



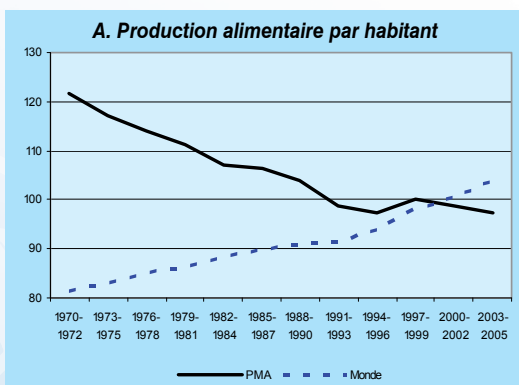
Faim de changement : repenser la sécurité alimentaire dans les PMA

Les pays les moins avancés (PMA) doivent de toute urgence améliorer leur sécurité alimentaire car leur population urbaine augmente rapidement tandis que leur productivité agricole diminue. Depuis le début des années 80, les politiques conventionnelles appelaient à réduire l'intervention de l'État dans l'agriculture et à recourir davantage à des incitations tarifaires pour dynamiser l'investissement privé et accroître l'efficacité. Devant l'échec de ces politiques, la CNUCED estime qu'il faut aujourd'hui replacer l'agriculture au centre d'une stratégie de développement plus intégrée dans les PMA.

Une tâche difficile pour les pouvoirs publics

Même si les prix des denrées alimentaires ont décliné par rapport à leur pic de l'été 2008, plus d'un milliard de personnes dans le monde souffrent aujourd'hui de faim chronique, et ce nombre ne cesse d'augmenter. Sur les 33 pays dans lesquels l'insécurité alimentaire est permanente, 22 sont des PMA. Plus inquiétant encore, beaucoup de PMA restent menacés par un cercle vicieux de pauvreté, d'insécurité alimentaire et de chocs externes, qui peuvent résulter à la fois d'activités humaines et de phénomènes naturels.

Graphique 1
Production alimentaire par habitant dans les PMA, 1970-2005 (indice 100 = 1999-2001)



Source : Calculs du Secrétariat de la CNUCED sur la base de données provenant de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO, 2008), base de données statistiques en ligne FAOSTAT.

Éliminer les obstacles structurels

Le recul de la production alimentaire par habitant est un problème qui se pose depuis longtemps dans les PMA (graphique 1) et qui sera aggravé par le quasi-doublement prévu de la population totale de ces pays. Cette population devrait en effet passer de 670 millions d'habitants en 2000 à 1,3 milliard d'ici 2030, et se concentrer principalement dans les zones urbaines. La situation est particulièrement préoccupante en Afrique, où les agriculteurs ont vu fondre leur pouvoir d'achat de 25 % sur les 25 dernières années et où le revenu agricole moyen par habitant est inférieur à 200 dollars des États-Unis.

Si l'on veut remédier à l'insécurité alimentaire, il est impératif de lever les obstacles macroéconomiques et structurels qui empêchent l'accroissement de la production agricole.

Des politiques budgétaires et monétaires plus expansionnistes sont essentielles (voir la Synthèse n° 14). Mais, pour cela, il faut aussi établir des liens vertueux entre l'agriculture et les autres secteurs qui sont susceptibles de dynamiser la croissance et de créer des emplois. Ce potentiel est bien réel : d'après les estimations concernant l'Afrique, à chaque fois que le revenu rural augmente d'un dollar, ceux des autres secteurs pourraient progresser de 1,5 dollar, et cette hausse pourrait être deux à trois fois plus forte dans certains pays.

Cependant, la concrétisation de ce potentiel s'avère particulièrement difficile dans les PMA, où la plupart des exploitations agricoles comptent moins de deux hectares, et souvent nettement moins. Ces exploitations ne peuvent pas produire davantage à cause de l'imperfection des marchés de facteurs, de la cherté des intrants, des carences de l'infrastructure, du manque d'accès au crédit et de l'inadéquation des activités de recherche et développement (R-D). De surcroît, elles font partie des plus vulnérables face au changement climatique. Ainsi, on estime que le réchauffement planétaire pourrait réduire de moitié les rendements dans certains pays d'Afrique. Pour remédier à ces problèmes, il faudra des mesures plus ciblées.

En raison de ces obstacles, un nombre croissant de pays dépend de plus en plus des importations de denrées alimentaires. En conséquence, ces pays sont très vulnérables en cas de poussée des importations ou de choc sur les prix, et ils risquent d'alourdir leur dette. Qui plus est, étant donné que les denrées alimentaires représentent entre 40 et 80 % des dépenses des ménages dans les PMA, les vulnérabilités macroéconomiques et microéconomiques sont étroitement liées et se renforcent mutuellement.

L'instauration d'un mécanisme international de prêt spécifique pourrait atténuer les problèmes de liquidités dont souffrent les pays en développement qui sont des importateurs nets de produits alimentaires et faciliter les importations alimentaires d'urgence. Une aide d'un coût abordable, prévisible et de long terme sera toutefois nécessaire pour rompre le cercle vicieux auquel sont confrontés les producteurs.

Relever les niveaux d'investissement

Pour que la croissance agricole soit vigoureuse dans les PMA, il est crucial d'améliorer l'accès de ces pays aux marchés mondiaux, mais, du fait des rigidités du côté de l'offre, les problèmes ne disparaîtront pas instantanément. Les pouvoirs publics doivent également prêter attention au risque réel d'opérer un mauvais arbitrage entre sécurité alimentaire et recettes d'exportation. Afin d'élargir l'éventail des options qui s'offrent aux PMA, il convient de mettre fin au sous-inves-



tissement chronique dans le secteur rural.

Il faut donc investir davantage pour renforcer les capacités productives des agriculteurs, pour encourager l'adoption des nouvelles technologies et des innovations, pour développer l'infrastructure publique (routes, systèmes d'irrigation, etc.) et pour étoffer les services de marché connexes. La FAO estime que, dans l'ensemble des pays en développement, les investissements publics liés à l'agriculture devront se chiffrer à 40-50 milliards de dollars par an sur les deux prochaines décennies. Et, d'après une estimation des Nations Unies, rien que pour atteindre le premier Objectif du Millénaire pour le développement (OMD) en Afrique subsaharienne, il faudra investir quelque 8 milliards de dollars de plus dans les activités agricoles. Il sera particulièrement crucial d'investir davantage dans l'infrastructure de transport et la gestion de l'eau. Ces investissements seront principalement réalisés par le secteur public, mais le secteur privé, les organisations non gouvernementales (ONG) et les fondations internationales pourront y contribuer. Des politiques macroéconomiques propices à l'investissement devront s'accompagner d'une amélioration de l'accès à des prêts abordables, surtout pour les petites exploitations agricoles et celles de taille moyenne.

Lors du sommet de l'Union africaine à Maputo, les pays d'Afrique subsaharienne se sont engagés à consacrer, en moyenne, 10 % de leurs dépenses publiques à l'agriculture et au développement rural. Or, ils allouent actuellement moins de 5 %, et le taux d'imposition reste relativement élevé dans ce secteur. De plus, la part de l'aide publique au développement (APD) totale allant à l'agriculture est tombée à 5 % en 2008, contre environ 18 % en 1979.

Pour accroître les investissements dans les PMA, il faudra augmenter l'aide publique au développement et innover dans le financement du développement. Le sommet 2009 du G8 qui s'est tenu à L'Aquila, en Italie, a constitué un pas dans la bonne direction, mais les efforts doivent se poursuivre.

Consolider les mécanismes locaux de soutien à l'agriculture

On a récemment pu constater qu'il était dangereux de trop s'en remettre aux forces du marché pour encourager le développement de l'agriculture. L'État continue de jouer un rôle central, non seulement en édifant un environnement macroéconomique propice et des infrastructures efficaces pour ce secteur, mais également en socialisant les risques et en aidant les agriculteurs à faire face aux chocs. Cette approche appelle de nouveaux partenariats, destinés, en particulier, à renforcer les petites exploitations agricoles. En effet, celles-ci se heurtent souvent à des obstacles institutionnels (en ce qui concerne le régime foncier, l'accès aux intrants ou les supports technologiques) qui limitent leur capacité à réagir aux chocs externes et internes. Dans certains pays, ces partenariats seront établis avec des prestataires privés compétents et s'appuieront au début sur l'expertise étrangère.

De plus, l'État doit protéger les droits des petits exploitants sur la terre et sur d'autres actifs, tout en favorisant une utilisation durable des ressources naturelles. Il doit aussi soutenir les organisations et les coopératives agricoles, et s'attacher par différents moyens à améliorer le rôle clé que jouent les femmes dans le secteur agricole de la plupart des PMA.

Pour que le financement (périodique et à long terme) soit assuré, des solutions institutionnelles innovantes devront être déployées : prêts à des conditions de faveur et dons, programmes de financement des achats de semences, crédits d'impôt, microcrédit, etc. Cependant, il faudra pour cela que les banques de développement agricole élaborent de solides offres de financement et que diverses mesures incitent les banques commerciales à proposer leurs services au secteur rural.

Renforcer les capacités technologiques

Le changement technologique dans l'agriculture nécessite d'investir dans la R-D, mais également d'adapter les architectures du savoir existantes, afin que la recherche et les activités connexes puissent contribuer à un développement agricole adapté aux conditions et aux besoins locaux. Néanmoins, dans de nombreux pays, il n'existe pas encore de vision commune, c'est-à-dire partagée par les agriculteurs, chercheurs et pouvoirs publics, des besoins technologiques et du renforcement des capacités dans l'agriculture.

Les organismes de recherche publics, tels que l'Embrapa au Brésil, peuvent,

à l'évidence, faciliter ces évolutions. Pour élaborer une vision commune, il faut commencer par accorder davantage d'attention à la diffusion du savoir, à la gestion et au partage des approches innovantes et des réussites, en s'intéressant tout particulièrement aux problèmes des petits producteurs.

Le plus urgent est d'inverser la tendance au recul de la recherche agricole dans de nombreux PMA. La communauté internationale a un rôle important à jouer, car ces pays consacrent généralement une faible part de leur budget à la R-D agricole. La création de pôles d'excellence régionaux pour la recherche agricole et le renforcement de ces structures permettraient également d'étoffer les capacités de recherche essentielles grâce à l'identification des facteurs et problèmes agro-écologiques communs et à l'apport des moyens financiers nécessaires à la réalisation d'économies d'échelle.

En outre, les PMA doivent se pencher sur la question de la propriété intellectuelle en tenant compte des besoins de leurs agriculteurs. À ce propos, il serait utile de développer les capacités internationales pour mieux appréhender les normes, tolérances et exceptions, ainsi que les menaces.

Renforcer la coopération Sud-Sud

L'essor des échanges Sud-Sud peut créer de nouvelles opportunités commerciales et un environnement plus favorable, grâce auquel les pays pourront améliorer leur accès au marché sans renoncer aux mesures destinées à accroître leurs capacités productives, telles qu'un protectionnisme limité aux produits stratégiques. Le Système global de préférences commerciales entre pays en développement (SGPC) devrait permettre des améliorations, surtout si la coopération Sud-Sud peut s'étendre au financement du commerce, à la création de consortiums d'exportation et à l'offre de services de commercialisation collectifs.

Une forte dimension régionale et Sud-Sud pourrait également avoir des effets bénéfiques sur la planification des investissements. Les fonds d'investissement régionaux et les banques de développement régionales pourraient contribuer à étoffer les ressources disponibles pour le secteur privé, éventuellement en s'appuyant sur les fonds souverains constitués par certains pays en développement.

Le partage d'expériences et de capacités entre pays en développement pourrait faciliter à la fois l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. C'est d'ailleurs déjà le cas. Ainsi, au Brésil, l'Embrapa s'attache à faire profiter de son expérience d'autres pays d'Amérique latine et d'Afrique en développement. Il serait également utile de mettre en place des voyages d'étude et des programmes de formation avec des pays performants, tels que le Brésil, l'Indonésie ou la Thaïlande, mais un soutien plus important, notamment de la part des organisations multilatérales et via la coopération triangulaire, est nécessaire.

Vers une approche intégrée

Parallèlement à l'intégration des politiques agricoles régionales dans les stratégies de développement nationales et à la suppression des subventions agricoles dans la zone OCDE, l'accroissement de l'investissement public, les partenariats public-privé et le renforcement de la coopération Sud-Sud peuvent créer un environnement solide, qui améliorera les perspectives de croissance et d'échanges commerciaux pour les PMA. Il est vital de définir dans ces pays une stratégie agricole plus intégrée et tenant compte des nouvelles menaces qui découlent du changement climatique. La révolution verte en Asie pourrait servir de modèle, à ceci près qu'elle a reposé sur la gestion de l'alimentation en eau (via l'irrigation, principalement) et sur un recours massif à des pesticides importés, ce qui a généralement favorisé les grandes exploitations agricoles. Ce n'est donc peut-être pas une solution appropriée pour résoudre les problèmes dont souffrent aujourd'hui les petits agriculteurs dans de nombreux PMA. On peut néanmoins tirer de l'expérience asiatique une leçon qui reste valide dans le contexte actuel : si la communauté internationale entend mettre fin à l'insécurité alimentaire endémique et à la pauvreté chronique, elle devra engager un véritable partenariat avec les PMA, afin de promouvoir le changement structurel et les investissements nécessaires pour développer le secteur agricole de ces pays. La Turquie doit accueillir en 2011 la quatrième Conférence des Nations Unies sur les PMA. Ce sera l'occasion de mettre en avant une nouvelle approche du développement agricole et de vaincre le fléau de la faim dans le monde.