

Le zoom de ROSA

Eclairage du mois

Les possibilités d'actions de la CE pour soutenir les transferts sociaux

L'approche axée sur l'accès à la nourriture est devenue un des leviers clés de la stratégie de la CE en matière de sécurité alimentaire. Elle met l'accent sur la protection sociale qui peut contribuer à lutter contre l'insécurité alimentaire et à garantir l'accès aux plus pauvres. La Commission Européenne (CE) a soutenu la mise en place de programmes de transferts sociaux/filets de sécurité dans le but de combattre la vulnérabilité rurale et urbaine chronique par le biais de transferts de ressources réguliers et prévisibles destinés aux ménages les plus fragiles.

La CE revoit actuellement son implication ainsi que le rôle potentiel de la protection sociale dans le domaine de la sécurité alimentaire. En avril 2008, l'unité E6 d'EuropeAid a organisé un séminaire intitulé « Droit et accès à l'alimentation : les systèmes de transferts sociaux pour combattre l'extrême pauvreté ». Celui-ci a permis d'échanger des expériences et des enseignements tirés des programmes de transferts sociaux actuellement menés dans différents contextes socio-économiques et politiques. En outre, il a aidé à formuler des recommandations concrètes pour de futurs programmes.

Suite à ce séminaire, l'unité E6 a élaboré une **note de réflexion** décrivant l'approche que la CE peut adopter pour soutenir les transferts sociaux¹. Celle-ci étudie les possibilités d'actions de la CE pour accroître son engagement et identifie les meilleures solutions dont elle dispose pour incorporer les transferts sociaux à sa programmation². Cet article présente les instruments disponibles qui pourraient convenir à court terme (à travers le programme thématique de sécurité alimentaire), à moyen terme (à travers les documents de stratégie par pays et les programmes indicatifs nationaux) et à long terme (à travers sa programmation future et son appui budgétaire général ou sectoriel).

Les expériences passées

Etant donnée son expérience unique en matière de développement de programmes de protection sociale en Europe, la CE dispose d'un **avantage comparatif** en tant que bailleur de fonds dans ce domaine et pourrait jouer un **rôle majeur** dans la mise en évidence du rôle essentiel de la protection sociale pour le développement.

La Commission a appuyé un grand nombre de programmes de transferts sociaux/filets de sécurité qui, par le passé, ont été généralement (mais pas exclusivement) financés par la ligne budgétaire « sécurité alimentaire » (LBSA)³. Ces programmes varient de petits projets pilotes locaux à de profondes réformes de la politique de sécurité sociale à l'échelle nationale. Les régions couvertes par les interventions de la CE incluent les **pays en transition** d'Asie centrale (Kirghizistan, Tadjikistan), du Caucase (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie) et d'Europe de l'Est (Moldavie) ainsi que les **pays à faible revenu** d'Afrique (Ethiopie, Malawi), d'Asie (Bangladesh), d'Amérique centrale et latine (Nicaragua, Guatemala, Chili, etc.).



¹ La version définitive est en cours de finalisation.

² La note de réflexion expose également les conditions préalables et le train de décisions nécessaires pour la mise en place des transferts sociaux et étudie les rôles appropriés pour la CE. Ces éléments ont été présentés dans le Zoom de ROSA N° 6, sur la base d'une version provisoire de la note de réflexion.

³ En 2006, la ligne budgétaire « sécurité alimentaire » (LBSA) a été arrêtée, et la gestion des ressources de sécurité alimentaire et d'aide alimentaire a été divisée entre ECHO, les délégations de la CE dans les pays partenaires et le Programme thématique de sécurité alimentaire (FSTP).

Apporter une réponse souple

La CE peut s'engager dans les transferts sociaux à différents niveaux : d'une part dans la création des conditions nécessaires pour garantir l'efficacité des programmes, d'autre part à certaines étapes du processus de conception, de mise en œuvre et d'évaluation. La contribution potentielle variant selon les pays, elle doit conserver **une grande souplesse** et adapter sa réponse **à la situation et au stade de développement du pays partenaire**.

Le pas de temps des interventions de la CE joue un rôle crucial : certaines réformes doivent être introduites avant que d'autres ne puissent être envisagées. Ainsi, il n'est pas concevable de fermer les orphelinats (un problème dans de nombreux pays en transition) et de renvoyer les enfants dans leurs familles sans avoir instauré au préalable un système d'allocations permettant leur réintégration.

De même, une première étape importante peut être de rationaliser une multitude d'initiatives existantes opérant à différents niveaux. Néanmoins, il s'avère souvent difficile d'effectuer un retrait progressif de ces dernières avant l'introduction d'un programme national. Il peut en résulter une période de « double financement » au cours de laquelle un ensemble de programmes est progressivement abandonné tandis qu'un autre, plus complet, est mis en place.

Les transferts sociaux étant universels et, théoriquement, assurés durablement (comme dans les pays de l'OCDE), ils requièrent un d'apprentissage basé sur la pratique. Les programmes pilotes peuvent certes établir des enseignements et paramètres techniques utiles, mais fournissent rarement des informations relatives à un fonctionnement à l'échelle nationale. Le **processus est dynamique**, tant dans le sens où des bénéficiaires peuvent quitter le programme (ou le rejoindre) que dans le sens où les programmes eux-mêmes doivent évoluer pour tenir compte du changement du contexte social, économique et politique.

Identifier les meilleurs instruments pour intégrer les transferts sociaux aux programmes de la CE

La CE dispose **d'un certain nombre d'instruments** pouvant être considérés comme appropriés à court, moyen ou long terme :

- Court terme → Programme thématique de sécurité alimentaire (FSTP)
- Moyen terme → Documents de stratégie par pays (DSP) et programmes indicatifs nationaux (PIN)
- Long terme → Appui budgétaire

Le programme thématique de sécurité alimentaire

L'un des sept programmes thématiques identifiés par la CE est celui consacré à la sécurité alimentaire qui est, pour l'essentiel, une version allégée de la ligne budgétaire de sécurité alimentaire. **Trois composantes** (sur six) pourraient servir à répondre aux questions concernant **l'accès à la nourriture et les transferts sociaux**.

1. La première est une **composante mondiale** (comprenant des niveaux continentaux et régionaux) qui :

- (i) soutient l'offre de biens publics internationaux, notamment la recherche et l'innovation technologique et axées sur la demande, ainsi que le renforcement des capacités, la mise en réseaux et le jumelage.
- (ii) développe des programmes mondiaux, continentaux et régionaux visant à promouvoir, renforcer et compléter les stratégies nationales de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté à court, moyen et long terme (systèmes d'information sur la sécurité alimentaire, soutien à des initiatives proposées par des partenaires continentaux et régionaux, organisations de la société civile, etc.)
- (iii) promeut et fait progresser le programme de sécurité alimentaire ainsi que l'harmonisation et l'alignement avec des partenaires de développement et des bailleurs de fonds, conformément à la Déclaration de Paris de l'OCDE sur l'efficacité de l'aide.

2. La deuxième composante **traite de l'insécurité alimentaire dans des situations exceptionnelles de transition et dans des Etats fragiles**, jouant ainsi un rôle central pour assurer le lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD). Elle est principalement mise en œuvre aux niveaux national et local pour compléter les instruments géographiques, dans des pays où les gouvernements ne sont pas en place ou ne contrôlent pas certaines zones, ou encore où aucun cadre stratégique national n'est opérationnel. Elle soutient des actions visant à :

- (i) protéger, maintenir et rétablir des biens productifs et sociaux indispensables à la sécurité alimentaire pour permettre la réintégration économique et la réhabilitation à long terme.
- (ii) remédier à la vulnérabilité aux chocs et augmenter la résilience des populations à travers la prévention et la gestion des crises.

3. La troisième composante soutient des **politiques, des stratégies et des approches novatrices en matière de sécurité alimentaire**, ainsi que leur reproduction et leur diffusion Sud-Sud, quel que soit le niveau géographique. Des indicateurs et résultats seront disponibles une fois que le pro-

gramme pour la période 2007- 2010, qui inclut un programme indicatif pluriannuel, aura été finalisé. Par ailleurs, un autre programme thématique, intitulé « Investir dans les ressources humaines », pourrait également être utilisé pour soutenir la mise en place de transferts sociaux.

Les documents de stratégie par pays et les programmes indicatifs nationaux

Dans chaque pays, les délégations de la CE concentrent leur financement sur, au maximum, deux « secteurs » clés. Ceux-ci sont définis en accord avec le gouvernement et présentés dans des documents de stratégie pays (DSP) sur cinq ans. A l'heure actuelle, **la protection sociale n'est identifiée comme un secteur prioritaire dans aucun pays**, même si certains DSP incluent la sécurité alimentaire en tant que « secteur » dans lequel « l'accès » est un pilier de la stratégie de sécurité alimentaire. Dans de tels cas, les délégations ont la possibilité de soutenir les transferts sociaux (à travers le Fonds européen de développement – FED et l'Instrument de développement et de coopération – IDC) à condition que cela soit en adéquation avec la propre politique du gouvernement. Tel est le cas, par exemple, du projet PNSP (*Productive Safety Net Project*) en Ethiopie et REOPA (*Rural Employment Opportunities for Public Assets*) au Bangladesh.

Néanmoins, la relation entre sécurité alimentaire et transferts sociaux peut être difficile à établir. Ainsi, dans de nombreux pays, la sécurité alimentaire est essentiellement considérée comme une question de production dont la responsabilité incombe au ministère de l'agriculture. Elle est alors séparée d'un point de vue institutionnel des systèmes de transferts sociaux, lesquels sont souvent du ressort d'un ministère de la sécurité sociale ou des finances. Dans de telles situations, le personnel de la CE en charge de la sécurité alimentaire est probablement moins bien placé pour participer au dialogue sur la protection sociale.

L'appui budgétaire

L'appui budgétaire peut être général ou sectoriel. L'appui budgétaire général soutient la mise en œuvre des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) ainsi que la stabilité macro-économique et budgétaire, tout en accordant une attention particulière à la gestion des finances publiques sur l'ensemble des politiques sectorielles. Les décaissements sont conditionnés par la satisfaction de certains critères macro-économiques et de processus. **L'appui budgétaire sectoriel** vise à soutenir une politique sectorielle donnée (la protection sociale, par exemple) en comblant les lacunes financières pour l'accomplissement d'une politique nationale selon un cadre de dépenses sectorielles à moyen terme. Les décaissements sont conditionnés

par le respect d'indicateurs de performance sectoriels qui, dans l'idéal, correspondent à ceux déjà contenus dans la politique sectorielle (la politique nationale de protection sociale, par exemple).

Dans les pays où il est jugé réalisable, l'appui budgétaire peut être parfaitement adapté à la protection sociale pour les raisons suivantes :

- **Appropriation** : il favorise l'appropriation nationale et la cohérence entre politique, budget et résultats réels.
- **Fonction de régulation** : la fonction de redistribution des transferts sociaux peut être considérée comme une fonction de régulation de l'Etat, et le budget national est idéal pour refléter les priorités sociales en faveur des pauvres ainsi que les dépenses associées.
- **Approche holistique** : il est multisectoriel car il fait partie d'un processus qui accepte une grande variété d'actions par différents acteurs.
- **Bonne gouvernance** : il étudie les améliorations en matière de gestion des finances publiques en mettant l'accent sur le coût, la responsabilité et la transparence.
- **Prévisibilité** : il peut aider à assurer une approche à long terme axée sur les réformes grâce à des recettes fiscales cohérentes issues de toutes les politiques sectorielles associées.

De 2000 à 2006, le programme de sécurité alimentaire de la CE a soutenu la réforme des systèmes de protection sociale (aide sociale à l'enfance, système unifié d'allocations familiales) en Europe de l'Est, dans le Caucase et en Asie Centrale (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie, Kirghizistan, Tadjikistan) **à travers l'appui budgétaire**. Cela n'aurait pas été possible sans un cadre politique bien défini et des conditionnalités appropriées, une volonté politique, un seuil de pauvreté clair, un renforcement des capacités et un ciblage adapté.

Les prochaines étapes

La CE peut mobiliser une série d'instruments et entreprendre un grand nombre d'actions pour réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire. La **note de réflexion** préparée par l'unité E6 permet d'identifier des approches adaptées pour intégrer les transferts sociaux aux programmes de la CE. Les modalités de mise en œuvre doivent maintenant être étudiées de manière plus approfondie en tenant compte de multiples secteurs de la coopération économique et sociale (pas seulement de la sécurité alimentaire). La prochaine étape consistera à élaborer un **document de référence** contenant des directives opérationnelles.

Cet article est basé sur la note de réflexion provisoire préparée par Nicholas Freeland (RHVP) et Philippe Bertrand (EuropeAid E6).

Point sur la situation alimentaire

Cet article fait le point sur l'évolution des marchés mondiaux. Les prix des denrées alimentaires restent élevés dans la plupart des pays en développement. Ceci contraste avec l'évolution des prix mondiaux à l'exportation qui se situent bien au-dessous des niveaux atteints en 2008.

Les cours internationaux des céréales poursuivent leur repli

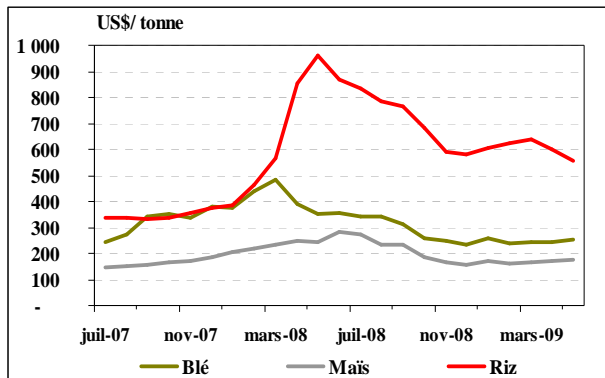
Les prix des céréales secondaires et du riz maintiennent leur tendance à la baisse sur les marchés mondiaux (cf. Graphique No. 1). Les cours du blé ont diminué de 48% par rapport aux sommets enregistrés en mars 2008. Dans le cas du riz et du maïs, cette baisse est plus modérée (entre 30 et 38%). Toutefois, les prix réels des céréales restent supérieurs à ceux enregistrés lors de la dernière décennie (cf. Graphique No. 2).

Plusieurs facteurs ont contribué à la baisse des cours mondiaux, en particulier la **forte augmentation de la production céréalière mondiale** en 2008⁴. Les perspectives pour l'année 2009 restent satisfaisantes. L'évolution des prix des denrées alimentaires dépendra en grande partie du **niveau d'utilisation** pendant la nouvelle campagne commerciale (2009/10). La récession mondiale pourrait entraîner une diminution de la demande de céréales, d'aliments pour animaux et de biocarburants.

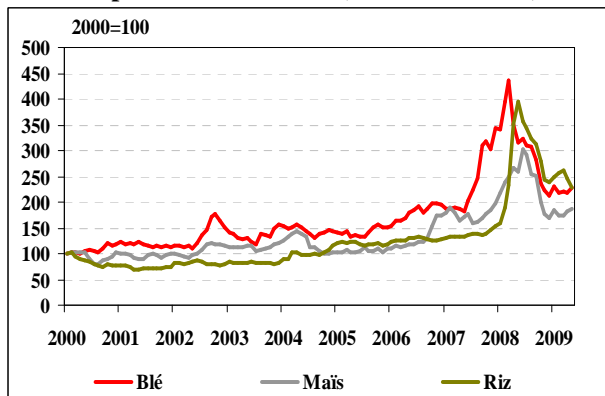
Dans le cas du **riz**, la baisse des prix pourrait être moins importante en 2009/10 que pour celle attendue pour les autres céréales. La croissance de la production sera plutôt modeste, car l'on s'attend à ce que la flambée des prix constatée sur les marchés depuis la fin 2007 s'apaise. De plus, le volume des échanges reste limité du fait du maintien des politiques restrictives appliquées par plusieurs grands exportateurs, en particulier l'Egypte, l'Inde, la Thaïlande et le Vietnam⁵.

Marchés mondiaux

Graphique No. 1 : Prix à l'exportation des céréales secondaires et du riz (en US\$/tonne)



Graphique No. 2 : Evolution des prix des céréales sur la période 2000-2009* (indice 2000=100)



*Mai 2008 (moyenne pour les deux premières semaines)

Les indices sont établis à partir des prix à l'exportation (US\$/tonne)⁶.

...mais les prix actuels des céréales restent élevés dans plusieurs pays en développement

Malgré la baisse des cours mondiaux, les prix intérieurs continuent à se situer à des niveaux élevés, ou atteignent parfois des records. D'après une analyse récente de la FAO (avril 2009), sur les 790 prix nationaux relevés dans sa nouvelle base de données (cf. encadré No. 1), les niveaux actuels sont nettement supérieurs à ceux enregistrés en 2008 dans environ 80% des pays couverts. Dans 10-30% des pays, les prix des aliments étaient les plus élevés jamais enregistrés (cf. graphique No. 3).

⁴ Elle est estimée à 2,3 millions de tonnes, chiffre record qui marque une hausse de 7% par rapport au sommet précédent, enregistré en 2007.

⁵ FAO, Perspectives de récoltes et situation alimentaire, avril 2009.

⁶ Blé : No. 2 HRW (ordinaire), f.o.b. golfe des Etats-Unis

Maïs : No. 2 Jaune, golfe des Etats-Unis

Riz : Riz blanc thaïlandais, 100% - 2e qualité, f.o.b. Bangkok

Encadré No. 1 : Une nouvelle base de données sur les prix nationaux

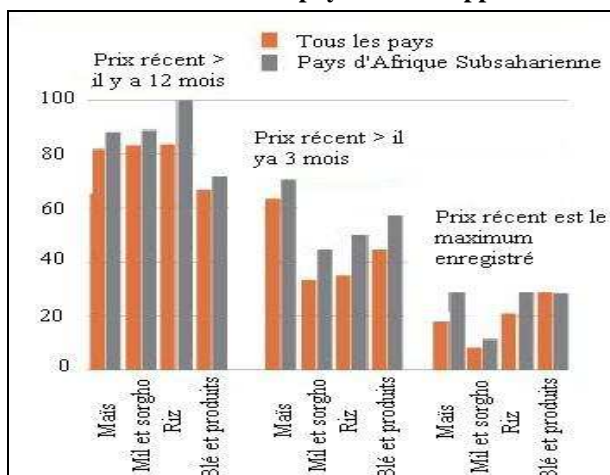
Le SMIAR (Système mondial d'information et d'alerte rapide) a lancé récemment la base de données « Prix nationaux des aliments de base – Base de données et outil d'analyse », dans le cadre de l'initiative de la FAO contre la flambée des prix des denrées alimentaires. L'objectif principal est celui de faciliter le suivi et l'analyse des tendances des prix des aliments dans les pays en développement. Cette base de données couvre environ 800 prix nationaux de détail/de gros mensuels pour des produits alimentaires de consommation courante⁷ dans 58 pays en développement, ainsi que les cours mondiaux à l'exportation

Source : FAO, avril 2009

L'Afrique Subsaharienne est la région la plus touchée. Comme le montre le graphique No. 3, les prix nationaux du riz sont bien supérieurs à ceux enregistrés à la même période en 2008 **dans tous les pays inclus** dans la base de données. Dans le cas du maïs, du sorgho et du mil, les prix sont en hausse dans presque 90% des pays. A l'exception du mil, les niveaux actuels se situent au-dessus des records atteints en 2008 dans un tiers des pays.

Les prix restent élevés dans d'autres régions également, en particulier en Asie dans le cas du riz et en Amérique Centrale en Amérique du Sud pour le maïs et le blé⁸.

Graphique No. 3 : Analyse du niveau des prix nationaux dans 59 pays en développement



Source : Base de données « Prix nationaux des aliments de base », FAO

⁷ Principalement les céréales et les produits céréaliers, mais aussi les haricots, les pommes de terre et le manioc, ainsi que certains produits animaux.

⁸ FAO, avril 2009.

Une tendance à la hausse qui se renforce avec l'arrivée de la soudure en Afrique de l'Ouest

Selon le dernier bulletin publié par le Réseau de Prévention des Crises Alimentaire (RPCA), les prix des céréales ont enregistré une baisse dans certaines localités et pendant la période de récoltes. Toutefois, ils restent environ 15 à 46% supérieurs par rapport à leur niveau nominal de la même période en 2007/08 et à la moyenne des cinq dernières années. Plusieurs facteurs sont avancés pour expliquer cette évolution. D'une part, le prix élevé du riz importé⁹ entraîne un relèvement de celui des céréales locales. D'autre part, une partie de la production a servi à reconstituer les réserves familiales. De plus, le coût du transport est nettement plus élevé que par le passé.

Les prix des céréales pourraient **amorcer une tendance à la hausse** à partir de mai avec l'arrivée de la soudure. Une hausse des prix déjà élevés pourra rendre plus difficile l'accès aux aliments pour la majorité des ménages dépendants des marchés aussi bien dans les zones rurales qu'urbaines¹⁰.

Des interrogations sur les mécanismes de transmission des prix

Ces constats conduisent à se poser plusieurs questions sur la transmission des prix agricoles, notamment en Afrique Sub-saharienne. Quelle part des fluctuations des prix internationaux se transmet aux marchés nationaux ? Cette transmission touche-t-elle de la même façon les producteurs et les consommateurs ? Au bout de combien de temps les variations sont-elles transmises ?¹¹ Des études récentes ont montré que les fluctuations des prix internationaux sont transmises aux prix à la consommation, mais de façon décalée et avec moins d'ampleur, ce qui est constaté actuellement sur les marchés nationaux.

Cet article est principalement basé sur le bulletin « Perspectives de récolte et situation alimentaire », publié par la FAO en avril 2009.

Pour plus d'informations :

FAO, Perspectives de récolte et situation alimentaire, avril 2009.

RPCA, Note Information Sécurité Alimentaire, NISA, avril 2009.

⁹ La hausse du prix du riz dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest a été activée par la dépréciation du FCFA par rapport au dollar US depuis le début de l'année. Les prix devraient continuer de grimper dans les autres pays de la région, du fait de la dépréciation continue des monnaies nationales sous l'effet de la crise économique mondiale (FAO, avril 2009).

¹⁰ Note Information Sécurité Alimentaire (NISA), avril 2009

¹¹ Ces questions ont été soulevées lors de la conférence organisée par la Fondation FARM en décembre 2008.

Brèves internationales

Retour sur le séminaire “Alimentation, nutrition et genre”

Le Ministère des Affaires Etrangères du Danemark a organisé un séminaire sur le thème « Alimentation, nutrition et genre : Les leçons apprises et les recommandations pour les actions futures ». Il a eu lieu le 28 avril prochain à Copenhague.

Les résultats d'une étude récente portant sur les interventions et les politiques de lutte contre les causes de la malnutrition ont été présentés. Les auteurs ont souligné la nécessité d'encourager et de développer le leadership dans ce domaine afin de mobiliser davantage des ressources et de promouvoir une réelle participation et la bonne gouvernance. Cette discussion a été suivie par une brève présentation des expériences mises en place sur le terrain : des études de cas sur les interventions visant à améliorer la nutrition au Bangladesh, en Afghanistan et en Tanzanie. L'après midi a été consacré à la formulation des recommandations pour les politiques et actions futures dans le domaine de la nutrition.

Lors des discussions finales, le président du conseil de DANIDA (Agence Danoise pour le Développement International) a insisté sur l'importance de la lutte contre la malnutrition et en particulier, la sous-alimentation des enfants. La nutrition sera au centre de l'agenda de la prochaine stratégie globale de DANIDA (qui sera développée en 2010).

Prolongation de la Convention sur l'Aide Alimentaire

Une nouvelle convention relative à l'aide alimentaire, remplaçant celle de 1995, a été conclue en 1999. Elle a été régulièrement prorogée par décision du comité de l'aide alimentaire, de façon à rester en vigueur jusqu'au 30 juin 2009.

La réunion du Conseil qui s'est tenue au Luxembourg le 27 avril 2009 a adopté une décision indiquant sa position au sein du Comité d'aide alimentaire sur la prolongation de la Convention sur l'aide alimentaire. Une proposition sera présentée à la prochaine réunion de ce comité le 5 juin 2009, afin de prolonger la Convention jusqu'au 30 juin 2010.

Source: Conseil UE

Ce bulletin a été rédigé par l'équipe du GRET chargée de l'animation du ROSA (Réseau opérationnel de sécurité alimentaire). C'est une initiative d'EuropeAid E6 (appui thématique sécurité alimentaire, développement rural et environnement) en collaboration avec EuropeAid G4 (formation et gestion des connaissances). Les points de vue exposés ne représentent en aucun cas le point de vue officiel de la Commission européenne.