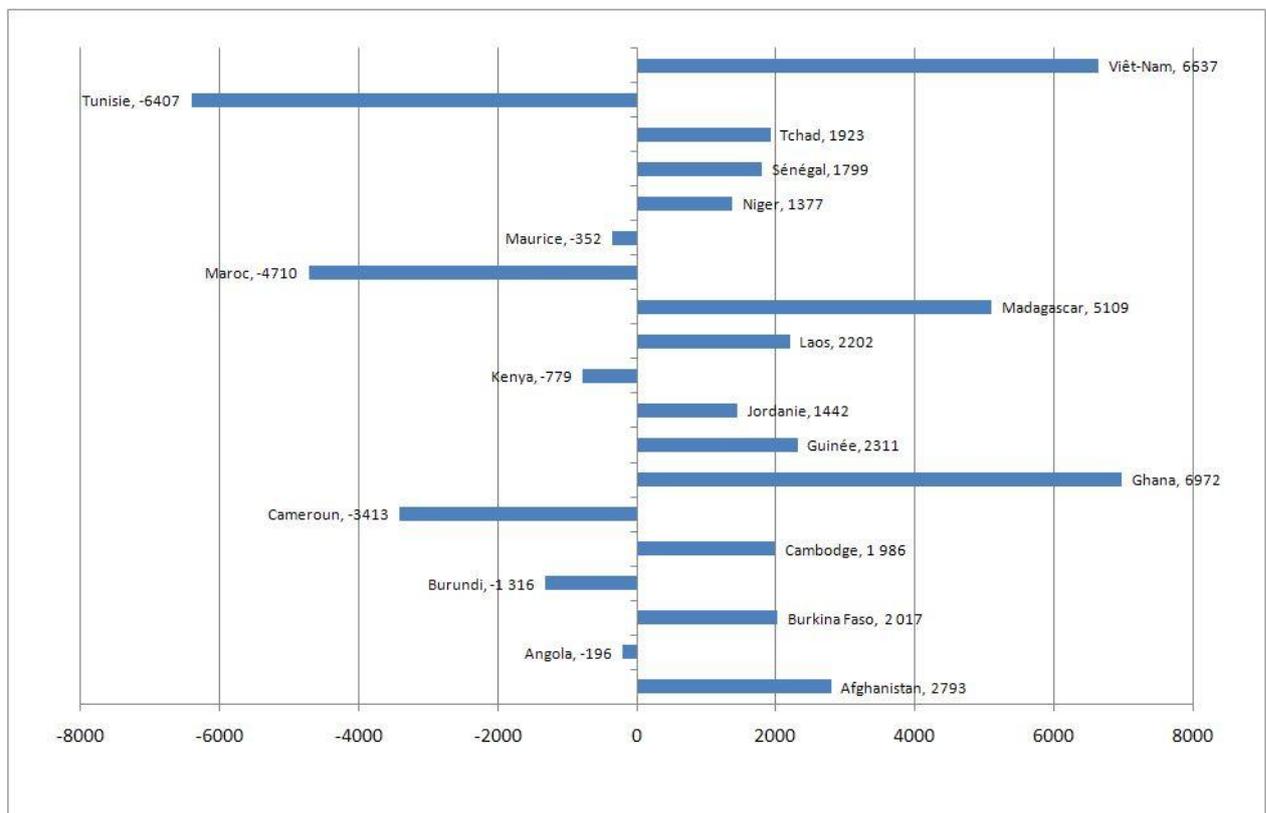
⁵ Discours de Michel Barnier lors de la Réunion sur la Politique agricole et de sécurité alimentaire de la CEDEAO organisée à Paris le 9 décembre 2008.

3) Les prêts impliquent des flux de remboursements importants de la part des pays bénéficiaires de l'aide publique au développement française.

En 2009, huit pays avaient ainsi une APD nette négative dans le secteur « Agriculture et sécurité alimentaire », c'est à dire qu'ils ont remboursé des sommes plus importantes que celles qu'ils ont reçues : la Tunisie (- 6,4 millions d'euros), l'Ile Maurice (-0,352 millions d'euros), le Maroc (- 4,7 millions d'euros), le Kenya (- 0,7 millions d'euros), la Côte d'Ivoire (- 50,7 millions d'euros), le Cameroun (- 3,4 millions d'euros), le Burundi (- 1,3 millions d'euros) et l'Angola (- 0,2 millions d'euros).

Dans la mesure où, pour les prêts, l'APD est mesurée par les flux nets, c'est-à-dire en soustrayant les remboursements, l'accroissement de l'APD par les prêts condamne l'AFD à une fuite en avant volumétrique, d'autant plus exigeante que le volume des subventions baisse.

Graphique 5 : APD nette bilatérale 2009 du secteur « Agriculture et sécurité alimentaire » dans 19 pays bénéficiaires (milliers d'euros)

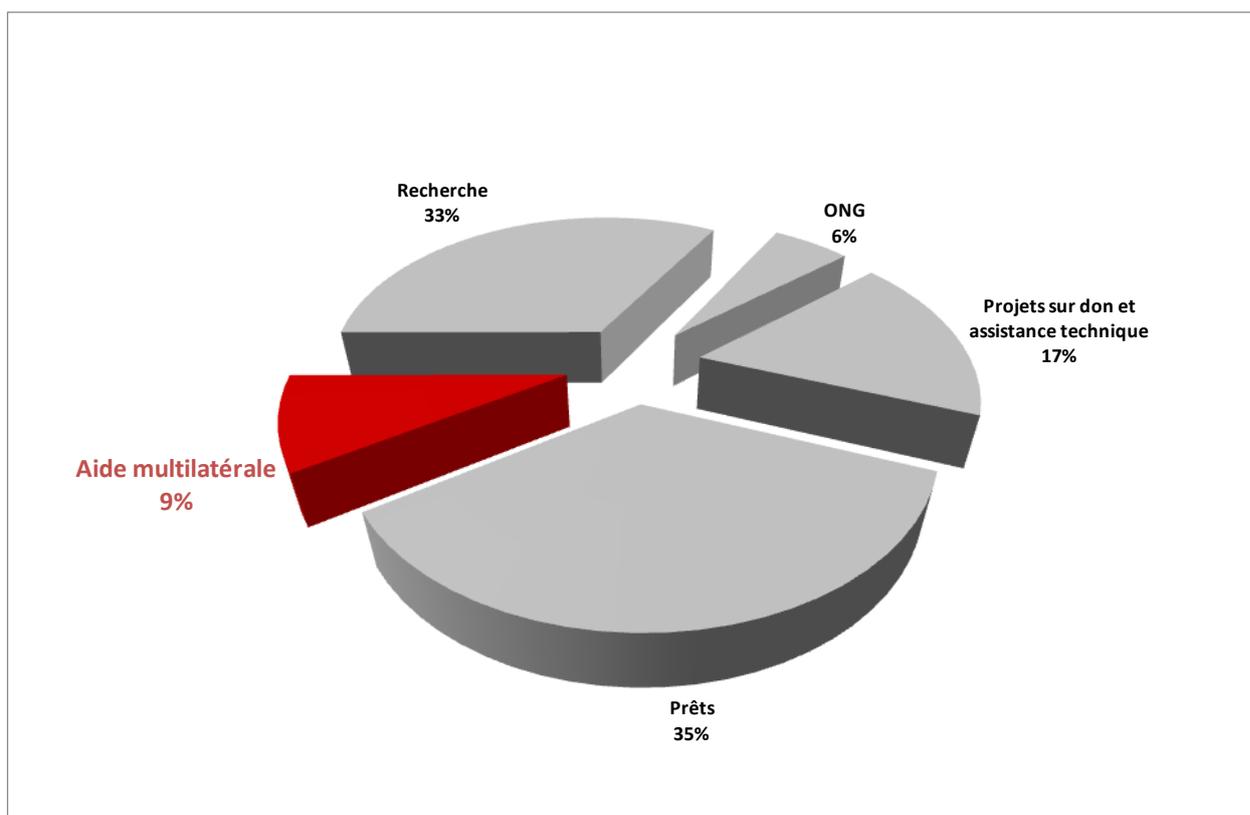


Notes : L'ensemble des pays bénéficiaires de l'aide française au développement dans le secteur « Agriculture et sécurité alimentaire » n'est pas représenté sur ce graphique.

Enfin, l'APD multilatérale consacrée au secteur « Agriculture et sécurité alimentaire » a baissé de près de 20% entre 2008 et 2009⁶, contrairement aux engagements de la déclaration finale endossée par la France lors du Sommet mondial de l'alimentation qui s'est tenu à Rome en novembre 2009, qui convenait de « veiller à ce que le système multilatéral joue un rôle prépondérant ».

La France n'y consacre que 37 millions en 2009, contre une moyenne de 46 millions d'euros entre 2001 et 2008. Loin du « rôle prépondérant », l'APD multilatérale ne représente en 2009 que 9% du total de l'aide au secteur « Agriculture et sécurité alimentaire »

Graphique 6 : Répartition de l'APD du secteur « Agriculture et sécurité alimentaire » en 2009 par canaux de déboursement



⁶ Hors multilatéral non agricole.

Quels besoins pour lutter efficacement contre la faim ?

Selon les calculs réalisés par Oxfam, le défi financier à relever pour atteindre l'objectif du Millénaire pour le développement concernant la lutte contre la faim est énorme : **48 milliards d'euros (64 milliards de dollars)⁷ sont nécessaires chaque année de la part des pays donateurs pour diminuer de moitié le nombre de personnes souffrant de la faim d'ici à 2015⁸.**

Dans le contexte de rigueur budgétaire actuelle de la France, il est indispensable qu'elle **crée de nouvelles sources de financement pour relever le défi de la faim dans le monde**. La création d'une taxe sur les transactions financières, dont une partie des recettes serait consacrée au soutien de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, permettrait ainsi d'apporter une grande partie des recettes financières nécessaires.

Mais sans que cela ne dédouane la France des engagements qu'elle a pris de consacrer 0,7% de son RNB à l'aide publique au développement d'ici à 2015.

Il est nécessaire par ailleurs que la France :

- augmente la part de dons consacrée à l'agriculture et la sécurité alimentaire afin de pouvoir cibler les populations les plus démunies et les pays les plus touchés par la crise alimentaire, tant via le canal bilatéral que le multilatéral.
- augmente les financements dédiés au soutien des politiques agricoles dans les pays du Sud
- améliore la coordination de ses interventions sur le terrain avec les autres bailleurs de fonds et investisse pleinement dans les programmes et plans nationaux des pays bénéficiaires de son aide
- afin de réduire le fardeau de la gestion de l'aide pour les pays bénéficiaires, il est nécessaire que la France appuie les pays bénéficiaires dans le renforcement de leurs procédures et de leurs systèmes financiers nationaux, afin de progressivement passer de l'aide projet à l'aide programme, à travers un appui budgétaire sectoriel partout où il est possible.

⁷ Taux de change €/ \$ moyen sur la période janvier-juin 2010 : 0,751131.

⁸ Calcul réalisé en déduisant la part que devraient apporter les pays bénéficiaires, représentant 48 milliards de dollars annuels, additionnels aux financements actuels.

Dossier rédigé par Jean-Denis Crola
Juin 2010

© Oxfam France

104 rue Oberkampf – 75011 Paris
00 33 1 56 98 24 40 – info@oxfamfrance.org



www.oxfamfrance.org