



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/EX(47)/3
21 avril 2009

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

Conseil du commerce et du développement

Quarante-septième réunion directive
Genève, 30 juin 2009
Point 2 de l'ordre du jour provisoire
Activités de la CNUCED en faveur de l'Afrique

**LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN AFRIQUE: LES ENSEIGNEMENTS
DE LA CRISE ALIMENTAIRE**

Résumé

Plusieurs mois après la survenue de la crise alimentaire, la sécurité alimentaire demeure dans de nombreux pays africains un grave motif de préoccupation. Les prix des denrées de base restent élevés – supérieurs à leur moyenne à long terme – et plus de 300 millions d'Africains continuent de faire face à une famine chronique. Pour assurer la sécurité alimentaire dans la région, il faudra prendre des mesures visant à accroître la productivité, à améliorer les moyens de subsistance ruraux et à remédier aux déséquilibres sur les marchés internationaux.

Les mesures destinées à améliorer les conditions de vie et de production des populations rurales consistent notamment à élargir l'accès des agriculteurs aux intrants et au crédit, à développer la recherche agricole et les services de vulgarisation, et à mettre en place l'infrastructure essentielle, ainsi qu'à établir un filet de protection sociale et à se prémunir des fluctuations à court terme des marchés. La coopération Sud-Sud a un rôle important à jouer en vue de partager les coûts et les expériences des uns et des autres.

Le commerce international de produits de base devrait être réformé, afin d'empêcher qu'un petit nombre d'investisseurs et d'acheteurs influent de manière disproportionnée sur le prix des denrées de base alors que les producteurs n'ont pratiquement aucun pouvoir. En outre, il est essentiel de conclure le volet agricole du Cycle de négociations commerciales de Doha afin d'améliorer l'accès des producteurs agricoles africains aux marchés.

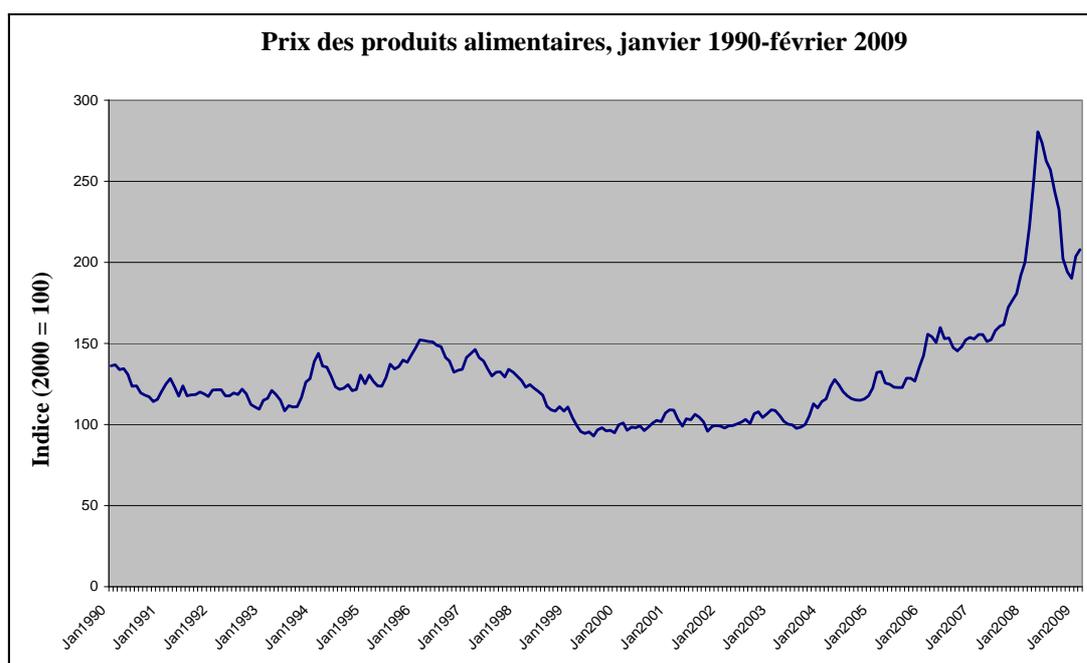
La crise alimentaire survenue en 2008 devrait être considérée comme un avertissement. Si aucune mesure n'est prise maintenant, l'insécurité alimentaire continuera de s'aggraver en Afrique.

Introduction

1. Au cours des derniers mois, la crise alimentaire en Afrique et dans une grande partie du monde en développement a été éclipsée par la crise financière. Malheureusement, la question de la sécurité alimentaire dans les pays africains n'a pas été réglée. Les prix des denrées de base restent élevés dans une grande partie de la région et les facteurs structurels qui ont contribué à la crise de l'année dernière n'ont pas été traités. Le moment n'est pas venu d'oublier la crise. La CNUCED a qualifié la crise survenue l'année dernière d'avertissement pour les pays en développement. Il est temps d'entendre cet avertissement et, pour les pays africains et leurs partenaires de développement, de prendre conscience que le problème de la sécurité alimentaire doit être résolu sans plus attendre.

I. LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN AFRIQUE: LA CRISE ALIMENTAIRE ET SES RÉPERCUSSIONS

2. La crise alimentaire globale de 2008 a été caractérisée par la conjugaison de plusieurs facteurs: d'une part, des prix alimentaires élevés et en forte augmentation – surtout pour les denrées de base – et, d'autre part, l'existence de pénuries et la diminution des stocks alimentaires. En conséquence, dans de nombreux pays africains, des pauvres n'ont plus accès à l'alimentation.



3. La situation s'est quelque peu améliorée par rapport au plus fort de la crise survenue l'année dernière, lorsque des prix élevés et la difficulté d'accéder aux denrées de base avaient provoqué des émeutes de la faim et que l'aide alimentaire avait dû être considérablement accrue pour empêcher la famine dans plusieurs pays africains. Mais, les prix des denrées de base restent supérieurs à leur niveau d'avant la crise. Qui plus est, la baisse des prix sur les marchés

internationaux a été mal répercutée sur les marchés locaux de nombreux pays africains, où les prix sont encore élevés.

4. La question de la sécurité alimentaire des pays africains demeure préoccupante. Sur les 36 pays du monde qui subissent actuellement une crise alimentaire, 21 sont africains et on estime qu'il y a désormais plus de 300 millions d'Africains qui font face à une famine chronique – soit près du tiers de la population du continent. Cette population très vulnérable est surtout touchée par le prix des denrées de base, lesquelles représentent une très grande partie du budget des ménages. En effet, la part des produits alimentaires dans le revenu des ménages pauvres est largement supérieure à 50 % dans de nombreux pays africains.

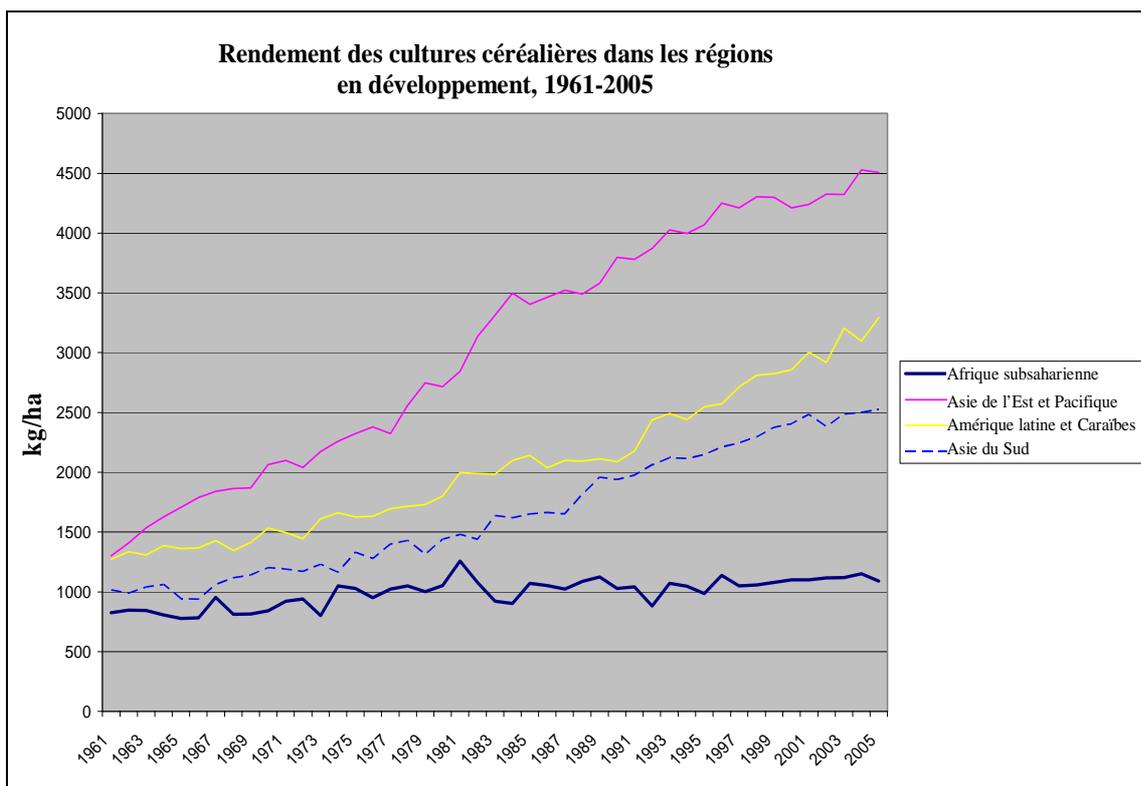
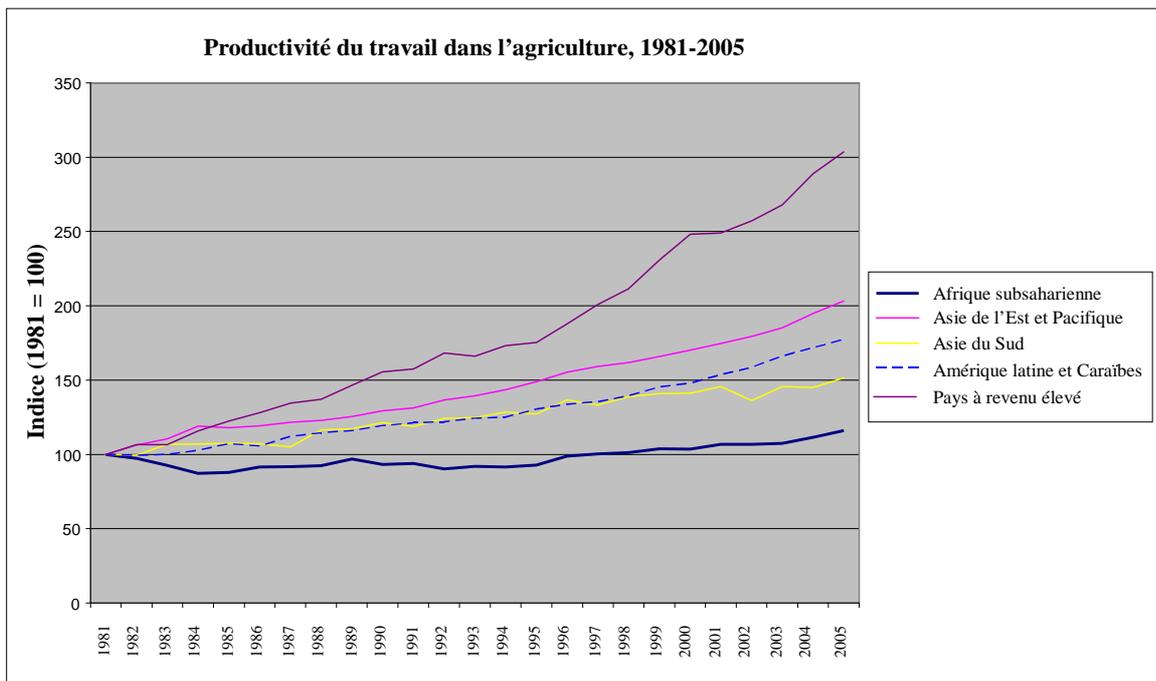
5. L'insécurité alimentaire demeure manifestement une menace pour la région étant donné que les causes qui ont produit la crise alimentaire n'ont pas été traitées. En effet, cette crise peut être considérée comme la conjugaison d'une crise de production et d'une crise des prix. La crise de production trouvait son origine dans la faible productivité de l'agriculture africaine, laquelle est incapable de faire face à la hausse de la demande, alors que la crise des prix était due au mauvais fonctionnement et à la manipulation des marchés. Aujourd'hui, la crise de production continue de représenter une menace structurelle pour la sécurité alimentaire en Afrique et aucune mesure efficace n'a été prise pour s'assurer qu'une crise des prix ne se reproduira pas dans un proche avenir.

6. La crise financière actuelle a eu comme effet à court terme de provoquer une baisse relative des prix de nombreux produits de base sur les marchés internationaux. Les tensions inflationnistes provenant de la spéculation sur les marchés de produits de base se sont réduites et la diminution du cours du pétrole a contribué à réduire la production et les coûts de transport de certaines denrées.

7. Néanmoins, à moyen et long terme, la crise financière actuelle représente une menace grave pour la sécurité alimentaire en Afrique. En effet, la crise frappe directement le revenu et l'emploi des pauvres en Afrique, les rendant plus vulnérables à la famine. Elle a aussi réduit le montant déjà modeste des capitaux qui pouvaient être investis dans l'agriculture. Loin d'atténuer la crise alimentaire, la crise financière jette actuellement les bases d'une crise alimentaire plus profonde et plus grave qui ne manquera pas de se produire si aucune mesure n'est prise. Par conséquent, il est essentiel de comprendre les enseignements tirés de la crise alimentaire et de prendre les mesures pertinentes pour aider les pays africains à améliorer leur sécurité alimentaire et à atteindre l'objectif de développement du Millénaire consistant à réduire de moitié la proportion des personnes souffrant de famine d'ici 2015.

II. COMPRENDRE LES CAUSES ET TIRER LES ENSEIGNEMENTS

8. La crise alimentaire survenue en 2008 a mis en lumière la vulnérabilité extrême des pays africains à l'égard des facteurs extérieurs qui influent sur leur sécurité alimentaire. Ces pays ont été particulièrement touchés par la hausse des prix et par le resserrement de l'offre de denrées de base. Cette évolution est essentiellement due à la crise de production profonde et plus prolongée qui touche l'agriculture africaine. La productivité agricole est faible en Afrique par rapport aux autres régions du monde. Il est encore plus inquiétant de constater qu'il n'y a pas eu de hausse réelle de la productivité sur ce continent depuis des décennies. Les rendements et la productivité par travailleur sont restés faibles alors qu'ils ont augmenté dans d'autres régions.



9. Si la productivité de l'agriculture africaine a stagné, la demande de produits agricoles dans la région a continué d'augmenter en raison de la croissance rapide de la population, de l'urbanisation, de l'augmentation des revenus et de la modification des habitudes alimentaires. En conséquence, les pays africains, qui étaient des exportateurs nets de denrées alimentaires dans

les années 70, sont souvent devenus des importateurs nets tributaires de l'aide alimentaire au cours des dernières années. Actuellement, ils importent environ 25 % de leur alimentation. En 2008, la facture de leurs importations alimentaires a été supérieure à 15 milliards de dollars. En outre, la région est tributaire des importations de certaines denrées de base telles que le blé (dont 45 % est importé) et le riz (dont 84 % est importé).

10. La prévalence – et en fait l'aggravation – de l'insécurité alimentaire en Afrique témoigne d'un échec grave des stratégies de développement aussi bien au niveau national qu'au niveau international. Les pays de la région ont délaissé le secteur agricole pendant des décennies, ce qui a débouché ainsi sur la crise alimentaire survenue l'année dernière. Cette négligence est en partie une conséquence de la politique de stricte austérité budgétaire qui a été imposée aux pays africains et qui a considérablement réduit le soutien public à l'agriculture. Elle s'est traduite par la médiocrité des infrastructures rurales, par la faible extension des services de vulgarisation, par la diminution des subventions aux intrants et des crédits octroyés aux agriculteurs, et par la réduction des investissements dans la recherche-développement agricole.

11. Il en résulte que les agriculteurs africains sont mal armés et mal préparés pour faire face aux défis à relever, notamment aux changements climatiques, à la désertification, à la concurrence des importations bon marché et à la forte concentration des chaînes de valeur mondiales qui dominent le marché international des produits de base.

12. Les graves pénuries alimentaires enregistrées l'année dernière ont aussi témoigné de l'importance de la souveraineté alimentaire pour les pays africains. Lorsque la crise s'est aggravée, de nombreux pays exportateurs de produits alimentaires ont réagi de manière épidermique en prenant des mesures protectionnistes destinées à restreindre leurs exportations de denrées alimentaires directement et indirectement. Il ressort, par exemple, que 28 pays ont interdit les exportations pendant la crise alimentaire. D'où la prise de conscience des dangers d'une dépendance exclusive à l'égard des importations de denrées alimentaires et de l'aide alimentaire et la remise en cause profonde de la doctrine des avantages comparatifs, qui a souvent été utilisée pour convaincre les pays africains de développer des cultures commerciales au détriment de la production locale.

13. La faible productivité de l'agriculture africaine est aussi due en partie à des facteurs internationaux. Par exemple, entre 1980 et 2002, les donateurs multilatéraux ont considérablement réduit l'aide publique au développement consacrée à l'agriculture, qui est passée de 3,4 milliards à 500 millions de dollars – soit une baisse de 85 %. Les donateurs bilatéraux ont réduit leur soutien à l'agriculture de 39 %, dont le montant est passé de 2,8 milliards à 1,7 milliard de dollars. L'aide à la recherche-développement agricole a été très insuffisante. En effet, seuls 3 % de l'aide apportée dans les domaines de la science, de la technologie et de l'innovation sont consacrés à la recherche agricole dans les pays les moins avancés – dont beaucoup se trouvent en Afrique. L'Afrique est ainsi une des seules régions du monde où les dépenses de recherche-développement dans le secteur agricole ont diminué depuis le début des années 80.

14. Les fortes subventions versées dans le secteur agricole des pays développés et les mesures de protection prises ont aussi eu un impact sur l'agriculture africaine, en la privant d'une partie de ses marchés d'exportation. La conséquence en est que les prix des produits exportés sont plus bas sur le marché international, diminuant ainsi les incitations à la production agricole. Dans

le même temps, les pays africains ont été vivement exhortés à ouvrir leurs marchés, ce qui a obligé les agriculteurs africains à affronter la concurrence d'importations à bas prix sur leurs propres marchés.

III. PERSPECTIVES: POLITIQUES ET ACTIONS

15. Les principaux facteurs de la grave crise alimentaire de 2008 n'ont pas été bien traités. Il est temps de remettre résolument la sécurité alimentaire au premier rang des préoccupations africaines et internationales. Il ressort d'une analyse attentive de la crise que les mesures à prendre devraient particulièrement viser à atteindre trois principaux objectifs, à savoir: améliorer la productivité agricole en Afrique, accroître les moyens de subsistance ruraux et remédier aux déséquilibres sur les marchés internationaux. Des mesures doivent être prises, non seulement par les pays africains, mais aussi par leurs partenaires de développement, surtout dans le cadre de la coopération Sud-Sud et des négociations commerciales multilatérales.

Accroître la production

16. Il est clair que les pays africains ne seront pas en mesure d'améliorer leur sécurité alimentaire sans s'attaquer aux obstacles qui empêchent leur productivité agricole d'augmenter. À cet égard, les pouvoirs publics devront jouer un rôle plus actif qu'au cours des dernières années. Les mesures qui améliorent l'accès des agriculteurs aux intrants agricoles tels que les semences, engrais et pesticides jouent un rôle particulièrement important. Actuellement, l'approvisionnement en intrants est insuffisant dans de nombreux pays africains. Par exemple, on n'utilise que 8 kg d'engrais par hectare en Afrique, alors que la moyenne mondiale est supérieure à 100 kg/ha. En outre, la plupart des engrais utilisés en Afrique sont actuellement réservés aux cultures d'exportation. En effet, seul 1 kg/ha d'engrais est utilisé pour les cultures vivrières. Néanmoins, il ressort de l'expérience d'autres pays en développement que la fourniture d'intrants à des prix subventionnés peut aider à stimuler la productivité de l'agriculture. On a constaté qu'un programme récemment mis en place pour fournir des intrants subventionnés au Malawi, par exemple, a déjà eu un impact positif à la fois sur la productivité et sur la sécurité alimentaire dès les premières années de son lancement.

17. Une autre mesure importante destinée à améliorer la productivité est l'octroi de crédits aux agriculteurs qui ont besoin de capitaux. En effet, le marché rural est souvent mal desservi en services financiers et les États peuvent intervenir, soit en fournissant eux-mêmes ces services soit en incitant le secteur privé à le faire. Actuellement, on estime que dans la plupart des pays africains, seule 5 % de la population a accès au système bancaire et cela, dans la plupart des cas, dans les zones urbaines. Le manque d'accès au crédit constitue donc un obstacle important dans les zones rurales de nombreux pays africains et a pour effet d'empêcher les agriculteurs productifs d'augmenter leur production.

18. À long terme, la recherche-développement sera peut-être l'élément le plus important pour améliorer la productivité agricole en Afrique. Il a souvent été soutenu qu'afin de satisfaire aux besoins d'une population croissante et de parvenir à la sécurité alimentaire, l'Afrique a besoin de sa propre révolution verte. Cela passera par une hausse considérable des ressources actuellement consacrées à la recherche-développement visant précisément à améliorer la productivité dans les pays africains. Ceux-ci devraient aussi améliorer la prestation de services de vulgarisation

agricole, afin de veiller à ce que la transmission des connaissances aux producteurs se fasse de manière efficace et en temps voulu.

19. La coopération Sud-Sud peut jouer un rôle crucial en aidant les pays africains à améliorer la productivité de l'agriculture. Les pays de la région peuvent apprendre beaucoup de chacun d'entre eux et des autres pays en développement qui ont rencontré ou rencontrent des difficultés du même type. Il faudrait donc encourager les pays en développement à approfondir les échanges de connaissances et d'expériences dans le secteur agricole. En outre, ces pays pourraient envisager de partager les coûts d'activités de recherche-développement agricole qui seraient mutuellement bénéfiques, afin de permettre une hausse des investissements dans un domaine aussi crucial.

Améliorer les moyens de subsistance ruraux

20. Outre l'adoption de mesures visant à contribuer directement à une hausse de la productivité, les pays africains peuvent faire beaucoup pour améliorer les conditions de travail et de vie des agriculteurs et des ménages ruraux. Il en est ainsi, par exemple, de l'infrastructure rurale. En effet, les infrastructures essentielles telles que les transports, l'électricité et les communications sont souvent insuffisantes, voire inexistantes, dans les campagnes africaines. Seules 12 % des routes sont goudronnées en Afrique – région où le pourcentage est le plus faible – et même les routes goudronnées sont souvent détériorées en raison d'un mauvais entretien. La proportion d'habitants ayant accès à l'électricité dans la région est faible aussi, s'établissant à 24 % contre 69 % en Asie et 90 % en Amérique du Sud, ce qui entrave de nombreuses activités telles que la transformation, la réfrigération ou le pompage de l'eau souterraine. Améliorer l'infrastructure peut donc avoir un impact important sur la sécurité alimentaire, non seulement en renforçant les facteurs de productivité, mais aussi en aidant à acheminer les produits agricoles vers les marchés de consommation plus rapidement et plus économiquement.

21. La sécurité alimentaire et les moyens de subsistance ruraux peuvent aussi être améliorés en rendant les agriculteurs moins vulnérables aux fluctuations à court terme des marchés, et en renforçant leur pouvoir de négociation face aux grands acheteurs de produits agricoles. Il s'agit là d'un rôle que les offices de commercialisation ont souvent joué par le passé – en garantissant un prix stable aux producteurs et en négociant directement avec les acheteurs. Pourtant, dans de nombreux pays africains, ces offices de commercialisation ont été supprimés. Même si certains d'entre eux fonctionnaient très mal et entravaient la production agricole, il est important de noter que des offices agricoles bien gérés peuvent jouer un rôle très important en améliorant les moyens de subsistance ruraux et la sécurité alimentaire.

22. Enfin, l'élément le plus important ne saurait être négligé, à savoir la population rurale elle-même. Dans de nombreux pays africains, les agriculteurs sont pauvres et très vulnérables face à des catastrophes telles que les inondations, la sécheresse et les maladies. Des mesures adaptées devraient être mises en place pour veiller à ce que les populations rurales jouissent de conditions de vie correctes. Cela passe notamment par la mise en place de filets de protection minimum destinés à aider la population confrontée à des difficultés, afin que la population rurale puisse continuer à apporter une contribution essentielle à la sécurité alimentaire.

Remédier aux déséquilibres sur les marchés internationaux

23. Il ne suffit pas d'augmenter la production agricole pour améliorer la sécurité alimentaire en Afrique. Comme l'a démontré la crise alimentaire survenue l'année dernière, le marché international des produits agricoles est caractérisé par un certain nombre de déséquilibres qui constituent une grave menace pour la sécurité alimentaire dans maints pays africains. La flambée des prix des denrées de base survenue en 2008 témoigne de manière forte des dangers du système actuel, dans lequel l'accès de millions de personnes à l'alimentation peut être compromis par une poignée d'investisseurs à la recherche de profits.

24. Une autre caractéristique du marché international des produits de base est la forte concentration des chaînes de valeur mondiales. Dans la pratique, les producteurs agricoles se retrouvent souvent face à un nombre très restreint d'acheteurs et sont donc en position de faiblesse pour négocier. Cette situation est très préoccupante car elle contribue à diminuer les incitations à produire et peut avoir des effets néfastes sur les moyens de subsistance ruraux lorsque les producteurs sont contraints d'accepter des prix trop faibles pour leurs produits.

25. Les relations commerciales mondiales se caractérisent aussi par une grande inégalité, qui pénalise souvent le secteur agricole des pays africains. En effet, le degré élevé de protection et les fortes subventions qui continuent de prévaloir dans de nombreux pays développés portent préjudice aux producteurs africains en les empêchant d'accéder aux marchés internationaux et en maintenant les prix des produits de base à un niveau artificiellement bas. Un grand nombre de ces problèmes ont été soulevés par les pays africains et d'autres pays en développement dans le cadre des négociations commerciales du Cycle de Doha. Il est donc essentiel de conclure ce Cycle ou d'obtenir rapidement des résultats sur certaines questions qui intéressent le commerce agricole africain.

IV. CONCLUSION: DES DÉCISIONS DIFFICILES

26. La crise alimentaire de 2008 devrait être considérée comme un avertissement. Elle a démontré de manière flagrante la vulnérabilité des pays africains en matière de sécurité alimentaire. Afin d'éviter qu'une crise de ce type ne se reproduise, il faut non seulement en tirer les enseignements, mais aussi prendre les mesures qui s'imposent.

27. Des décisions difficiles doivent être prises. Pour améliorer leur sécurité alimentaire, les pays africains et leurs partenaires de développement doivent remettre résolument l'agriculture au premier rang des préoccupations et s'attaquer aux nombreux facteurs qui ont rendu possible la crise survenue l'année dernière. Pour cela, il faudra faire plus, aussi bien dégager des ressources financières additionnelles que faire preuve d'une plus grande volonté politique, nécessairement au détriment d'autres mesures et secteurs. Les pays africains et leurs partenaires de développement devront établir le prix à payer pour assurer la sécurité alimentaire et déterminer s'ils veulent et peuvent en supporter le coût.

28. Pour améliorer la sécurité alimentaire en Afrique, il faudra aussi que les pays repensent leur stratégie de développement et l'organisation des marchés mondiaux. Il pourrait s'avérer nécessaire de protéger les agriculteurs et les consommateurs, dans une certaine mesure, de l'influence des marchés, par exemple, en mettant en place des offices de commercialisation ou en empêchant une spéculation excessive sur certaines denrées de base. Parmi les tâches qui

devront être entreprises non seulement au niveau national, mais aussi en partenariat avec d'autres pays développés et en développement, il faudra redéfinir le rôle des États et des marchés et aborder la question de la réglementation de ces derniers. Les vieilles croyances devront être réexaminées en tenant compte des terribles souffrances qu'a occasionnées la crise alimentaire qui s'est produite l'année dernière.

29. Les problèmes qui doivent être résolus sont nombreux et complexes. S'en désintéresser aurait un coût élevé. Si rien n'est fait, la survenue d'une autre crise alimentaire n'est pas seulement une possibilité, mais une certitude. En effet, en raison de la poursuite de la croissance de la population et de l'aggravation des effets des changements climatiques, les prochaines crises pourraient même être pires.

Bibliographie

- Adesina A. (2009). African agriculture in the 21st century: Meeting the challenges, making the sustainable green revolution. Discours principal prononcé à la réunion de haut niveau convoquée par la Commission du développement durable de l'Organisation des Nations Unies. Windhoek, Namibie, 9 et 10 février 2009.
- Biello D. (2008). Has the food crisis abated? *Scientific American*. 15 décembre 2008. Disponible à l'adresse <http://www.sciam.com>. Consulté le 23 mars 2009.
- Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (2008). High food prices: the what, who and how of proposed policy actions. Policy brief. Mai 2008.
- Mitchell, D. (2008). A note on rising food prices. Document de travail WPS 4682. Banque mondiale. Washington.
- CNUCED (2006). *Rapport 2006 sur les pays les moins avancés. Développer les capacités productives*. Publication des Nations Unies. Numéro de vente F.06.II.D.9. New York et Genève.
- CNUCED (2008a). *Répondre à la crise alimentaire globale: les politiques essentielles pour le commerce, l'investissement et les produits de base afin d'assurer la sécurité alimentaire durable et d'atténuer la pauvreté*. Publication des Nations Unies. UNCTAD/OSG/2008/1. New York et Genève.
- CNUCED (2008b). Comment s'attaquer à la crise alimentaire mondiale. Synthèses de la CNUCED n° 2. Genève. Juin 2008.
- CNUCED (2008c). *Le développement économique en Afrique 2008 – Les résultats à l'exportation après la libéralisation du commerce: quelques tendances et perspectives*. Publication des Nations Unies. Numéro de vente F.08.II.D.22. New York et Genève.
- CNUCED (2009). *Manuel de statistiques*. Disponible sur le site Web de la CNUCED – <http://www.unctad.org>.
- Banque mondiale (2009). *World Development Indicators*. Disponible sur le site Web de la Banque mondiale – <http://www.worldbank.org>. Consulté le 5 avril 2009.
