

Le zoom de ROSA

Eclairage du mois

Améliorer l'accès aux intrants agricoles en réponse à la hausse des prix alimentaires

Face à la flambée des prix alimentaires, de nombreuses initiatives ont été lancées au niveau national et international. La plupart des gouvernements et des donateurs se sont engagés à mettre en place deux types de mesures : i) des actions visant à atténuer les effets négatifs en se focalisant en particulier sur les groupes vulnérables et ii) des mesures plus structurelles à moyen et long terme avec une attention particulière portée à la redynamisation du secteur agricole. En effet, la crise des prix alimentaires a fait ressortir la nécessité d'appuyer le développement agricole et a replacé les **enjeux agricoles et de sécurité alimentaire** au cœur de l'agenda politique.

Parmi les mesures souvent préconisées, la **fourniture d'intrants agricoles**, tels que les semences et les engrais, ou leur subventionnement, sont considérées comme prioritaires. La Commission Européenne, dans le cadre de la facilité alimentaire (cf. encadré No. 1), encourage les mesures prises pour augmenter la capacité de production dans l'agriculture, en fournissant notamment un appui visant à améliorer l'accès aux intrants.

Cet article s'interroge sur **l'efficacité de ces interventions, leurs avantages et leurs limites**. Dans quelle mesure contribuent-elles à relancer la production agricole et à améliorer la sécurité alimentaire à court et long terme ? Sont-elles appropriées pour appuyer les processus de sortie de crise et à quelles conditions ? Quelles sont les contraintes et les opportunités d'apporter cette réponse ? Il s'agit d'alimenter le débat et d'enrichir la réflexion sur la base des expériences acquises depuis une quinzaine d'années et afin d'améliorer l'efficacité de ces interventions et d'assurer leur durabilité.

Encadré No. 1 : La facilité alimentaire – Réponse rapide de l'UE à la flambée des prix alimentaires dans les pays en développement

À mi-chemin entre l'aide d'urgence et la coopération au développement à moyen et à long terme, la facilité alimentaire vise principalement à :

- inciter les producteurs de denrées alimentaires à augmenter l'approvisionnement ;
- agir directement sur les répercussions de la volatilité des prix sur les populations locales ;
- augmenter la capacité de production alimentaire et améliorer les méthodes de gestion du secteur agricole sur le long terme.

La facilité alimentaire peut soutenir les types d'activités suivants :

- a) des mesures destinées à améliorer **l'accès aux intrants et services agricoles**, y compris les engrais et les semences ;
- b) des mesures du type « filet de sécurité », visant à préserver ou à améliorer la capacité de production et à satisfaire les besoins en aliments de base des populations les plus vulnérables ;
- c) et d'autres mesures mises en œuvre à petite échelle et visant à accroître la production en fonction des besoins des pays : le microcrédit, l'investissement, l'équipement, les infrastructures et le stockage ; ainsi que la formation professionnelle et le soutien aux groupements professionnels du secteur agricole.

EuropeAid

ROSA est une initiative de :



COMMISSION
EUROPÉENNE

N° 17 Juin 2009

FR

Les interventions d'urgence et de réhabilitation : Retour sur les expériences passées

La relance agricole par la distribution d'intrants est devenue une des interventions privilégiées dans des contextes de post-crise, en particulier en Afrique. Toutefois, des évaluations récentes font ressortir des résultats mitigés de ces actions¹.

Une des principales limites soulevées concerne **l'absence de diagnostic préalable**. L'étude effectuée par l'institut de recherche britannique ODI (*Overseas Development Institute*) dans la région des Grands Lacs montre que les réponses apportées reposent le plus souvent sur un nombre limité d'actions visant pour l'essentiel à distribuer des denrées alimentaires et des intrants agricoles. Ces deux types d'interventions ont été mises en place dans tous les projets analysés (cf. tableau No. 1) même si les besoins diffèrent selon les cas. De plus, aucune évaluation n'a été menée afin d'identifier les besoins en intrants. Ce sont les évaluations des besoins alimentaires qui ont servi de base pour la mise en place de distributions gratuites d'intrants.

Trois conditions semblent nécessaires pour assurer la pertinence des distributions gratuites : i) la disponibilité de semences et/ou outils agricoles n'est pas assurée au niveau de la population cible, ii) les intrants disponibles au niveau local ne sont pas adaptés aux conditions agricoles et iii) la diminution de la production résulte de ce manque de disponibilité. On constate que ces critères ne sont pas systématiquement renseignés avant la mise en place de ces actions. Une évaluation effectuée en Afrique de l'Est, du Centre et du Sud (Burundi, Ethiopie,

Kenya, Malawi, Mozambique, Ouganda, Zimbabwe) montre que dans une multiplicité de contextes (par exemple, sécheresse, conflit civil ou les deux à la fois), les agriculteurs sont parvenus à obtenir la plus grande partie de leurs semences en s'adressant à des distributeurs locaux. De surcroît, plusieurs enquêtes auprès de commerçants ont confirmé la présence d'importantes réserves de semences, et ce pendant des périodes d'aide humanitaire. Les marchés locaux se sont ainsi révélés solides et ils ont continué à fonctionner tant dans des situations de conflit armé que pendant des périodes de sécheresses ou d'inondations. Une mise en garde est faite sur le risque d'une distribution répétée de semences de secours. Elle peut en effet affaiblir le fonctionnement des marchés locaux et nuire au développement des systèmes d'approvisionnement.

Cette étude met également en évidence le fait que dans six des huit études de cas analysées, les **problèmes étaient plus chroniques et systémiques** (par exemple la baisse de productivité, des problèmes liés à l'eau ou des troubles et guerres civiles) que liés aux situations de crise. Enfin, dans bon nombre d'interventions, les contraintes auxquelles font face les producteurs ne sont pas toujours liées à la disponibilité ni à la qualité, mais plutôt au **manque d'accès aux intrants**². Par conséquent, les interventions envisagées en situation de crise et sortie de crise doivent tenir compte des dimensions structurelles de la relance agricole telles que les questions foncières, la politique de crédit, le développement des marchés locaux afin d'assurer leur pertinence aux contextes spécifiques et d'améliorer leur efficacité.

Tableau No. 1 : Actions mises en place dans les projets analysés au Burundi, en Ouganda et en RDC

Actions mises en place	Buj. rural	Gulu	Kasese	Masisi	Kirundo	Bunia	Goma
Distribution d'aide alimentaire	+	+	+	(+)	+	+	+
Centres nutritionnels	+	+	+	+	+	+	+
Distribution de semences et outils agricoles	+	+	+	+	+	+	+
Programmes de travail contre nourriture	-	+	-	+	-	+	+
Programmes d'argent contre nourriture	-	-	-	(+)	-	(+)	(+)
Activités d'éducation nutritionnelle	+	-	-	+	+	+	+
Projets de développement agricole	-	(+)	-	(+)	(+)	-	-
Projet d'appui à l'élevage	-	-	-	(+)	(+)	-	(+)
Réhabilitation des routes	-	+	-	+	-	+	+
Micro-crédit	-	-	-	-	-	-	(+)

(+) : L'opération a été menée (par une ou plusieurs agences) mais à plus petite échelle.

¹ Cette partie s'appuie sur les principales conclusions de deux évaluations effectuées en 2004 par l'ODI (*Missing the point. An analysis of food security interventions in Great Lakes*) et en 2005 par les ONG CRS et CARE avec la contribution de l'USAID, la coopération

norvégienne et le CIAT (*L'aide humanitaire d'urgence et la sécurité semencière : Lier le secours au développement*).

² Afin d'élargir l'éventail de réponses possibles et de mieux répondre au problème d'accès, des ONG telles que CRS, CARE, World Vision International et Save the Children UK, ont recours de plus en plus aux bons d'achat et aux foires aux intrants.

Les mesures de subvention aux intrants agricoles

Les subventions aux intrants agricoles ont été progressivement supprimées dans le cadre des politiques mises en place dans les années 80. Dans plusieurs pays, on constate une diminution de l'utilisation des intrants suite à la libéralisation de certaines filières. Leur accès n'est facilité que pour les cultures d'exportation, notamment en lien avec les circuits d'approvisionnement et les dispositifs de crédit de campagne.

En réponse à la hausse des prix alimentaires, différentes mesures incitatives ont été adoptées afin de relancer la production alimentaire, parmi lesquelles le subventionnement des intrants. En Afrique de l'Ouest, ces mesures se sont heurtées à plusieurs difficultés, telles que la lenteur de mise en place des opérations dans certaines zones et la mise en marché de produits dont les caractéristiques étaient mal connues ou de qualité médiocre. Par ailleurs, le recours aux intrants même fortement subventionnés dépend fortement de la disponibilité de trésorerie des producteurs. C'est la problématique plus globale du financement des campagnes agricoles qui est posée³. Cela met en évidence la nécessité de renforcer les marchés locaux d'approvisionnement en intrants et d'appuyer le développement des cultures vivrières.

Au **Malawi**, un programme de subvention (*AISP – Agricultural Input Subsidy Programme*) a été lancé lors de la campagne 2005/06 (cf. encadré No. 2). Il consiste à distribuer des bons permettant d'acheter les intrants agricoles à un prix subventionné. Les récoltes exceptionnelles de maïs au cours des dernières années ont été attribuées à des conditions climatiques favorables et à la réussite de ce programme. Une évaluation effectuée en 2008 fait ressortir plusieurs points clés concernant le ciblage, l'implication du secteur privé, les coûts de mise en œuvre, entre autres. En matière de ciblage, la question qui se pose est celle d'élargir le programme à l'ensemble des ménages ruraux. Ce changement impliquerait une réduction du montant alloué à chaque ménage mais permettrait d'éviter les problèmes liés à l'identification des bénéficiaires et aux critères de sélection⁴. De surcroît, les coûts du programme ont considérablement augmenté en 2008/09 en raison de la hausse des prix des intrants. Ils se sont élevés à environ 30 milliards de MK (25 millions d'euros). Cette forte augmentation a relan-

cé le débat sur les coûts du programme à court terme et les investissements nécessaires pour développer le secteur agricole à plus long terme.

Encadré No. 2 : La fourniture des intrants à prix subventionnés au Malawi

Le principal objectif du programme de subvention des intrants était d'accroître la production agricole et d'améliorer la sécurité alimentaire. Les petits producteurs avaient des difficultés à maintenir leurs niveaux de production et de productivité, du fait de la diminution de la fertilité des sols et des problèmes d'accès aux intrants. Le programme a visé uniquement le maïs durant la première campagne. Il a été ensuite élargi à d'autres cultures vivrières et d'exportation (légumineuses, coton, thé, café). Au départ, il visait 1,4 million de petits producteurs, pour un montant d'environ 10 milliards de Kwacha (55 millions d'euros). En 2007/08 et 2008/09, le nombre de bénéficiaires a été de 1,7 million (environ la moitié des ménages ruraux).

Source : Future Agriculture Consortium (février 2009) et Revue Grain de Sel - Inter-réseaux

De la nécessité d'une stratégie globale de redynamisation du secteur agricole

La hausse des prix a replacé les politiques agricoles et de sécurité alimentaire au centre des préoccupations des gouvernements et de la communauté internationale. Il convient de saisir cette opportunité pour promouvoir la redynamisation du secteur agricole et mettre en place des réponses appropriées à court et long terme. La fourniture d'intrants ou leur subventionnement peut en effet contribuer à la relance du secteur agricole. Toutefois, les expériences tirées des interventions récentes mettent en garde contre la mise en place de ces réponses de manière systématique, sans diagnostic préalable et sans tenir compte des dimensions structurelles. Le problème de l'accès aux intrants et du développement des marchés d'approvisionnement au niveau local doivent faire l'objet d'une attention particulière. Il est nécessaire de s'assurer que ces mesures s'inscrivent dans une approche plus large permettant de dépasser les logiques d'urgence.

Pour en savoir plus :

Simon Levine et Claire Chastre, *Missing the point. An analysis of food security interventions in Great Lakes*, ODI, 2004.

Sperling et al., *L'aide humanitaire d'urgence et la sécurité semencière : Lier le secours au développement*, CIAT/CRS/Care/USAID/Ministère des Affaires Étrangères du Danemark, 2005.

Bureau Issala et LARES, *Hausse des prix des produits alimentaires en Afrique de l'Ouest. Revue et analyse des mesures engagées à court et moyen terme*, FARM, décembre 2008.

³ Bureau Issala et LARES, Hausse des prix des produits alimentaires en Afrique de l'Ouest. Revue et analyse des mesures engagées à court et moyen terme, FARM, décembre 2008.

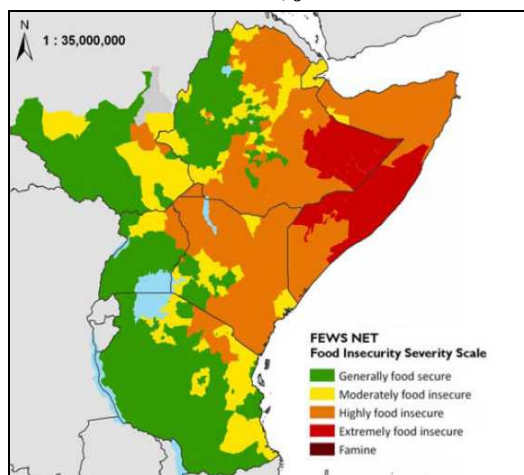
⁴ Il existe toujours un arbitrage à faire entre les objectifs liés à la relance agricole et le ciblage des ménages les plus pauvres. Ces derniers ne disposent pas toujours de la main-d'œuvre ou du capital nécessaires pour assurer un gain de productivité.

Point sur la situation alimentaire

La sécheresse prolongée a des répercussions sur la sécurité alimentaire, en particulier dans les régions pastorales

Des pluies tardives et inférieures à la moyenne ont été enregistrées en Afrique de l'Est au début de la principale saison des pluies (mars-juin). Cela a une incidence sur la sécurité alimentaire dans **de la partie Est de la région dominée par des zones pastorales marginales** (cf. Carte No. 1)⁵. Le problème de la disponibilité de l'eau et son accès a affecté le bétail et a entraîné une augmentation du taux de mortalité, qui a particulièrement touché les ménages pauvres propriétaires de petits troupeaux. La conjugaïson des prix des céréales supérieurs à la moyenne et de l'état du bétail aura un impact négatif sur la sécurité alimentaire, en raison de la dégradation des termes de l'échange des éleveurs⁶. Les prix du bétail vont vraisemblablement chuter, réduisant de façon significative les revenus tirés de l'élevage.

Carte No. 1 : Situation actuelle de la sécurité alimentaire, juillet 2009



Source : Fews Net

De plus, des migrations inhabituelles de bétail en quête de pâturage et d'eau ont été signalées du Kenya vers la Somalie et une partie de l'Éthiopie du Sud. Cela pourrait amplifier les risques de conflits liés aux ressources et contribuer de façon importante à la dégradation des sols dans ces régions⁷.

⁵ Il s'agit de la Somalie du Nord-Est et Centrale, des régions des basses terres du Sud-Est et côtières du Kenya, des régions intérieures de Djibouti et des régions du Sud-Est et du Nord de l'Éthiopie.

⁶ FAO, Perspectives de récoltes et situation alimentaire, juillet 2009.

⁷ Fews Net, East Africa regional food security outlook – July to December 2009, juillet 2009.

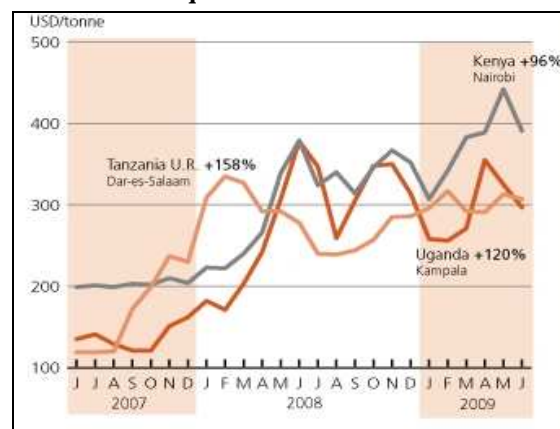
Aperçu régional Afrique de l'Est

La sécurité alimentaire pour la période d'octobre à décembre sera étroitement liée à la perspective d'un **événement El Niño**. Bien qu'il soit trop tôt pour déterminer son intensité et sa durée, selon le scénario le plus probable, l'état des pâturages devrait s'améliorer dans les régions pastorales. Dans les régions cultivées, il pourrait y avoir des pluies inhabituelles susceptibles de perturber les principales saisons des récoltes en Éthiopie, au Sud-Soudan et au Kenya, et d'augmenter les pertes post-récolte. Un événement El Niño s'accompagne habituellement de vastes inondations, de dommages aux infrastructures et d'une recrudescence des maladies liées à l'eau. C'est pourquoi la préparation et la surveillance doivent être renforcées dans ces régions⁸.

Les prix restent supérieurs à la moyenne

Les prix nationaux des céréales se sont stabilisés et suivent les tendances saisonnières normales. Toutefois, ils restent bien supérieurs aux niveaux pré-crise de juin 2007, les prix des cultures de base principales de la région ayant pour la plupart doublé. Le graphique No. 1 indique l'augmentation substantielle des prix du maïs sur des marchés d'Afrique de l'Est sélectionnés.

Graphique No. 1 : Prix du maïs sur des marchés d'Afrique de l'Est sélectionnés⁹



Source : Regional Agricultural Trade Intelligence Network

En **Tanzanie** (Dar es Salam), le prix du maïs est resté relativement stable en 2009 ; toutefois, les prix au mois de juin étaient de 10% supérieurs à ceux de l'année dernière. Un surplus de maïs au Malawi devrait permettre d'améliorer sa disponibilité sur le marché et d'obtenir une baisse des prix,

⁸ Fews Net, juillet 2009.

⁹ Les pourcentages indiquent la différence par rapport à 24 mois plus tôt.

en particulier dans la partie Sud du pays. En **Ouganda** (Kampala), le prix du maïs a fortement augmenté en avril 2009, suite à une grosse demande des écoles et de l'aide d'urgence et aux achats institutionnels. Depuis, les prix sont descendus en-dessous des niveaux enregistrés l'année dernière.

Au **Kenya**, le **prix durablement élevé du maïs en 2008/09** peut s'expliquer par la baisse de la production nationale de maïs en 2008. Lors de cinq dernières années, la part des importations de maïs par rapport à la production domestique était de 18%. En 2008/09, ce chiffre est passé à plus de 45%¹⁰. Cet important volume de maïs importé par le port de Mombassa a provoqué une congestion et par conséquent, une augmentation des coûts pour les importateurs.

L'insécurité alimentaire continuera à être préoccupante au Kenya au cours des prochains mois

L'insuffisance des pluies lors de la première phase de la principale saison de culture a rendu la sécurité alimentaire précaire. Cela a provoqué une baisse substantielle de la production des cultures et du bétail, en particulier dans les régions agricoles marginales du Sud-Est ainsi que dans plusieurs régions pastorales. D'après les prévisions préliminaires du Ministère de l'Agriculture, la production de maïs devrait être de 15% inférieure à la moyenne des cinq dernières années.

L'impact de quatre mauvaises saisons successives, associé aux prix alimentaires élevés et aux violences post-élection ont aggravé l'insécurité des ménages pauvres. Les prix actuels du maïs sont de 150% plus élevés que les moyennes sur 5 ans pour la plupart des marchés de basses terres (cf. Graphique ci-contre), ce qui exerce une pression sur le pouvoir d'achat des ménages.

Graphique No. 2 : Prix nominal de la vente au détail du maïs à Kitui (KES/kg)

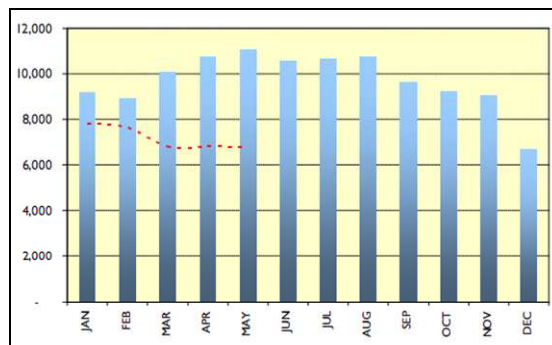


Source: Fews Net⁸

¹⁰ Le Kenya a importé plus d'1 million de tonnes de maïs blanc et jaune entre novembre 2008 et mi-juin 2009, dans un effort de maintenir l'approvisionnement domestique en céréales.

La tendance des prix du bétail, en particulier des bovins, est à la baisse dans la plupart des districts pastoraux (cf. Graphique No. 3). Les prix du maïs ont augmenté. Ainsi, les termes de l'échange des pastoralistes subissent une érosion constante, et pourraient encore se dégrader puisque les prochaines pluies ne sont pas attendues avant octobre 2009¹¹.

Graphique No. 3 : Tendance au déclin des prix du bétail à Kajiado



Source: Arid Lands Resource Management Project (ARLMP), Système d'alerte précoce

D'après Fews Net, le scénario le plus probable indique que l'insécurité alimentaire va s'amplifier jusqu'en novembre dans les basses terres agricoles marginales du Sud-Est et côtières. Les prix alimentaires exceptionnellement élevés ont de fortes chances de se maintenir, car les principales récoltes dans les zones excédentaires débiteront en octobre. L'état du bétail a déjà commencé à se détériorer, réduisant les possibilités d'améliorer le pouvoir d'achat pour atténuer les impacts des pertes de récoltes grâce à la vente de bétail et de produits animaux dérivés. La mise en œuvre d'interventions alimentaires et non alimentaires sera nécessaire pour atténuer les impacts de l'insécurité alimentaire durable dans la plupart des régions touchées.

Cet article est essentiellement basé sur les mises à jour régionales sur la sécurité alimentaire, préparées par Fews Net et le rapport de la FAO.

Pour plus d'informations :

Fews Net, East Africa regional food security outlook - July to December 2009, juillet 2009.

Fews Net, Kenya food security outlook - July to December 2009, juillet 2009.

FAO, Perspectives de récoltes et situation alimentaire, juillet 2009.

¹¹ Kenya Food security update, juin 2009.

¹² Monthly prices are supplied by Fews Net enumerators, local government agencies, market information systems, UN agencies, NGOs and other network and private sector partners.

Brèves internationales

Retour sur la table ronde organisée par la DG ECHO sur la politique d'assistance alimentaire de la CE

Le 16 juin 2009, la DG ECHO a organisé une journée de consultation sur la politique d'assistance alimentaire de la Commission Européenne. L'objectif était de présenter le document provisoire et de le mettre en discussion. La journée a réuni une centaine de personnes, représentant une diversité d'organisations (ONG humanitaires, de développement, coopérations bilatérales, organisations internationales, chercheurs, autres services de la CE concernés).

La journée a été structurée autour de la présentation du document par la DG ECHO, d'une part sur les concepts, objectifs et principes, et d'autre part sur la programmation et la mise en œuvre. Des séries d'interventions ont permis d'apporter des éclairages sur les enjeux globaux de l'insécurité alimentaire comme sur des expériences spécifiques de lutte contre l'insécurité alimentaire (ODI, Université de Tufts, Oxfam, Tearfund, Unicef, Save, PAM, FAO).

Les retours des participants ont globalement été positifs. La prise en compte de l'approche des moyens de subsistance ainsi que de la nutrition, ont été appréciés ; de même, que l'élargissement des outils au-delà de l'aide alimentaire, et le principe de n'intervenir que lorsqu'il y a un avantage comparatif. Parmi les principaux points de débat, la difficulté d'assurer la complémentarité entre actions humanitaires et de développement dans une optique LRRD a été soulignée. La question du travail avec les gouvernements a également été discutée. Il a aussi été rappelé que le cadre juridique des interventions d'ECHO n'est pas celui de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Suite à cette journée de consultation, les prochaines étapes pour la DG ECHO sont de réviser le document sur la politique d'assistance alimentaire et d'avancer sur un plan d'action.

Pour plus d'informations :

Site Internet de ROSA : [Retour sur la table ronde sur l'assistance alimentaire de la CE](#)

Forum Sud-Sud sur la protection sociale et ripostes à la triple crise financière, alimentaire et énergétique

La Banque Mondiale a organisé un forum visant à partager les connaissances et à stimuler les échanges Sud-Sud en ce qui concerne les mesures permettant de faire face à la triple vague des crises économiques mondiales : financière, alimentaire et énergétique. Ce forum a eu lieu du 15 au 18 juin au Caire, Égypte.

Le Forum Sud-Sud a réuni 260 participants de plus de 60 pays, membres de gouvernements nationaux, de communautés de donateurs, de la société civile, du monde universitaire et du secteur privé. La CE était représentée par Philippe Bertrand, de l'unité E6 d'EuropeAid.

L'objectif principal était d'échanger des expériences et d'identifier les meilleures pratiques en matière de protection sociale (transfert d'espèces, filets de sécurité, marché du travail, etc.) pour les pays à revenu intermédiaire et à faible revenu et ceux en situation de fragilité. Le forum comptait plusieurs sessions visant à partager les meilleures pratiques, de l'expertise et des réponses émergentes qui permettront de faire face à la triple crise. Les sessions plénières ont présenté des exemples de pays, axés sur les défis institutionnels liés à l'établissement de réponses aux crises et à l'augmentation de l'échelle de ces réponses, dont les implications des réformes, le rôle des différents acteurs et les priorités vis-à-vis des autres intérêts nationaux. Les sessions parallèles ont privilégié certains aspects pratiques, soulignant les défis, les innovations et les adaptations clés en matière de mesures de protection sociale dans différents contextes. Le forum comptait environ 50 présentations de sessions plénières et parallèles.

Pour en savoir plus sur le forum Sud-Sud : www.worldbank.org/wbi/socialprotection

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.