



Réunion conjointe des Conseils d'administration du
PNUD, du UNFPA, de l'UNICEF et du PAM
23 et 26 janvier 2009
New York

Document de travail

Point 2 de l'ordre du jour: L'instabilité des prix des produits alimentaires et
son impact sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle

RÉSUMÉ:

Après avoir atteint des niveaux record à la mi-2008, les cours mondiaux des produits alimentaires marquent globalement une tendance à la baisse, mais beaucoup de pays en développement demeurent confrontés à des prix plus élevés qu'il y a deux ans et bien plus élevés qu'en 2002, lorsqu'ils ont commencé à augmenter. L'instabilité ou la hausse des prix des produits alimentaires a manifestement accentué la vulnérabilité des pauvres, tant urbains que ruraux, dont le pouvoir d'achat s'est sérieusement érodé, ce qui se traduit par une détérioration à la fois quantitative et qualitative des aliments consommés ainsi que par d'autres expédients dangereux. Il faut s'attaquer aux problèmes systémiques qui sont apparus, et en particulier remédier au peu de cas qui est fait de la nécessité de soutenir la production agricole et de combattre une malnutrition généralisée, non seulement pour faire face à l'impact cumulé que pourrait avoir l'actuelle crise financière mais aussi pour pouvoir réaliser l'OMD 1. La malnutrition aiguë et chronique compromet aussi la réalisation d'autres OMD car elle affecte la fréquentation et les résultats scolaires et constitue l'une des principales causes de mortalité maternelle, infantile et des personnes âgées. Elle aggrave l'inégalité entre les sexes et empêche les personnes qui vivent avec le VIH/sida de suivre un traitement approprié. Dans ce contexte, le Cadre global d'action élaboré par l'Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire, constituée par le Secrétaire général et dont font partie les responsables des institutions spécialisées, demeure extrêmement pertinent. Depuis que le Cadre global d'action est appliqué au niveau des pays, ces institutions collaborent étroitement, au sein des Équipes de pays des Nations Unies ainsi qu'au plan régional, pour aider les gouvernements nationaux à adopter des mesures, à court et à long terme, pour faire face à la hausse des prix des produits alimentaires.

CONTEXTE:

La hausse des prix des produits alimentaires est imputée à plusieurs causes, dont l'accroissement de la demande due à l'utilisation de denrées agricoles pour la production de biocarburants ainsi qu'à l'essor économique de pays en développement très peuplés, l'augmentation des coûts de l'énergie, la sécheresse prolongée qui a sévi dans certains des principaux pays producteurs, la contraction des stocks et la spéculation sur les marchés internationaux des produits de base. Ce qui est apparu clairement, c'est que le sous-investissement dans la production agricole et dans l'infrastructure rurale a freiné l'amélioration des rendements et a ainsi exacerbé ce qui était déjà une crise silencieuse de l'insécurité alimentaire dans de nombreux pays en développement. Les effets de ce sous-investissement sont encore aggravés par des régimes fonciers qui défavorisent souvent les pauvres en les décourageant d'améliorer les moyens de production, et les femmes en les privant de droits de propriété.

L'élément critique à prendre en considération est l'impact de la hausse des prix des produits alimentaires sur le pouvoir d'achat des pauvres. Même avant la flambée des prix, on estimait que 854 millions d'êtres humains souffraient de sous-alimentation ou ne pouvaient pas acheter ou se procurer le minimum vital. Avec la montée des prix des denrées alimentaires, ce chiffre s'est accru pour atteindre près de 1 milliard et 78 pays ont signalé une augmentation de leurs dépenses budgétaires en 2008 en raison des mesures mises en place pour faire face à la hausse des prix des

produits alimentaires et des carburants. La forte chute du cours des carburants en fin d'année se traduira par l'allègement de certaines de ces mesures.

Globalement, les prix des denrées alimentaires ont commencé à baisser, mais, selon l'indice des prix des produits alimentaires calculé par la FAO, ils dépassent encore de 28 pour cent leur niveau d'octobre 2006 et de 76 pour cent leur niveau de 2002. La situation dans nombre de pays en développement reste précaire. Par exemple, les prix du blé signalés dans certains districts de l'Afghanistan dépassent parfois de 150 pour cent la moyenne des cinq dernières années.

Bien que les prix des denrées alimentaires baissent, le ralentissement de l'activité économique imputable à la crise financière mondiale relevé dans les pays en développement risque d'entraîner des pertes d'emploi et de revenu pour les pauvres et de creuser le déficit budgétaire et le déficit de la balance des opérations courantes, de sorte qu'il sera encore plus difficile pour les gouvernements de secourir ceux qui ont faim. Les fonds rapatriés de l'étranger ont également commencé à se contracter dans plusieurs pays et il se peut qu'ils soient inférieurs de 25 pour cent environ en 2008 de ce qu'ils étaient en 2007, alors qu'ils avaient nettement augmenté les années précédentes.

Certaines indications portent déjà à conclure que l'impact cumulé de la hausse des prix des produits alimentaires et de la crise financière se traduit par une baisse des recettes publiques et des envois de fonds. L'ampleur de cet impact dépendra de plusieurs facteurs dont les effets varieront d'un pays à l'autre. L'aggravation de la vulnérabilité induite par la baisse du pouvoir d'achat frappera inéluctablement les pauvres, dont la sécurité alimentaire et nutritionnelle sera encore plus précaire.

VULNÉRABILITÉ:

La flambée des prix des produits alimentaires a fait des gagnants et des perdants. Parmi les gagnants se trouvent les agriculteurs qui vendent leur production et les agriculteurs ruraux qui sont producteurs nets et peuvent vendre plus cher leur production, de même que les spéculateurs. Les vendeurs nets de produits alimentaires, toutefois, ne constituent qu'une minorité dans nombre de régions rurales, surtout en Afrique. Les perdants sont les citoyens pauvres qui doivent acheter leur nourriture, les petits agriculteurs – fréquemment des femmes – qui sont des acheteurs nets de produits alimentaires et qui ont aussi eu peine à se procurer les semences et les engrais nécessaires depuis la hausse des prix, ainsi que les travailleurs de la base, comme les agents sanitaires et les instituteurs, dont la rémunération peut ne pas avoir été ajustée proportionnellement à la hausse des prix.

Les pays où les taux de fécondité sont élevés et où la productivité agricole est réduite sont généralement des pays pauvres où l'insécurité alimentaire sévit et dont une proportion significative de la population souffre de sous-alimentation chronique. Comme, à l'avenir, l'accroissement démographique sera sans doute presque totalement imputable aux zones urbaines, principalement dans les pays en développement, le nombre de citoyens pauvres qui sont particulièrement exposés à l'insécurité alimentaire risque fort d'augmenter s'il n'est pas mis en œuvre des politiques appropriées pour faire face à la croissance urbaine. Le chômage et le

sous-emploi sont également des facteurs qui contribuent directement à réduire le pouvoir d'achat des citoyens pauvres.

Les pays en proie à un conflit et les pays en situation postconflictuelle sont confrontés à des conséquences éventuellement plus sérieuses que les autres. Généralement, ces pays n'ont qu'une production réduite, des stocks négligeables et une capacité limitée d'acheter sur les marchés mondiaux. Dans l'est du Tchad, le prix du sorgho dépasse de 60 pour cent ce qu'il était à la mi-2007. Les ménages ont fréquemment perdu presque tout ce qu'ils avaient et les deniers publics suffisent à peine à faire face aux énormes besoins de reconstruction ou de relèvement.

Les femmes et les filles risquent tout particulièrement de souffrir d'une nutrition inadéquate, d'autant que, lorsque la nourriture se fait rare, l'inégalité entre les sexes s'aggrave. Les ménages dirigés par des femmes sont aussi fréquemment exposés à l'insécurité alimentaire. Lorsque surgit une crise ou un conflit, les femmes et les enfants sont souvent dans l'impossibilité de se procurer les aliments dont ils ont besoin en raison des risques de violence. Comme les femmes enceintes et les mères allaitantes ont des besoins nutritionnels particuliers, surtout pour ce qui est des micronutriments, une mauvaise nutrition des mères aggrave la mortalité maternelle, l'insuffisance pondérale à la naissance et la malnutrition chronique, ce qui se traduit par des problèmes de développement qui durent toute la vie et une diminution de la productivité économique. Les jeunes enfants et les personnes qui souffrent de maladies chroniques, comme le VIH/sida et la tuberculose, ont également des besoins nutritionnels spéciaux.

Pour de vastes secteurs de la population, donc, la sécurité nutritionnelle revêt la plus haute importance, de sorte qu'il faut leur garantir l'accès à des aliments nutritifs et suffisants (quantité, qualité, innocuité, acceptabilité socioculturelle), mais aussi à une eau salubre, à l'hygiène, à l'assainissement et à des services de santé de qualité. Pour les jeunes, les personnes âgées et les infirmes, il n'y a qu'un pas entre la dénutrition et de graves problèmes de santé.

EFFETS DE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE:

Les populations vulnérables ont recours à divers types de stratagèmes corrélés pour faire face à la hausse des prix des produits alimentaires. La réaction la plus commune consiste à réduire la quantité et la qualité des denrées consommées. Ainsi, plus de 50 pour cent des habitants du quartier pauvre de Kibera, à Nairobi, ont dit manger moins et 39 pour cent acheter des aliments moins chers. Au Viet Nam, 90 pour cent des citadines ont déclaré avoir réduit la quantité et la qualité des produits alimentaires qu'elles achètent.

Les coûts directs et indirects de la fréquentation scolaire constituent une contrainte croissante lorsque le pouvoir d'achat du ménage baisse. Les enfants sont retirés de l'école pour qu'ils puissent participer au travail familial ou prendre un emploi rémunéré. Ainsi, au Guatemala, on a constaté une accélération des migrations de garçons et de filles des régions rurales les plus touchées vers les capitales provinciales à la recherche de menus travaux mal rémunérés. Il n'y a pas encore d'indication spécifique permettant de conclure que la hausse des prix des produits alimentaires a accru l'incidence des abandons scolaires, mais les études en cours devraient dégager des données à ce sujet.

L'exclusion sociale, qui affecte particulièrement les filles et les femmes, les membres de castes et de groupes ethniques spécifiques, les handicapés et les enfants des communautés vulnérables, aggrave les privations. C'est ce que confirment les données provenant d'Asie du Sud, région où ces groupes, étant systématiquement privés de moyens de production, sont plus particulièrement menacés par la faim.

Outre les conséquences immédiates de l'insécurité alimentaire, la hausse des prix des denrées alimentaires entraîne des effets cumulés. Fréquemment, les ménages ont déjà vendu ce qu'ils avaient, ce qui, joint aux abandons scolaires et à la réduction de la consommation alimentaire, ne manque pas d'affecter le capital humain. La réduction de la consommation d'eau, pour ceux qui doivent l'acheter, a des incidences sur l'assainissement et l'hygiène et accroît les risques de maladie. Même avec la baisse des prix, cette "vulnérabilité cumulée" subsiste et il faudra y remédier dans le cadre d'interventions inscrites dans la durée.

IMPACT SUR LES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT:

Dans les pays en développement, le pourcentage d'enfants de moins de 5 ans qui souffrent d'insuffisance pondérale est tombé de 33 pour cent à 26 pour cent entre 1990 et 2006. Le rapport sur la réalisation des OMD publié par l'Organisation des Nations Unies en 2008 indique que "dans la mesure où la sous-alimentation chez les enfants (de moins de cinq ans) constitue un indicateur largement représentatif de l'ampleur du problème de la faim dans l'ensemble de la population, les progrès accomplis jusqu'ici ne permettent pas d'atteindre la cible (OMD 1)".

Si l'impact affecte le plus directement la réalisation de l'OMD 1, celle des autres se trouve aussi compromise. Les abandons scolaires, lorsque les ménages se voient obligés de réduire leurs dépenses, peuvent ralentir les progrès accomplis sur la voie de l'éducation primaire universelle (OMD 2). Comme les filles sont généralement les premières à abandonner leurs études et ont, comme les femmes en général, moins accès à l'alimentation, la réalisation de l'égalité entre les sexes (OMD 3) se trouve menacée elle aussi.

La dénutrition contribue à un tiers des décès chez les enfants. Dans les pays en développement, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans est tombé de 103 à 80 pour 1 000 naissances vivantes entre 1990 et 2006. Si l'on ne s'attache pas d'urgence à combattre la dénutrition et la dégradation de la situation nutritionnelle que risque d'entraîner la hausse des prix des produits alimentaires, il sera particulièrement difficile d'accélérer la réduction de la mortalité des enfants de moins de cinq ans (OMD 4). En outre, si une réduction de la mortalité maternelle (OMD 5) passe par des mesures de santé génésique et des méthodes d'accouchement sans risque, la dégradation de la nutrition maternelle ne manquera pas de ralentir la réduction des taux de mortalité maternelle, domaine dans lequel les progrès ont déjà été négligeables, ces taux n'ayant baissé que de 6 pour cent entre 1990 et 2005.

Une nutrition inadéquate a des effets immédiats sur l'efficacité du traitement antirétroviral chez les séropositifs. Si l'on veut garantir un accès universel à ce traitement (OMD 6), il faudra veiller à ce que les séropositifs aient accès à des aliments nutritifs en quantités suffisantes, d'autant qu'ils sont au nombre de ceux qui sont les plus touchés par la hausse des prix. En outre, celle-ci réduit la consommation d'eau, ce qui peut avoir de sérieuses incidences sur l'accès durable à

l'eau potable et à des services d'assainissement de base (OMD 7). À Madagascar, l'achat d'eau a apparemment déjà diminué de moitié dans les quartiers urbains pauvres.

CADRE GLOBAL D'ACTION DES NATIONS UNIES:

Le Cadre global d'action, élaboré par l'Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la crise alimentaire constituée par le Secrétaire général et publié en juillet 2008, reflète déjà le fait qu'après avoir atteint des niveaux sans précédent, les prix des produits alimentaires se sont stabilisés. Une intervention urgente a néanmoins été recommandée, les prix demeurant bien supérieurs à leurs niveaux de 2004, outre que la menace d'une nouvelle hausse persiste en raison de la dynamique de l'offre et de la demande, de l'épuisement des ressources hydrauliques, de la dégradation des ressources naturelles et, en définitive, des changements climatiques. Le Cadre global d'action a recueilli un large consensus au sein de l'Assemblée générale, et sa mise en œuvre continue de revêtir la plus haute importance si l'on veut atteindre les OMD et éviter de nouvelles crises alimentaires pour l'avenir. Le Cadre global d'action ne comporte pas d'estimations robustes du surcroît de ressources financières que le monde devra consacrer à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, mais il ressort des estimations préliminaires que le financement disponible est bien inférieur aux besoins.

Le Cadre global d'action reconnaît que les gouvernements influent directement sur les marchés des produits alimentaires de multiples façons, notamment par les mesures qu'ils prennent dans les domaines du commerce et des prix, lesquelles ont fréquemment eu un impact négatif sur la disponibilité des produits alimentaires. Les gouvernements ont néanmoins un rôle central à jouer pour accroître la disponibilité de denrées alimentaires. En outre, c'est à eux qu'incombe, au premier chef, la responsabilité d'organiser des systèmes de protection sociale qui prévoient un filet de sécurité à l'intention des populations vulnérables.

Au Mozambique, qui fait l'objet d'une étude de cas présentée à la session conjointe des Conseils d'administration, le Gouvernement a demandé aux Nations Unies de l'aider à faire face à la hausse des prix des denrées alimentaires. L'appui des Nations Unies s'articule autour de deux pistes principales. La première, sous la coordination de la FAO, est axée sur les mesures propres à stimuler la production et le commerce de produits alimentaires, et elle est corrélée à un programme conjoint appuyé par le PAM, le FIDA et la FAO qui vise à accroître le volume de céréales et de légumes secs acheté directement auprès des organisations de petits exploitants. La deuxième piste, sous la conduite de l'UNICEF, s'attache à poursuivre et amplifier des programmes existants de réhabilitation nutritionnelle et de supplémentation alimentaire, à renforcer des programmes de préparation à la vie et de formation à la production agricole pour les enfants et les adultes, et à élargir les programmes de transferts en espèces.

Le Mozambique est l'un des 27 pays identifiés par l'Équipe spéciale dans lesquels doit être intensifiée l'intervention concertée du système des Nations Unies. Les Équipes de pays des Nations Unies se sont déjà mises au travail dans plus de la moitié de ces pays, et ont notamment entrepris des évaluations conjointes en vue de la préparation d'interventions nationales et de l'élargissement des interventions nutritionnelles, tandis que la Banque mondiale et les banques régionales de développement allouent des ressources accrues au développement agricole.

ACTIVITÉS INTERINSTITUTIONNELLES:

Les institutions ont déjà lancé des activités concertées à tous les niveaux, et les Coordonnateurs résidents s'emploient à définir l'action que doivent mener les Équipes de pays des Nations Unies. Les directeurs régionaux se sont réunis pour coordonner les évaluations à conduire et l'appui à apporter au plan régional.

Les types d'activités spécifiques à l'appui de l'action gouvernementale qu'ont menées les quatre institutions, aux côtés d'autres agences associées aux Équipes de pays des Nations Unies et d'organisations non gouvernementales, consistent notamment à:

- renforcer les évaluations de la vulnérabilité et les analyses de situation;
- élargir le traitement des enfants souffrant de malnutrition aiguë avancée;
- élargir les programmes d'alimentation scolaire aux périodes de vacances et utiliser les écoles comme centres de distribution de rations à emporter destinées aux familles vulnérables;
- mettre en place des programmes de bons d'alimentation et de transferts en espèces pour permettre l'accès à la nourriture et aux services sociaux de base;
- accroître l'aide aux zones urbaines, y compris par des projets d'emplois pour les jeunes;
- amplifier les programmes de travaux publics à l'appui d'initiatives visant à accroître la production agricole ou à construire des routes de raccordement entre fermes et marchés et d'autres infrastructures communautaires;
- approvisionner des réserves alimentaires de taille modeste dans lesquelles les communautés peuvent puiser pour faire face aux prix élevés ou à d'autres chocs, cette aide étant accompagnée de distribution de semences, d'outils et d'un appui à la construction de routes et d'infrastructures commerciales;
- aider les petits exploitants à produire et à vendre des aliments nutritifs à utiliser dans le cadre des activités de mise en place de filets de sécurité menées par les gouvernements.

En outre, le PAM et l'UNICEF, avec la FAO, l'OMS et plusieurs organisations non gouvernementales, collaborent déjà à l'objectif de mettre un terme à la faim et à la dénutrition des enfants (REACH), en privilégiant le travail opérationnel au niveau des pays et en appuyant l'élargissement des interventions portant sur la nutrition.

PERSPECTIVES DE SOLUTIONS À LONG TERME:

La hausse des prix des produits alimentaires pourrait compromettre la réalisation des OMD. En même temps les analyses conduites pour déterminer les causes de cette flambée ainsi que le consensus sur les interventions nécessaires laissent entrevoir des solutions à long terme qui peuvent contribuer à prévenir l'impact de futures crises. L'actuelle crise financière aura sans doute pour effet d'aggraver les vulnérabilités et de rendre l'action encore plus urgente.

Investir dans le renforcement des capacités nationales d'analyse de la vulnérabilité peut avoir des effets positifs à long terme dans la mesure où l'on pourra ainsi déterminer qui sont ceux qui ont faim ou qui sont vulnérables, où ils se trouvent, les causes de leur vulnérabilité, leur résilience, l'assistance dont ils ont besoin et les modalités selon lesquelles cette assistance peut être fournie de manière efficace et soutenue.

Le renforcement de l'investissement dans les interventions visant à améliorer la production vivrière et la nutrition, surtout dans les pays les plus affectés, doit rester une priorité. Comme, selon les estimations, les femmes représentent 60 pour cent des petits agriculteurs dans les pays en développement, l'accroissement de l'investissement dans l'agriculture devrait tendre surtout à améliorer leur situation. La priorité devrait porter sur les compléments et suppléments alimentaires de bonne qualité pour les enfants et les femmes. L'investissement devrait aussi viser à remédier aux incitations négatives qui pénalisent les agriculteurs dans les pays en développement, y compris celles mises en place dans le cadre des politiques commerciales et des politiques des prix. Pour l'Afrique subsaharienne, les possibilités d'accroître l'investissement dans l'agriculture et la sécurité alimentaire sont spécifiées dans les recommandations formulées par le Groupe de pilotage pour la réalisation des OMD en Afrique, établi par le Secrétaire général.

Les filets de sécurité jouent un rôle important et peuvent revêtir différentes formes. Les programmes d'alimentation scolaire améliorent la rétention et peuvent être un moyen de distribuer des suppléments à emporter à la maison pour que les ménages puissent enrichir eux-mêmes les aliments. Les programmes de transferts en espèces ont contribué à faciliter l'accès à l'alimentation et il apparaît d'ores et déjà que les personnes qui bénéficient de ce type de transferts en Éthiopie ont été moins affectées par l'impact de la hausse des prix des produits alimentaires. En définitive, ces types d'intervention doivent s'inscrire dans des systèmes de protection sociale solides qui puissent atténuer l'impact de crises comme celle qu'a entraînée la flambée des prix des produits alimentaires. Dans beaucoup de pays, les systèmes de protection sociale n'en sont encore qu'à un stade embryonnaire et, à ce jour, n'ont pas encore été structurés de manière à pouvoir mieux amortir l'impact de crises simultanées. Il faudra par conséquent en améliorer sensiblement la conception et faire en sorte qu'ils bénéficient aux plus vulnérables.