



COMMISSION EUROPÉENNE

DOCUMENT D'ANALYSE

Vers un cadre politique communautaire pour appuyer les efforts des pays en développement pour répondre aux défis de l'agriculture et de la sécurité alimentaire

(titre d'usage)

Ce document ne constitue pas une prise de position officielle de la Commission européenne. Il s'agit d'un outil permettant de connaître l'avis des parties intéressées. Les suggestions contenues dans ce document ne préjugent pas de la forme et du contenu d'une éventuelle proposition future de la Commission européenne.

1. OBJECTIF DU DOCUMENT

La Commission européenne envisage de revoir son approche de la sécurité alimentaire et de proposer un nouveau cadre d'orientation pour l'Union européenne. L'élaboration d'un nouveau cadre européen apparaît particulièrement nécessaire à l'heure actuelle, en raison des changements survenus dans le système de gouvernance globale de la sécurité alimentaire internationale et de l'évolution de l'agenda mondial de la sécurité alimentaire, suite à la récente crise alimentaire. Le principal objectif de la politique proposée serait de fournir un cadre commun à l'Union Européenne pour répondre aux défis à long terme de la sécurité alimentaire, qui soit adapté au monde actuel. En effet, l'interconnexion des populations et des marchés et de plus en plus étroite et la croissance démographique et les pressions sur les ressources naturelles menacent de plus en plus l'accès durable de chacun à la nourriture. Par ailleurs, pour ce qui est des interventions à court terme, la Commission est en train de redéfinir son approche vis-à-vis de l'assistance humanitaire alimentaire.

Le présent document d'analyse vise à lancer une consultation publique afin de réunir les avis et les conseils des parties prenantes concernant les divers aspects de ce cadre d'orientation communautaire proposé (justification, portée, objectifs stratégiques, approche et mise en œuvre). Les questions soulevées dans ce document sont issues d'analyses conduites par les principales organisations de recherche et agences internationales, ainsi que les propres recherches de la Commission européenne. Ce document a également été alimenté par les cadres d'orientation existants dans l'Union européenne. S'agissant des questions sur lesquelles les organisations et institutions européennes ne se sont pas prononcées, le présent document propose quelques éléments de discussion et d'échange d'opinions. Ce document est publié sur le site internet de la Commission Européenne (<http://ec.europa.yourvoice/>). La consultation publique s'étendra de du 16 Novembre 2009 au 9 Janvier 2010 et est ouverte à toute partie prenante intéressée. Les personnes, organisations et administrations publiques qui ont l'intention de participer à la consultation peuvent envoyer leur contribution, sous forme de réponse à une ou plusieurs des questions posées à la fin de chacun des chapitres et/ou sous forme de commentaire général sur les points soulevés dans le document.

Les contributions reçues seront rendues publiques, éventuellement sous forme condensée, sauf si l'auteur objecte à la publication de ses données personnelles en arguant qu'une telle publication pourrait léser ses intérêts légitimes. Dans une telle éventualité, les contributions pourront être rendues publiques sous forme anonyme.

En outre, depuis juin 2008, un registre des représentants d'intérêts a été lancé et fait partie de l'initiative européenne en faveur de la transparence. Les organismes sont invités à utiliser ce formulaire pour fournir à la Commission européenne et au public des informations sur leurs objectifs, financements et structures¹. Conformément à la politique de la Commission, les contributions des organismes qui ne se sont pas enregistrés seront considérées comme des contributions individuelles².

Les contributions à la consultation seront envoyées sur une boîte fonctionnelle email:
DEV-CONSULT-FOOD-SECURITY@ec.europa.eu

¹ www.ec.europa.eu/transparency/regrin
² COM(2007)127

Pour tout renseignement, veuillez vous adresser à:
DEV-CONSULT-FOOD-SECURITY@ec.europa.eu ou
DG Développement, Unité B2: *Gestion durable des ressources naturelles*
Rue de la Science 15, 1049 Brussels.
Tel. +32.2.29 80608

2. CONTEXTE INTERNATIONAL DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Le contexte dans lequel sera définie la politique communautaire de sécurité alimentaire envisagée se caractérise par les tendances décrites ci-dessous.

L'insécurité alimentaire chronique demeure l'une des principales entraves au développement durable des pays en développement et à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). La résolution de ce problème représente un défi particulier dans la mesure où l'insécurité alimentaire est l'aboutissement de l'interaction entre des facteurs opérant à différents niveaux. Les causes premières de l'insécurité alimentaire incluent la pauvreté, la guerre et les conflits civils, la dégradation environnementale et les politiques nationales qui ne favorisent pas le développement agricole, la gestion durable des ressources halieutiques et la production aquacole, l'accès équitable à l'alimentation, etc. D'autres facteurs interviennent au niveau des ménages et de la collectivité (faible productivité des systèmes de culture et d'élevage, accès limité ou insuffisant à la nourriture pour des raisons de pauvreté, d'obstacles physiques, d'inégalité des sexes, etc.) et au niveau individuel (faible niveau d'instruction, mauvais état de santé, répartition inéquitable à l'intérieur du ménage, etc.).

Malgré les progrès réalisés durant les années 1980 et la première moitié des années 1990, la faim s'est étendue par la suite. Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), le nombre de personnes souffrant de la faim a augmenté entre 1995-1997 et 2004-2006 dans toutes les régions à l'exception de l'Amérique latine et des Caraïbes. Au cours du premier semestre de l'année 2009, le nombre de personnes souffrant de faim chronique dans le monde a été estimé à plus d'un milliard: environ 642 millions en Asie et dans le Pacifique, 265 millions en Afrique subsaharienne, 53 millions en Amérique latine et dans les Caraïbes, et 42 millions au Proche-Orient et en Afrique du Nord.

En dépit de cette évolution, la sécurité alimentaire et l'agriculture ont généralement été négligées durant les dernières décennies par les gouvernements des pays en développement et une partie de la communauté internationale des donateurs. En conséquence, la part relative des fonds affectés à la sécurité alimentaire et à l'agriculture a diminué.

De plus, ces dernières années se sont caractérisées par des défis sans précédent tant pour les pays développés que pour les pays en développement, provoqués par la hausse des prix des denrées alimentaires et des carburants en 2006-2008 et par la crise financière et le ralentissement économique mondial. Ces augmentations ont mis un terme à plusieurs décennies de déclin des prix (réels) des denrées alimentaires sur le marché mondial et devraient conduire à une période de volatilité accrue des prix alimentaires. Ces événements ont aussi remis en question l'efficacité des marchés mondiaux et déclenché des spéculations sur les prix des denrées agricole ainsi qu'un nouveau processus d'acquisition à grande échelle de terres agricoles dans les pays en développement les plus pauvres d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie centrale et d'Asie du Sud-Est par les plus riches des pays à déficit vivrier. Bien que les crises des denrées alimentaires, des carburants et des marchés financiers aient affecté

pareillement les économies développées, émergentes et en développement, l'impact a considérablement varié selon les régions, les pays et les catégories de population. Dans de nombreux pays, la flambée des prix des denrées alimentaires a avivé l'instabilité politique et l'agitation sociale, ce qui a indubitablement attiré l'attention sur l'insécurité alimentaire en tant que défi «non traditionnel» pour la sécurité humaine. Cette crise a également eu des répercussions immédiates sur les niveaux de malnutrition. Selon les estimations de la Banque Mondiale, en 2008, le nombre d'enfants souffrant de suites irréversibles de la malnutrition aurait augmenté de 40 millions. Dans les pays les plus pauvres et les plus vulnérables, les effets des crises ont non seulement aggravé les défis en termes de développement, mais ont également menacé les résultats obtenus à ce jour dans le contexte des OMD, à la suite de la stagnation économique, de la réduction des transferts et de l'augmentation de la pauvreté³.

Ces défis sont exacerbés par l'accroissement de la population (même si le taux de croissance s'est ralenti depuis les années '60) et par les divers effets du changement climatique (variations de la pluviométrie et de la sécheresse, nouvelles maladies végétales et animales, vagues de chaleur, etc.), qui ont de graves répercussions sur la capacité des pays les plus vulnérables, ménages et individus à affronter l'insécurité alimentaire.

2.1. Initiatives en cours

Tous ces événements ont incité à admettre de plus en plus souvent dans divers fora⁴ que le problème de l'insécurité alimentaire est de nature globale et trouve en grande partie sa source dans la mauvaise gestion des questions agricoles et nutritionnelles et de la sécurité alimentaire à l'échelle mondiale. En conséquence, plusieurs initiatives ont été lancées afin d'améliorer la coordination et la cohérence des stratégies et politiques internationales qui ont un impact sur la sécurité alimentaire mondiale.

Certaines initiatives entendaient réformer les institutions existantes. Une réforme intégrée du système du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR) a été proposée à la fin de l'année 2008⁵. Des discussions sont actuellement en cours sur la réforme du système des Nations unies dans son ensemble, de la FAO elle-même et de son Comité pour la sécurité alimentaire mondiale (CSA), du Comité permanent de la nutrition des Nations unies (SCN) et du système international de nutrition. L'amélioration de la coordination entre les trois agences de l'ONU basées à Rome (FAO, PAM (Programme alimentaire mondial) et FIDA (Fonds international de développement agricole)), dont les activités se recoupent souvent et ne prennent pas suffisamment en compte les avantages comparatifs, semble particulièrement essentielle dans le contexte mondial actuel.

De plus, dans le contexte de la crise alimentaire, en avril 2008, le Secrétaire général des Nations unies a créé une « Task Force » de haut niveau (HLTF) des Nations unies sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire, qui a approuvé un cadre d'action global (CAG). Ce dernier a formulé les objectifs suivants: exposer les positions communes des membres de la « HLTF » concernant les actions proposées pour faire face aux menaces et aux opportunités découlant de la hausse des prix des denrées alimentaires; transformer les politiques pour éviter

³ Voir la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Aider les pays en développement à surmonter la crise» (COM(2009) 160).

⁴ Y compris le premier sommet des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine) en juin 2009 dont la déclaration sur la sécurité alimentaire peut être consultée à l'adresse <http://eng.kremlin.ru/text/docs/2009/06/217964.shtml>

⁵ http://www.cgiar.org/pdf/agm08/agm08_reform_proposal.pdf

de futures crises; contribuer à la sécurité alimentaire et nutritionnelle nationale, régionale et mondiale. De manière plus générale, le CAG est un catalyseur qui fournit un programme de politiques et d'actions permettant de sélectionner les réponses appropriées aux gouvernements, aux agences et organisations internationales et régionales et aux groupes de la société civile.

Suite à la conférence de haut niveau de la FAO de juin 2008, à la conférence de Madrid de janvier 2009, aux discussions récentes sur la sécurité alimentaire dans la Commission des NU pour le Développement Durable (CDD)⁶, au Sommet Mondial pour le Sécurité Alimentaire de novembre et à l'implication croissante des pays du G8 (qui ont mis en place un groupe d'experts sur la sécurité alimentaire et l'agriculture et se sont engagés, lors du récent (juillet 2009) sommet de L'Aquila (Italie), à mobiliser 20 milliards de dollars en trois ans grâce à une «stratégie coordonnée et complète centrée sur le développement durable de l'agriculture⁷»), le projet visant à établir un Partenariat mondial pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition (PMASA) a reçu un appui général. Les objectifs proposés de ce partenariat seraient de mettre en œuvre une approche intégrée de la sécurité alimentaire mondiale, de générer une dynamique politique pour trouver une réponse complète axée sur une action efficace, à l'insécurité alimentaire. Le Partenariat devrait aussi servir de plateforme à toutes les parties impliquées (consommateurs et producteurs, petits exploitants et agricultrices, société civile, secteur privé et communauté universitaire) pour partager les meilleures pratiques, coordonner les actions et améliorer la gestion des ressources.

Les défis du PMASA – et de sa mise en œuvre – seront de s'articuler et de se relier aux: a) autres initiatives en cours à l'échelle mondiale, telle que la réforme du CSA, b) aux initiatives régionales, comme le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), et c) aux nouveaux acteurs émergents tels que les fondations privées, qui ont également lancé des programmes en faveur de l'agriculture.

3. QUELS ARGUMENTS POUR UNE POLITIQUE DE L'UNION SUR LA SECURITE ALIMENTAIRE ET L'AGRICULTURE ?

Le contexte de l'agriculture et de la sécurité alimentaire a changé considérablement au cours de ces dernières années et ces changements pourraient justifier une nouvelle réponse coordonnée de l'Union. De plus, dans la perspective du bilan des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) qui sera effectué en 2010, l'Union Européenne doit réfléchir sur la façon de continuer à appuyer le progrès vers les OMD, au vu des difficultés créées par les crises alimentaire, économique et financière.

Les autres arguments favorables à l'élaboration d'une politique européenne pour l'agriculture et la sécurité alimentaire dans les pays en développement incluent :

- Aider les pays en développement à augmenter leur production agricole, notamment à la lumière de la demande croissante de nourriture due à la croissance démographique mondiale et à l'évolution des habitudes alimentaires.

⁶ Voir 'Shared Vision' publié par la CDD le 18 mai 2009 <http://www.un.org/>

⁷ Déclaration jointe sur la sécurité alimentaire globale «initiative de sécurité alimentaire de L'Aquila».

- Les défis et les menaces à la durabilité de la production agricole résultant du changement climatique nécessitent une réponse cohérente au niveau des politiques de développement pour réorienter les investissements afin d'assurer que les technologies, la connaissance et les capacités appropriées soient accessibles aux agriculteurs dans les pays en développement.
- En considérant les avantages et les économies d'échelle réalisées en intervenant sur la production agricole et l'insécurité alimentaire au niveau régional, il est opportun de réfléchir à la façon dont l'Union Européenne pourrait utiliser au mieux son expérience et son expertise pour appuyer l'émergence de politiques et de cadre stratégiques régionaux pour l'agriculture et la sécurité alimentaire.
- Il n'y a pour l'instant pas de cadre stratégique communautaire en place pour la sécurité alimentaire. L'approche de la CE était fondé sur le Règlement du Conseil n° 1292/1996, qui a été abrogée avec l'entrée en vigueur en 2007 de l'instrument de financement de la coopération au développement. De plus, ce Règlement était centré sur l'aide alimentaire et sur les interventions à court terme et ne fournissait pas d'orientation quant à la façon la plus appropriée d'appuyer les pays en développement en situation d'insécurité alimentaire chronique.
- Bien que l'UE (c'est-à-dire la Communauté européenne et les États membres de l'UE) soit le plus grand donateur mondial en termes d'aide publique au développement (APD) et d'aide humanitaire, et bien que la Commission européenne et les États membres aient mis en place plusieurs cadres d'orientation et instruments de financement pour lutter contre l'insécurité alimentaire dans les pays en développement, une des questions centrales qui demeure est d'assurer l'utilisation de « toutes les sources possibles de financement pour le développement, ainsi que les crédits à l'exportation, les garanties d'investissements et les transferts de technologies, en tant qu'instruments pour mobiliser une aide visant à stimuler sans exclusive la croissance, l'investissement, le commerce et la création d'emplois » (voir les conclusions du Conseil du 18 mai 2009, sur l'appui aux pays en développement confrontés à la crise).
- Au-delà des questions soulevées ci-dessus, les stratégies européennes actuelles pour l'agriculture et la sécurité alimentaire ne traitent pas systématiquement de certains aspects de l'agenda de la sécurité alimentaire qui ont acquis depuis peu une grande importance. Ces aspects incluent: a) l'impact des biocarburants et de l'achat de terres à grande échelle, sur l'agriculture et la disponibilité de nourriture, b) les « filets de sécurité » et les politiques de protection sociale dans la coopération au développement, c) l'utilisation des nouvelles technologies et biotechnologies. Il est également nécessaire de répondre de façon plus stratégique aux questions liées à la nutrition c-à-d assurer un apport alimentaire adéquat (en qualité et quantité) et une utilisation appropriée des aliments au niveau individuel.
- En dernier lieu, il est nécessaire d'accroître l'efficacité de l'action sur le terrain de l'UE, particulièrement dans le contexte de la crise financière et du ralentissement économique actuels.
- Par ailleurs, des lignes d'orientation sont nécessaires pour identifier : 1) comment mieux répartir les tâches au sein de l'UE et globalement; 2) comment maximiser les synergies entre les instruments financiers existants et employer au mieux le soutien

budgétaire pour appuyer l'agriculture et la sécurité alimentaire; 3) comment optimiser les synergies entre aide alimentaire humanitaire et les objectifs de sécurité alimentaire à plus long terme, etc.

Ces dernières années ont également été marquées par la recherche accrue d'approches de la sécurité alimentaire fondées sur le droit (symbolisées par l'Agenda du droit à l'alimentation⁸), et par des discussions sur la sécurité alimentaire, l'ouverture commerciale et la «souveraineté alimentaire». Il semble donc légitime d'engager une réflexion sur ces concepts et sur leur valeur ajoutée et leurs implications potentielles, dans le cadre de la redéfinition de l'approche européenne de la sécurité alimentaire dans les pays en développement.

Questions:

1. Pensez-vous que d'autres facteurs justifient l'élaboration d'une politique communautaire sur l'agriculture et la sécurité alimentaire et qui devraient être traités par cette politique?
2. Quels sont, selon vous, les forces et les faiblesses de l'action actuelle de la Communauté Européenne/des Etats Membres de l'Union dans le domaine de l'agriculture et de la sécurité alimentaire ?
3. Quels avantages/désavantages voyez-vous dans une politique «de toute l'Union» pour l'agriculture et la sécurité alimentaire par rapport aux cadres politiques actuels de la Communauté Européenne et des Etats Membres et par rapport aux cadres globaux/régionaux existants ?
4. Sur quelle(s) politique(s) européenne(s) l'Union Européenne pourrait-elle s'appuyer pour soutenir des réponses régionales aux défis de la production agricole dans les pays en développement ?
5. Pensez-vous que les approches de la sécurité alimentaire fondées sur le droit pourraient apporter une valeur ajoutée à la redéfinition de l'approche de l'UE en matière de sécurité alimentaire? Si tel est le cas, veuillez expliquer pourquoi et comment ces approches pourraient devenir opérationnelles.

4. DÉFINITIONS, OBJECTIFS ET PRIORITÉS

Selon la Déclaration de 1996 sur la sécurité alimentaire mondiale et le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation, la sécurité alimentaire existe lorsque « tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active.»

Conformément à cette définition et au Consensus Européen sur le développement, la politique européenne continuera à avoir pour objectif général de contribuer à l'éradication de

⁸ Les Approches fondées sur le droit sont basées sur le postulat que toute personne a droit à un certain standard de bien être matériel et spirituel. Dans ce contexte les individus ne sont pas considérés comme des « bénéficiaires », mais comme des ayant droit à part entière. Dans le contexte de la sécurité alimentaires les Approches Fondées sur le Droit sont basées sur les Lignes Directrices Facultatives sur le droit à l'alimentation de 2004.

la pauvreté et à la poursuite des OMD (notamment l'OMD 1) dans le contexte du développement durable.

L'objectif proposé serait d'aider les pays en développement à répondre aux défis de la sécurité alimentaire et d'une agriculture durable au travers de quatre priorités: 1) accroître la disponibilité de la nourriture; 2) améliorer l'accès à la nourriture; 3) améliorer la qualité de l'apport alimentaire et assurer une utilisation adéquate des aliments; 4) renforcer la prévention, la préparation et la gestion des crises.

Cet objectif sera atteint : a) en donnant la priorité à l'appropriation par les pays des stratégies et processus de développement ainsi qu'aux partenariats avec les pays en développement, b) en intégrant les objectifs de la politique de sécurité alimentaire dans le dialogue politique conduit par les Etats Membres de l'Union et par les institutions de l'UE.

De plus, la politique européenne sera fondée sur les principes suivants : i) équité et participation des bénéficiaires (en particulier les femmes) dans la formulation des politiques et en général dans les processus de prise de décision ; ii) ciblage des groupes les plus vulnérables (en particulier les petits agriculteurs, les femmes et les enfants ; iii) prise en compte de l'adaptation au changement climatique dans le contexte du développement agricole et de la sécurité alimentaire; iv) cohérence entre les instruments (objectifs, actions, cadre temporel) et entre politiques (p.ex. politiques agricole, commerciale, environnementale, de la pêche, de l'énergie).

4.1. Accroître la disponibilité de la nourriture

La disponibilité de la nourriture correspond à l'aspect «offre» de la sécurité alimentaire. Elle dépend principalement du niveau de la production alimentaire, de la quantité des stocks et du commerce international et régional. Le fonctionnement des marchés et des systèmes de transport est une condition essentielle à la disponibilité de la nourriture.

Quand on analyse la **production agricole dans les pays en développement** les défis sont évidents. Ils incluent:

a) L'insuffisance des cadres d'orientation et des structures institutionnelles responsables de l'approvisionnement aux échelons national, régional et mondial.

b) Le potentiel des politiques agricoles régionales et des leurs cadres stratégiques est considérablement sous-exploité. Des tels cadres pourrait contribuer à la circulation des biens, à des économies d'échelle substantielles (p.ex. dans la recherche, les stocks alimentaires stratégiques, les systèmes d'information sur la production des aliments et sur les prix), à une harmonisation effective des priorités et des investissements et, à plus long terme, pourrait être la base de mécanismes de solidarité régionale qui pourrait aider à réduire les disparités entre pays d'une même région.

c) l'augmentation de la variabilité et des fluctuations du climat liés au changement climatique. Ceci peut résulter en une augmentation des températures ou de la pluviométrie, un stress hydriques pour les cultures et les animaux, une plus grande incidence des sécheresses ou des inondations, des modifications des zones de distribution des maladies, des périodes de croissance plus brèves, une élévation du niveau de la mer, une réduction des rendements agricoles, des modifications de la température des océans, etc.

d) La disponibilité des terres agricoles. C'est une contrainte potentielle, non seulement en raison de la dégradation des terres, mais aussi de la demande de terres destinées à d'autres usages, tels que l'urbanisation et la production de biocarburants. De même, l'achat de terres à grande échelle par des investisseurs étrangers peut avoir un impact important sur la sécurité alimentaire.

e) La faible productivité des systèmes de culture et d'élevage, encore diminuée par les pertes importantes dans le stockage après-récolte.

f) Le peu de diversité dans les variétés cultivées et dans les espèces animales élevées, qui rend la production d'aliments plus vulnérable à des conditions météorologiques extrêmes, au manque d'eau, aux parasites, et l'absence de systèmes d'exploitation agricoles (et aquacoles) adaptés aux pays en développement qui combinent productivité accrue, durabilité, création d'emplois et de revenus pour les petits exploitants agricoles⁹ ;

g) Les pertes après-récolte sont importantes à cause des connaissances limitées sur les technologies appropriées de transformation et de l'inadéquation des facilités de stockage et de transformation de la production agricole. De plus dans beaucoup de pays en développement, la transformation agricole est assurée par un nombre important de petits opérateurs. Par conséquent, les méthodologies pour la transformation et le stockage des produits agricoles doivent être améliorées pour respecter les standards des produits alimentaires, minimiser les pertes et contribuer à répondre ainsi aux défis de la sécurité alimentaire.

Des **systèmes commerciaux internationaux et régionaux efficaces** bien adaptés aux besoins des pays et des régions peuvent exercer des effets positifs sur :

- 1) la disponibilité de nourriture, en étendant notamment la gamme et la variété des denrées disponibles à l'échelle nationale,
- 2) l'accès à la nourriture, d'une part en facilitant l'accès à des aliments moins chers et d'autre part en améliorant l'accès au marché (extérieur), source potentielle de revenus d'exportation pour les agriculteurs, et
- 3) la prévention des crises, en atténuant les risques liés aux fluctuations de la production nationale.

Des demandes ont été faites par des pays en développement pour réguler la libéralisation du commerce et protéger les petits agriculteurs des pays en développement de la concurrence des produits des pays développés et des pays en développement tournés vers l'exportation. De plus, à la lumière des crises des denrées alimentaires et des carburants, certains pays en développement, dans un effort d'assurer la mise à disposition d'aliments à bas prix sur leur marché, ont décidé d'appliquer des mesures protectrices telles que la restriction des exportations agricoles.

Une manière de relever les défis potentiels de la libéralisation des échanges agricoles pour les pays en développement consiste à soutenir l'intégration régionale. Cette intégration présente les avantages potentiels suivants pour la sécurité alimentaire:

- 1) Libre circulation des biens ;

⁹ IAASTD (International Assessment of Agricultural knowledge, Science and Technology for Development)

- 2) harmonisation des politiques qui ont un impact direct et indirect sur la sécurité alimentaire (politiques relatives aux infrastructures, à la gestion des ressources naturelles, réglementation relative à la propriété intellectuelle, etc.) ;
- 3) Réduction des obstacles techniques au commerce (OTC) et harmonisation des normes sanitaires et phytosanitaires ;
- 4) Création de systèmes d'information régionaux; et.
- 5) Meilleure gestion des stocks alimentaires.

Questions

6. À partir de votre expérience, quelles actions selon vous devraient être encouragées à court, moyen et long termes pour favoriser l'approvisionnement alimentaire et quelles actions devraient être encouragées aux échelons mondial, régional et national? En particulier au niveau régional, quel devrait être le rôle des politiques/stratégies agricoles et quelle serait pour la Commission Européenne et les Etats Membres la meilleure façon de les appuyer ?
7. Le cas échéant, quel rôle envisagez-vous pour la politique de développement de l'UE afin qu'elle contribue à l'augmentation de la production agricole et à la disponibilité d'aliments (directement et/ou indirectement) ? Et quelle serait la meilleure façon pour intégrer les questions phytosanitaires et de santé dans toutes les priorités de la politique et stratégie de sécurité alimentaire ?
8. Quelles sont à votre avis les principales contraintes et opportunités pour le développement du commerce domestique/régional dans les pays en développement, en particulier dans le cadre d'une intégration sud-sud ? Considérez-vous que l'UE devrait jouer un rôle à cet égard ? Le cas échéant, quel serait-il ?
9. Comment prendre en considération le pastoralisme dans ce contexte ?

4.2. Améliorer l'accès à la nourriture

La disponibilité de nourriture est une condition nécessaire, mais non suffisante, de la sécurité alimentaire. L'accès à une nourriture nutritive, suffisante et abordable est un aspect critique de la sécurité alimentaire¹⁰. Un accès insuffisant à la nourriture conduit les individus à se tourner vers des régimes alimentaires plus pauvres, réduisant la quantité, la qualité et la sécurité de leur alimentation. L'accès à la nourriture a trois principales dimensions: physique, économique et sociale.

L'accès physique fait référence à la gamme et à la qualité de produits auxquelles les populations peuvent accéder. Dans de nombreux pays en développement, l'accès physique à la nourriture peut encore être entravé par le manque d'infrastructures adéquates, une industrie de transformation inadaptée, ou le mauvais fonctionnement des infrastructures de marché. Il est donc nécessaire de mieux intégrer la sécurité alimentaire dans les politiques et stratégies

¹⁰ Déclaration conjointe de L'Aquila sur la sécurité alimentaire mondiale

de transport et d'infrastructures des pays partenaires et dans la programmation des donateurs (p.ex. en donnant priorité aux investissements améliorant les prix sur les marchés locaux).

L'accès économique fait référence aux ressources nécessaires à l'achat d'une quantité suffisante d'aliments adaptés. Cela dépend des ressources dont dispose le ménage, de la part de revenu qu'il peut consacrer à la nourriture et du prix de la nourriture. Afin de traiter la question de l'accès économique à la nourriture, de nombreux donateurs, dont la Commission européenne et certains États membres de l'UE, se sont concentrés sur les systèmes de protection sociale. Ce terme de «protection sociale» recouvre une grande diversité de mécanismes et d'approches qui peuvent être utilisés dans les crises graves et les situations d'urgence, ainsi que dans le contexte de développement à moyen terme. Parmi les instruments d'aide sociale spécifiques, les transferts sociaux tels que des allocations en cash, bons et coupons, en nourriture, en intrants et équipement agricoles sont des subventions non contributives, régulières et prévisibles destinées à accroître directement les revenus des personnes vivant dans la pauvreté ou menacées de pauvreté.

L'accès économique revêt aussi une autre dimension: le prix de la nourriture. Cela implique des questions sur la gouvernance et l'efficacité des marchés des produits alimentaires (fonctionnement des marchés, subsides et rôle du secteur public). Le rôle de l'intégration régionale et commerciale revêt ici une importance particulière.

La dimension sociale de l'accès à la nourriture se réfère à la répartition inégale au sein des ménages et à la faiblesse des réseaux sociaux. Ceci signifie que les plus vulnérables – femmes et enfants (filles en particulier) – pourraient ne pas avoir accès à une alimentation adéquate en raison de différences en termes de préférences et de « pouvoir de négociation ».

Questions

10. Comment les différentes dimensions de l'accès à la nourriture peuvent-elles être mieux intégrées dans les programmes d'assistance de la Commission/États Membres?
11. Quels sont selon vous les domaines d'action prioritaires aux échelles nationale/régionale et internationale pour améliorer l'accès physique à la nourriture?
12. Comment les donateurs, et en particulier la Commission et les États Membres, pourraient-ils répondre plus efficacement à la dimension sociale de l'accès à la nourriture ?
13. Comment l'UE peut-elle contribuer à une meilleure gouvernance des marchés des produits alimentaires dans les pays en développement ?

4.3. Améliorer la qualité et assurer une utilisation adéquate de la nourriture

Si la résolution des problèmes liés à la disponibilité des aliments et à leur accès permet de réduire l'incidence de la dénutrition et de la faim, la malnutrition peut néanmoins persister suite à des régimes alimentaires déséquilibrés ou pas assez diversifiés, qui ne sont pas en mesure de fournir les nutriments nécessaires pour une vie saine et active. Il est largement reconnu que les conséquences de la dénutrition et de régimes alimentaires déficients (mort, maladie, déficiences physiques et mentales) diminuent le potentiel économique des individus

et des sociétés et contribuent à perpétuer la pauvreté. La dénutrition représente donc un obstacle à la réalisation de plusieurs OMD (et pas seulement de l'OMD 1).

Selon l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), la malnutrition est de loin le facteur le plus important dans la mortalité infantile. Plus de 4,5 million d'enfants meurent chaque année à cause de facteurs limitant leur croissance, un allaitement insuffisant et des déficiences en vitamine A ou en zinc. De plus des enfants malnourris grandissent avec une santé précaire et obtiennent des moins bons résultats dans leur cursus scolaire. La malnutrition, par conséquent, sape les efforts pour atteindre plusieurs OMDs.

Malgré ces considérations, la nutrition n'a acquis que récemment de l'importance dans les programmes politiques et l'agenda du développement aussi parce que l'absence d'une « architecture conceptuelle » de la nutrition a souvent réduit l'efficacité des initiatives des donateurs¹¹. Le principal défi réside dans la nature plurisectorielle du problème de la malnutrition, qui est associé à l'insécurité alimentaire, à l'absence de protection sociale, à la mauvaise santé et au manque d'instruction. Un autre défi réside dans l'absence d'une étroite coordination entre l'attention portée à la malnutrition aiguë dans les situations d'urgence et le développement à plus long terme dans le cadre duquel la malnutrition est souvent négligée.

Au niveau de la Commission, une politique de nutrition globale axée sur la coopération au développement n'existe pas, mais des éléments d'ordre nutritionnel sont présents dans les cadres d'orientation et lignes budgétaires thématiques qui traitent principalement de la sécurité alimentaire et de l'aide alimentaire humanitaire.¹²

Questions

14. Selon vous, quelles politiques et approches pourraient être mises en place par les donateurs, et en particulier par la Commission et les Etats Membres, pour améliorer la prévention et la gestion de la malnutrition ?
15. Comment les composantes nutritionnelles peuvent-elles être mieux intégrées dans d'autres priorités des politiques et stratégies de sécurité alimentaire?
16. Comment l'UE peut-elle mieux cibler la malnutrition chronique? Comment la Commission Européenne pourrait-elle mieux s'attaquer au cercle vicieux qui relie la malnutrition à une mauvaise santé et une croissance individuelle déficiente à la perte de productivité ?
17. Comment assurer une transition plus souple entre la nutrition dans les situations d'urgence et dans les contextes de post-crise et de développement?
18. Comment une réponse plurisectorielle à la nutrition peut-elle être mise en oeuvre à l'échelle nationale et internationale? Quels sont à votre avis les principaux défis d'une telle opérationnalisation?

¹¹ Voir la note conceptuelle d'EuropeAID, *Enhancing EC's contribution to address Child and Maternal undernutrition and its causes* [Améliorer la contribution de la CE à la lutte contre la dénutrition infantile et maternelle et ses causes], janvier 2009.

¹² Considérant l'attention nouvelle portée à la nutrition, un cadre politique général pour la nutrition pourrait être développé dans le futur.

4.4. Renforcer la prévention, la préparation et la gestion des crises¹³

La sécurité alimentaire dans les pays en développement est également menacée par des crises variées (chocs des prix, conditions climatiques défavorables, l'apparition d'épidémies de maladies des plantes et animales, catastrophes naturelles, conflits armés, etc.). Afin d'améliorer la sécurité alimentaire, il est donc nécessaire d'intégrer la prévention, la préparation et la gestion des crises dans les politiques et stratégies.

Si les crises offrent toutes des similitudes, une distinction peut être établie entre les crises liées aux chocs des prix et à la spéculation sur les prix des denrées alimentaires et les crises liées aux chocs affectant la production (généralement ressenties aux échelons local, national ou régional). Des marchés au fonctionnement harmonieux (assurant notamment la transparence de la production, des stocks et des fluctuations des prix) aux niveaux national, régional et mondial réduisent le risque de tels chocs sur les prix. S'agissant des chocs affectant la production, la préparation et la gestion des crises sont liées à l'existence et au fonctionnement de systèmes d'alerte précoce, à la gestion des réserves alimentaires et à l'existence de mécanismes de transfert.

La crise des prix des denrées alimentaires de 2007-2008, a engendré des discussions intenses sur le rôle des stocks et réserves alimentaires pour améliorer la sécurité alimentaire mondiale et limiter d'éventuelles hausses de prix. Traditionnellement, les stocks alimentaires nationaux ont assuré la disponibilité de nourriture et, dans une moindre mesure, ont protégé les pays de la volatilité des prix. Des stocks pourraient toutefois être constitués à des niveaux autres que national, par des agences distinctes des gouvernements. Certains ont suggéré la création d'une «réserve virtuelle» à des fins humanitaires.

D'autres mesures structurelles peuvent améliorer la prévention, la préparation et la gestion des crises alimentaires: des systèmes complets d'information et d'alerte précoce visant à suivre de près la dynamique des marchés, mais aussi d'autres dimensions de la sécurité alimentaire (telle la nutrition) aux niveaux national, régional et international. L'observation des marchés doit s'accompagner de la diffusion constante d'informations afin d'encourager les prises de décision et de dissuader certains acteurs de spéculer sur les produits alimentaires de base. De même, les systèmes d'information peuvent avertir précocement et utilement d'événements qui se développent progressivement (sécheresses ou invasions de criquets par exemple).

Questions:

19. Comment l'impact des crises pourrait-il être atténué aux niveaux des pays et des ménages?
20. Pensez-vous que des instruments spécifiques pourraient être développés pour prévenir la volatilité des prix agricoles ? Dans l'affirmatif, lesquels seraient les plus efficaces pour atteindre un tel but ?
21. Pour prévenir les crises alimentaires et en limiter l'impact, quelles politiques et instruments pourraient être mis en place, par qui (donateurs, bénéficiaires) et à quel niveau (international, régional, national) ?

¹³ Cette priorité se réfère aux capacités durables, à long terme, de gérer les crises aux échelons national et régional. Concernant l'intervention à court terme, la Commission est en train de redéfinir son approche de l'aide alimentaire humanitaire.

22. Pensez-vous que des stocks alimentaires – physiques ou virtuels - gérés aux échelons régional ou mondial constitueraient une alternative utile aux stocks nationaux? Comment gérer de tels stocks alimentaires supranationaux?

5. DOMAINES D'INTERVENTION

S'il existe de nombreux domaines d'intervention potentiels pour améliorer la sécurité alimentaire mondiale, un accent stratégique sera nécessaire pour garantir l'efficacité de l'utilisation des ressources et optimiser les avantages comparatifs. Cette consultation devrait confirmer si les domaines identifiés ci-dessous correspondent aux bonnes priorités pour l'UE.

(1) À l'échelle mondiale, améliorer la cohérence du système de gouvernance internationale.

Puisque la sécurité alimentaire est un problème mondial, il est essentiel de disposer d'un système efficace de gouvernance internationale. Les rôles et les structures des organisations mondiales actives dans les domaines de l'alimentation, de l'agriculture, de la pêche et les domaines associés nécessitent peut-être désormais d'être repensés et adaptés afin de mieux répondre aux défis nouveaux et émergents.

Quel que soit le cadre qui émergera, l'Union européenne devra intervenir activement pour partager son expérience acquise au fil des ans et plus récemment avec sa Facilité Alimentaire, et s'assurer que les éventuels défis futurs soient abordés de manière complète et coordonnée. Il est également important de définir une stratégie cohérente de l'UE vis-à-vis de l'évolution du système de gouvernance internationale et de la création éventuelle de nouvelles structures.

(2) À l'échelle européenne, améliorer l'efficacité de l'aide de l'UE.

La Communauté européenne et les États membres de l'UE ont mis en place plusieurs cadres d'orientation et instruments de financement pour aider les pays partenaires à lutter contre l'insécurité alimentaire, à la fois dans les situations d'urgence et au titre de leur aide au développement à long terme. Au sein du cadre d'orientation plus vaste en faveur du développement, la sécurité alimentaire fait partie des domaines d'action prioritaires du Consensus européen pour le développement et fait partie intégrante du Partenariat pour les OMD dans le cadre de la stratégie conjointe UE-Afrique.

Au niveau de la Communauté, l'assistance à court/moyen terme est fournie par l'instrument de stabilité et la facilité alimentaire; à moyen/long terme, elle est fournie par le Fonds Européen de Développement, l'Instrument de Coopération au Développement (programmes géographiques ainsi que le Programme Thématique Sécurité Alimentaire pour les questions globales et supranationales). Les interventions humanitaires sont financées au titre de l'instrument humanitaire. Simultanément, de nombreux États membres ont des programmes bilatéraux dans le pays en développement.

Une approche «de toute l'Union» devrait renforcer l'efficacité des efforts de l'UE en harmonisant davantage les approches et instruments communautaires et bilatéraux existants et contribuer à promouvoir aussi la coordination des investissements privés.

(3) Au niveau des bénéficiaires, soutenir les stratégies nationales et régionales agricoles et de sécurité alimentaire, sur le terrain.

Les interventions des donateurs internationaux ne peuvent être efficaces que si des stratégies nationales et régionales sont en place. Ces stratégies doivent aborder de manière adéquate et exhaustive la disponibilité et l'accès à la nourriture, sa qualité, ainsi que la gestion et la prévention des crises. Pour assurer leur pertinence et leur succès, celles-ci doivent être le résultat de processus largement participatifs impliquant toutes les parties prenantes.

Étant donné les avantages des cadres d'orientation régionaux, la propre expérience de l'UE au niveau de l'harmonisation des politiques et l'engagement à long terme de la CE en faveur de la promotion de l'intégration régionale dans les pays en développement, la valeur ajoutée d'une approche de l'UE résiderait vraisemblablement dans le soutien aux stratégies agricoles et de sécurité alimentaire régionales, partout où cela est faisable/approprié.

(4) Au niveau des liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement: mieux combler le fossé entre les interventions d'urgence à court terme et les mesures à long terme.

Dans le domaine de l'action humanitaire, la Communauté Européenne est en train d'évoluer vers un cadre politique centré sur l'assistance alimentaire qui inclut un éventail plus large et plus interconnecté d'objectifs et d'actions. Dans un tel contexte ; l'UE a une responsabilité encore plus grande à coordonner attentivement l'assistance alimentaire humanitaire et les interventions de développement centrées sur la sécurité alimentaire. Pour promouvoir la coordination, la cohérence et la complémentarité, les besoins de la sécurité alimentaire à court et à plus long terme devraient être traités de façon intégrée et articulée. Ceci devrait permettre de: i) éviter des lacunes et des duplications, ii) empêcher que des mesures de court terme puissent affecter la sécurité alimentaire à long terme, iii) éviter une dépendance de l'aide d'urgence, iv) assurer la continuité de l'action et v) maximiser la durabilité (y compris environnementale) et l'impact.

Questions:

23. Pensez-vous que d'autres domaines d'intervention pourraient/devraient être inclus?
24. En vous appuyant sur votre expérience, comment envisagez-vous le système réformé de gouvernance internationale? Parmi les options de réforme actuellement examinées, laquelle/lesquelles vous paraît/paraissent les plus appropriées et les plus viables, et pourquoi? Quelles alternatives proposeriez-vous?
25. Croyez-vous que l'approche «de toute l'Union» pourrait renforcer l'efficacité de l'action de l'UE pour répondre aux défis auxquels sont confrontés les pays en développement dans la production agricole et la sécurité alimentaire ?
26. Quelles pourraient être selon vous les principales caractéristiques d'une stratégie agricole et de sécurité alimentaire nationale ou régionale?
27. Quels questions de politique considérerez-vous être les plus importantes afin d'assurer une transition efficace entre les interventions d'urgence et les objectifs à long terme de la sécurité alimentaire ?
28. Quels principes communs pourraient être établis pour coordonner les interventions d'urgence et les actions en faveur du développement? Comment créer des synergies positives entre les réponses à court/moyen terme et à long terme?

29. Quels sont les défis les plus importants pour la promotion de la sécurité alimentaire dans les états fragiles ? Comment l'Union pourrait-elle se positionner au mieux pour travailler dans de tels contextes ?

6. MISE EN ŒUVRE

Cette politique doit être mise en œuvre dans l'esprit de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide: à cette fin, elle doit s'appuyer sur des mécanismes de coordination efficaces, encourager la coordination à l'échelle nationale, renforcer le dialogue politique de l'UE sur la sécurité alimentaire et harmoniser les méthodologies. Elle doit aussi s'inspirer du programme d'action d'Accra qui inclut le développement de mécanismes de responsabilité et de cadres de résultats clairs et transparents pour mesurer les progrès accomplis. La mise en œuvre de la politique doit simultanément se fonder sur les principes exposés dans le Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement.

Quand les circonstances le permettent, l'appui budgétaire (qu'il soit général ou sectoriel) est de plus en plus souvent privilégié comme modalité d'intervention. L'intégration de la sécurité alimentaire dans les politiques nationales, en développant des indicateurs adaptés et des systèmes comptables solides, est donc essentielle pour veiller à ce que les interventions de soutien budgétaire traitent de manière adéquate la question de la sécurité alimentaire et des défis agricoles dans les pays en développement.

Il est également essentiel de travailler avec divers partenaires, y compris les autorités nationales et régionales, et avec les acteurs non étatiques, y compris les organisations d'agriculteurs, les fondations et le secteur privé.

Questions

30. Comment améliorer les synergies, les complémentarités et la division du travail entre la Commission européenne, les États membres de l'UE et les agences des Nations unies? Comment améliorer les synergies avec les fondations privées ?

31. Comment pourrait-on renforcer les synergies entre les différentes politiques de l'UE influant sur la sécurité alimentaire (en particulier le commerce, l'énergie, l'agriculture, l'action humanitaire, la nutrition, etc.)?

32. Comment les synergies entre les instruments financiers existants pourraient-elles être optimisées et comment le soutien budgétaire devrait-il être utilisé pour soutenir les objectifs de sécurité alimentaire?

33. Quelles expériences et leçons tirées de votre travail dans le domaine de la sécurité alimentaire, utiles pour la mise en œuvre de la politique proposée, souhaitez-vous partager?

34. En accord avec les principes de la Déclaration de L'Aquila, comment pourrait être améliorée la coordination dans les pays d'intervention ?