

*Recueil des rapports
de la Commission de la coopération et du développement*

* * *

XXIX^E SESSION ORDINAIRE

(NIAMEY, 6-9 JUILLET 2003)

Le développement, l'alimentation et la démographie

(Rapporteur : M. Didier Berberat, Suisse)

1. Introduction

Référence est faite au projet de rapport présenté par Mme Monique Gagnon-Tremblay (Québec), Rapporteuse sur *La sécurité alimentaire*, présenté à la Commission de la coopération et du développement de l'Assemblée parlementaire de la francophonie à Monaco les 10-14 avril 2002. Ce texte balise fort bien la problématique générale et met en lumière les causes de l'insécurité alimentaire. Il évoque aussi les principales conditions de la sécurité alimentaire et présente en particulier le Plan d'action du Sommet mondial de 1996 de la FAO pour réduire la faim. Dans un dernier chapitre, le rapport de Mme Gagnon-Tremblay passe en revue les moyens d'action des parlementaires pour renforcer la sécurité alimentaire des populations des pays appartenant à la Francophonie.

Au terme de leurs échanges d'avril 2002, les membres de la Commission ont souhaité obtenir un rapport sur les relations existant entre la sécurité alimentaire, les questions de population et le développement durable. En effet, ainsi que cela est suggéré dans le rapport précité, la problématique de la gestion des ressources se pose en terme de développement durable. Vu l'existence du rapport Gagnon-Tremblay, le rapport qui suit est proposé en tant que rapport complémentaire au précédent. Cela permet d'éviter des répétitions et de concentrer la présentation sur les liens que l'on souhaite mettre en exergue et les propositions en vue d'une action politique.

2. État des lieux sous forme de bref rappel des causes et conséquences de l'insécurité alimentaire

Chaque seconde, une vie s'éteint en raison de la faim et de la malnutrition.

S'agit-il d'une fatalité ? A voir le peu de cas qui en est fait, on pourrait le penser.

Or, les multiples causes de l'insécurité alimentaire sont pour l'essentiel connues. Le rapport de Mme Monique Gagnon-Tremblay nous les a rappelées : la pauvreté ; les inégalités et l'injustice sociales, ou encore le bas statut des femmes dans de nombreuses sociétés comptent parmi les plus importantes, toutes contribuant à la faible productivité agricole et aux difficultés d'accès pour certains à des ressources existantes.

A cela s'ajoute la concurrence résultant des excédents de production alimentaire exportés par certains pays (essentiellement développés) vers les pays en développement.

On peut légitimement se demander si la volonté politique existe de changer cet état de fait, tant dans les pays en développement que dans les pays riches, alors même que le droit de tout individu à la vie, à l'alimentation et à l'eau est universellement reconnu (notamment à l'art. 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme).



2.1. Croissance démographique et insécurité alimentaire

La dure réalité des faits a battu en brèche les théories de Malthus (1766-1834) : jusqu'à notre époque, il aura été possible à la population mondiale de croître en nombre sans que la catastrophe annoncée n'ait lieu : un nombre croissant de femmes et d'hommes ont pu se nourrir, même si toutes et tous ne le purent pas. L'équilibre a pu être maintenu, amélioré même, notamment parce que les humains, tout en croissant en nombre absolu, ont graduellement réduit la taille de leur famille. Mais ce résultat tient surtout au fait que la production agricole, grâce aux progrès de la science et de la productivité, a crû dans une même proportion.

Confrontés toutefois aux constats les plus récents et aux projections, certains se posent la question de savoir si l'avenir ne donnera pas raison au théoricien anglais.

La population mondiale a doublé depuis 1960 et croît encore de plus de 70 millions d'habitants par an; mais le pic le plus élevé, atteint à la fin des années 1980 avec 86 millions, appartient bien au passé. Le taux actuel d'accroissement est de 1,5 % par an. Les experts s'accordent à penser que la population mondiale gagnera encore 50 % (donc 3 milliards d'individus) et dépassera les 9 milliards en 2050. L'essentiel de cette croissance se produira dans les pays pauvres, avec de grandes différences d'une région à l'autre.

| Population mondiale actuelle et projections 2000-2050 (en millions)¹ | | | |
|--|-------------------|---------------|---------------|
| Région | Population | | |
| | 2001* | 2015** | 2050** |
| Monde | 6'137 | 7'207 | 9'322 |
| Pays industrialisés | 1'193 | 1'349 | 1'335 |
| Pays en développement, dont : | 4'944 | 5'827 | 7'935 |
| • Afrique | 818 | 1'403 | 2'513 |
| • Asie | 3'720 | 3'800 | 4'623 |
| • Amérique latine | 525 | 624 | 799 |

Malgré ce net ralentissement de la croissance démographique globale (dont les causes sont à rechercher dans la baisse de la mortalité infantile et la diminution, souvent parallèle, du taux de fécondité), le nombre de bouches à nourrir continuera à augmenter. Cela n'ira pas sans poser des problèmes aux plans économique (cette croissance s'accompagne d'un vieillissement accéléré de la population mondiale), social et écologique. Alors que la pauvreté règne dans de nombreux pays pour une majorité ou une forte minorité de la population, il s'agira en particulier d'y promouvoir un développement durable, tenant donc compte des besoins des générations futures et qui soit respectueux de la dignité humaine et des droits de l'homme. Le défi est immense.

^{1/} Sources : * Population Reference Bureau, Washington, D.C., Juli 2001
** FAO World Agriculture 2015 / 2050, Rome 2002

Ce défi est d'autant plus complexe qu'en matière de développement durable, il est internationalement reconnu, depuis la Conférence de Rio, que ce n'est pas l'importance quantitative de la population des pays pauvres qui présente le plus grand danger en matière de charge sur l'environnement (épuisement des ressources naturelles, déchets et effluents), mais bien l'intensité de la consommation dans les pays développés, ainsi que leurs modes de production. Un bébé né sous nos latitudes consommera et polluera, sa vie durant, de 30 à 50 fois plus qu'un bébé issu d'une famille pauvre dans un pays en développement.

La partie la plus riche de la population (environ 15 %) a donc un impact bien plus grand sur l'environnement que les 85 % restant, représentant les pauvres. On se voit mal - dès lors - pointer du doigt la croissance démographique des populations démunies. Néanmoins, les modes de vie auxquels sont parfois contraints les plus pauvres ne sont pas sans effet non plus sur leur environnement. La forte pression sur les maigres ressources disponibles, sur l'eau ou sur les sols par exemple, peut mettre à mal la pérennité de celles-ci. Le surcoût à court terme d'un usage ménager ou d'une protection de ces ressources ne peut pas être couvert par des utilisateurs en situation de précarité. Les pauvres contribuent donc, à leur façon, à l'appauvrissement de leur environnement et des générations futures.

Enfin, pour de nombreuses raisons sur lesquelles ce rapport revient plus bas, la forte croissance démographique que connaissent encore certains pays et qui se traduit par un nombre élevé d'enfants par femme, est un obstacle au développement économique et social de ces pays et un défi tant actuel que pour les générations futures.

Les raisons qui amènent les couples à avoir un nombre élevé d'enfants sont connues. Dans les pays pauvres, on sait que ce sont essentiellement des déterminants culturels, sociaux et économiques qui conduisent à ces choix ou plutôt à cet absence de choix, tant la pression exercée par ces facteurs sur la réalité des femmes et des hommes concernés est forte. L'accès limité aux services de santé reproductive et à l'information à leur sujet restreint encore le nombre de couples en mesure de limiter le nombre de leurs enfants.

Dans une perspective de sécurité alimentaire et de développement durable, il importe donc de prendre en compte la dimension démographique du développement. Ce rapport adopte le point de vue qu'une population ayant un nombre plus limité d'enfants que ce n'est le cas actuellement dans de nombreux pays en développement, sera mieux à l'abri de l'insécurité alimentaire. Pour être en mesure de faire ce choix contraceptif, cette population aura dû bénéficier, en matière d'accès à l'éducation et aux soins de santé ainsi qu'en matière de statut de la femme, de conditions fortement améliorées. Ces dernières auront posé les bases que l'on peut espérer pérennes d'un meilleur développement économique et social.

2.2. Quantité et qualité (sécurité alimentaire, nutrition, développement et droits humains et développement durable)

Au cours des décennies à venir, compte tenu de la poursuite de la croissance démographique (en chiffres absolus), la sécurité alimentaire, dont une définition a été rappelée dans le rapport Gagnon-Tremblay², devra donc être assurée tant au plan quantitatif que qualitatif. Une offre plus forte est requise. Cette offre doit être disponible le plus près possible des consommateurs. La communauté internationale ne saurait se satisfaire d'une disponibilité globale suffisante. En règle générale, en particulier pour les pays les moins avancés, il faudrait toujours pouvoir compter sur une production locale (ou au moins régionale) et ne faire intervenir les importations qu'en cas de besoin. Même les situations d'urgence faisant appel à l'aide alimentaire devraient déterminer d'abord s'il existe localement ou dans la région de quoi nourrir les personnes dans le besoin. Cela ressemble à un paradoxe, mais dans ce monde interdépendant et ouvert, il s'agit en matière de sécurité alimentaire, d'éviter de créer ou renforcer de fortes dépendances génératrices d'effets perturbateurs de la production locale.

La sécurité alimentaire implique aussi une **qualité nutritionnelle** de l'alimentation humaine. Non pas dans le sens de la protection du consommateur, celui que nous connaissons dans les pays développés (qui ne souhaite pas être trompé sur la marchandise), mais bien en tant que contribution au développement humain. La nutrition infantile comme celle des jeunes et des mères est en effet un déterminant important de la santé et du bien-être des individus. Elle permet au nourrisson de se développer physiquement et intellectuellement, puis à l'enfant de tirer profit de sa scolarisation de base et de son éducation ultérieure, enfin à l'adolescent et à l'adulte de jouer un rôle actif au sein de sa société, en tant qu'acteur économique et social ainsi qu'en tant que parent.

2.3. Une demande en croissance

Le tableau ci-dessous montre les tendances en matière de besoins restant à assurer pour garantir à tout être humain la sécurité alimentaire telle que définie plus haut. Les projections indiquent qu'un nombre important de personnes continuera de souffrir de la faim, même si ce nombre, en chiffres absolus et relatifs, tend à diminuer. Au début du 3^{ème} millénaire, c'est encore une personne sur sept qui a faim, soit plusieurs centaines de millions de personnes. Femmes allaitantes, enfants et personnes âgées sont le plus fréquemment concernés.

*Rappelons que la problématique démographique dans les pays en développement ne se limite plus désormais à la seule question du nombre élevé d'enfants par femme : comme l'ont souligné les participants à la Conférence de Madrid d'avril 2002, le **phénomène du vieillissement** concerne aussi les sociétés de ces pays. Le nombre de personnes âgées y croît également, moins rapidement que dans les pays développés, certes, mais inexorablement. Ce seront bientôt des centaines de millions d'êtres humains de plus de 60 ans qui vivront dans ces pays (estimation pour la Chine : 200 millions en 2010 déjà). Dans certains pays, en l'absence de système de protection sociale adéquat, ces personnes pourraient être des victimes nouvelles de la faim. Aux côtés des enfants des rues, on pourrait alors voir apparaître des aînés des rues à la recherche de nourriture.*

^{2/} La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active.

| Année | Population (mia) | Êtres humains souffrant de la faim (en mio, selon FAO) | | Personnes souffrant de la faim (relation avec l'ensemble de la population) | |
|-------|------------------|--|--------------|--|------------|
| | | Tendance | Objectif FAO | Tendance | Objectif |
| 1970 | 3,7 | 920 | | Une sur 4 | |
| 1980 | 4,5 | 900 | | Une sur 5 | |
| 1990 | 5,3 | 840 | | Une sur 6 | |
| 1995 | 5,8 | 820 | | Une sur 7 | |
| 2000 | 6,0 | 815 | | Une sur 7,5 | |
| 2015 | 7,2 | 610 | 400 | Une sur 12 | Une sur 18 |
| 2030 | 8,3 | 450 | | Une sur 18 | |
| 2050 | 8,5 | | | | |

Compilé par Dr. A. Kohler (mars 2003) sur la base d'informations de la FAO (FAO World Agriculture 2015 / 2030)

La bonne nouvelle offerte par ce tableau est que ces chiffres démentent à l'évidence la théorie de Malthus. Ce dernier avait bien perçu le fort accroissement de la population mondiale, mais il n'avait pas imaginé l'ampleur des progrès accomplis dans la production alimentaire, que ce soit en agriculture grâce aux progrès de la science, à l'innovation, aux améliorations des pratiques culturales notamment, ou au stade de la conservation et de la transformation.

Mais on reste frappé par le nombre de gens ne mangeant pas à leur faim : des centaines de millions. En 2030, selon ces projections, ce sera l'équivalent de la population de l'Europe pour qui manger pour survivre restera la première priorité quotidienne.

2.4. Une offre qui devrait s'adapter mais a de plus en plus de peine à le faire

Les progrès remarquables accomplis au cours de l'histoire et plus particulièrement des décennies passées, qui ont permis de faire face, certes incomplètement, à la croissance démographique, pourront-ils être poursuivis ?

Il faut hélas répondre négativement : on constate en effet depuis une dizaine d'années un net ralentissement de l'accroissement de la productivité agricole.

Une course de vitesse entre la charrue et la cigogne :

Taux de croissance de la population et de la production alimentaire, comparaison pour les années 1969-1999 et projections jusqu'en 2015 et 2050

| Pays | | Croissance démographique | Croissance de la production alimentaire ³ | Augmentation de la demande ³ |
|-------------------------------------|-------------|--------------------------|--|---|
| | | % par an | % par an | % par an |
| Monde | 1969 - 1999 | 1,7 | 2,2 | 2,2 |
| | 1999 - 2015 | 1,2 | 1,6 | 1,6 |
| | 2015 - 2050 | 0,9 | 1,3 | 1,4 |
| Pays industrialisés | 1969 - 1999 | 0,7 | 1,3 | 1,1 |
| | 1999 - 2015 | 0,4 | 0,8 | 0,7 |
| | 2015 - 2050 | 0,2 | 0,6 | 0,6 |
| Pays en développement (y c. Chine): | 1969 - 1999 | 2,0 | 3,5 | 3,7 |
| | 1999 - 2015 | 1,4 | 2,0 | 2,2 |
| | 2015 - 2050 | 1,1 | 1,7 | 1,7 |
| Afrique subsaharienne | 1969 - 1999 | 2,9 | 2,3 | 2,8 |
| | 1999 - 2015 | 2,6 | 2,8 | 2,9 |
| | 2015 - 2050 | 2,2 | 2,7 | 2,8 |
| Proche Orient et Afrique du Nord | 1969 - 1999 | 2,7 | 3,1 | 3,8 |
| | 1999 - 2015 | 1,9 | 2,1 | 2,4 |
| | 2015 - 2050 | 1,5 | 1,9 | 2,0 |
| Amérique latine | 1969 - 1999 | 2,1 | 2,8 | 2,9 |
| | 1999 - 2015 | 1,3 | 2,1 | 2,1 |
| | 2015 - 2050 | 0,9 | 1,7 | 1,7 |
| Asie de l'Est | 1969 - 1999 | 1,6 | 4,4 | 4,5 |
| | 1999 - 2015 | 0,9 | 1,7 | 1,8 |
| | 2015 - 2050 | 0,5 | 1,3 | 1,3 |
| Asie du Sud | 1969 - 1999 | 2,2 | 3,1 | 3,2 |
| | 1999 - 2015 | 1,6 | 2,5 | 2,6 |
| | 2015 - 2050 | 1,1 | 1,9 | 2,0 |

Source : FAO, World Agriculture 2015 / 2050, Rome 2002

Et l'on sait d'ores et déjà que le ralentissement de la croissance de la production agricole risque de se poursuivre, pour les raisons suivantes :

- Le ralentissement constaté de l'accroissement de la productivité agricole mondiale n'est dû qu'en partie à la mise en œuvre des décisions prises en Europe surtout pour adapter les méthodes culturales aux exigences d'un développement durable ;
- Modes de production agricole peu respectueux d'un développement durable et contribuant à la dégradation des sols, donc de leur productivité ;
- Ressources en sols et en eau décroissantes ;
- Accès limité des paysans aux ressources existantes, notamment à la propriété de la terre (absence de réformes agraires ou retard de mise en œuvre) ;

^{3/} Les perspectives sont extrapolées sur la base des chiffres 1988/90

- Statut peu favorable des femmes, freinant leur participation sur pied d'égalité aux travaux, investissements et profits liés au travail de la terre ;
- Manque de politiques agraire et de promotion agricole efficaces ;
- Conditions politiques et économiques défavorables, au plan local comme au plan mondial ;
- Pratiques commerciales défavorables aux petits producteurs (ou malhonnêtes à leur égard) et effets néfastes de la mondialisation ;
- Manque d'investissements en vue d'encourager un développement rural et agricole durable dans des régions marginales, ainsi que de politiques appropriées ;
- Diminution des investissements consentis en faveur de la recherche agricole ;
- Lutte insuffisante contre les pertes après récoltes.

La croissance de la production agricole va néanmoins se poursuivre. Mais au lieu de l'augmentation constatée ces dernières années de quelque 2,3 %, la production de produits alimentaires ne devrait croître plus que de 1,8 % au cours des dix prochaines années. **Elle ne se situerait donc plus que marginalement au dessus de la croissance démographique.** Alors que l'accroissement annuel de la production agricole par habitant a été de 0,54 % au cours des années 1970-1990, il n'atteindra guère, selon la FAO, que 0,25 % pour la période 1990-2010.

La situation varie toutefois selon la région.

La problématique de la faim se concentre sur l'Asie du Sud et l'Afrique subsaharienne. Mais son intensité s'est déplacée de la première vers la seconde où le nombre de personnes souffrant de la faim devrait passer de 175 millions aujourd'hui à quelque 300 millions en 2010. Ce chiffre avancé par la FAO indique que **32 % de la population africaine** pourrait tomber dans cette catégorie, ou encore que plus de la moitié de la population mondiale affamée sera africaine, surpassant désormais le nombre des habitants vivant en Asie du Sud dans des conditions analogues. Cette évolution est d'autant plus dramatique que l'Asie du Sud, avec 12 % "seulement" de sa population souffrant de la faim, offrira un tableau socio-économique et donc des perspectives bien différents.

Tout porte donc à croire que malgré des efforts accrus de lutte contre la faim, ces deux régions ne parviendront pas à surmonter cette calamité d'ici 2010.

Outre les populations rurales, concernées au premier chef en tant que productrices et qui sont souvent marginalisées, il ne faut pas perdre de vue l'existence de **populations urbaines pauvres** fortement démunies et souvent mal nourries. Pour elles aussi, la sécurité alimentaire est cruciale, d'autant que, sur d'autres plans, leur bien-être environnemental et social et leur état de santé sont souvent dramatiquement inférieurs à celui des personnes vivant en milieu rural.

2.5. Sécurité alimentaire, sécurité nationale et sécurité humaine

La sécurité alimentaire est indispensable à la sécurité nationale et, par incidence, régionale et nationale. Preuve en est les mouvements de réfugiés internes voire internationaux auxquels les grandes famines donnent lieu. Le potentiel déstabilisateur de tels drames humains est grand. On a déjà rappelé le drame vécu dans ces circonstances par les femmes, les enfants et les personnes âgées; on pourrait signaler que ces situations de détresse permettent aussi à des meneurs d'entretenir un climat émotionnel peu propice à la paix civile.

De plus, les situations de forte dépendance, créées notamment par les crises alimentaires déstabilisent le groupe social et l'individu et tendent à le démotiver. Cela va à l'encontre des efforts entrepris par les personnes, les associations d'encadrement ou les gouvernements visant à augmenter l'autonomie des individus (*empowerment*). Avec le temps, la volonté de produire soi-même sa nourriture peut s'estomper chez le réfugié devenu fortement dépendant de l'aide alimentaire.

2.6. Sécurité alimentaire et droit à l'alimentation

La Déclaration finale du «Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après» reconnaît le «droit de chacun d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive»⁴.

Le droit à l'alimentation comprend tous les éléments de la sécurité alimentaire – disponibilité, accès et utilisation – mais va au-delà de ce concept en faisant de la sécurité alimentaire une obligation en matière de droits de l'homme, et pas seulement une préférence ou une option politique ou une aspiration. Le droit à l'alimentation présuppose une action progressive de la part des gouvernements pour faire en sorte que la faim et la malnutrition soient progressivement éliminées. L'approche fondée sur les droits de l'homme requiert que les progrès soient surveillés.

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur cette question, le Suisse Jean Ziegler, a déjà clairement défini le droit à l'alimentation comme⁵:

«Le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement, soit au moyen d'achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, et qui assure une vie physique et psychique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne.»

Lors de la 56^{ème} session de l'Assemblée générale, un rapport du Rapporteur spécial exposait des mesures concrètes visant à assurer la sécurité alimentaire locale et préconisait l'adoption d'une législation nationale et **d'un code international de conduite sur le droit à l'alimentation**. A ce jour, ni le droit ni le code préconisé n'ont toutefois fait l'objet d'un accord au sein de la communauté internationale. Mais il y a des perspectives : un groupe de travail intergouvernemental a été formé pour élaborer des *directives volontaires* dans le but de favoriser la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate. La Suisse participe à cette tentative de développer un instrument qui soit opérationnel et qui s'adresserait aux États et à tous les acteurs concernés. Les résultats sont attendus pour 2004.

Il nous semble néanmoins important de bien prendre la mesure de ces enjeux en relation avec le thème de la sécurité alimentaire et du développement durable.

^{4/} Voir le texte de la Déclaration sur la page Web
<http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106E/Y7106E09.htm>

^{5/} document E/CN.4/2001/53, par. 14

2.7. Que faire pour encourager l'accroissement de la production alimentaire ?

2.7.1. Lutter contre les modes de production agricole dégradant les sols

On ne peut attendre de nouvelles avancées des gains remarquables de récoltes obtenus grâce à la révolution verte, en particulier en ce qui concerne les céréales produites de manière conventionnelle; non seulement un plateau a été atteint, mais dans certains cas, on constate une phase de régression depuis quelques années. L'écart entre le potentiel maximal obtenu dans les conditions de la recherche agronomique et la récolte obtenue chez le paysan progressiste s'amenuise. Le potentiel de croissance de la production des cultures vivrières dans les pays en développement décroît lui aussi, selon des méthodes conventionnelles

Conséquence de la pauvreté, certains pays et régions ne disposant pas de ressources et de perspectives de développement économique et social suffisantes font face à une réalité dramatique : leur production agricole ne peut que reculer et/ou la qualité de cette dernière se dégrader. L'affamé/e va s'efforcer de tirer du sol de quoi ne pas mourir; il/elle le fera à tout prix, quitte à appauvrir encore la terre nourricière. Pratiquement la totalité des sols fertiles du monde sont sous culture ou utilisés par l'homme d'une autre façon. Rares sont les sols gérés de manière écologiquement durable.

Même face à une croissance démographique modérée, le conflit existe déjà entre développement durable, alimentation humaine et une prise en compte de l'environnement. La rareté des sols fertiles et de l'eau s'accroît de jour en jour et la pression sur les ressources existantes augmente. Les perspectives d'accès à de nouvelles terres dans les pays en développement s'amenuisent : on touche aux limites dans de nombreuses régions.

2.7.2. Prévenir l'épuisement des ressources en eau et en terres fertiles

Eau

Globalement, il y a suffisamment d'eau douce sur terre, mais certaines régions doivent déjà faire face à d'importants problèmes d'approvisionnement. Dans les pays en développement, la consommation d'eau pour l'irrigation va croître de 14 % d'ici 2030. Or, l'eau pour l'agriculture compte pour 70 % de la consommation totale d'eau.

Dans un pays en développement sur cinq, on manquera d'eau. En Libye et en Arabie saoudite le niveau de la nappe phréatique chute pour cause d'irrigation. En Inde et en Chine, il en va de même, à raison de 1 à 3 mètres par an ! Ces pays devront utiliser l'eau à leur disposition de manière ménagère. Si l'agriculture parvient à épargner sa consommation d'eau douce, ce sera autant de gagné pour les autres usagers, notamment pour la consommation humaine. (Voir en annexe).

Des pas dans la bonne direction...

La FAO a conçu et diffusé un programme spécial de sécurité alimentaire à l'intention de plus de 80 pays. La composante de gestion des ressources en eau y joue un rôle clé : il s'agit d'encourager une consommation économe de l'eau pour une production agricole soutenable/durable. La FAO n'est évidemment pas seule à s'investir et investir dans ce domaine; la plupart des donateurs le font aussi. Ainsi la Suisse fournit une contribution importante dans ce cadre en mettant à disposition des paysans de petites pompes pour l'irrigation construites dans de petits ateliers artisanaux locaux (Beton Pedal Pumps).

Terres fertiles

Les sols arables, dans de nombreux pays en développement, s'épuisent rapidement. Cela a pour conséquence une chute de la productivité et une détérioration des conditions de production et donc du revenu agricole.

A l'échelle mondiale, ce ne sont pas moins de 2 milliards d'hectares qui ont déjà subi une dégradation clairement due aux activités de l'homme, ce qui correspond à quelque 12 % de l'ensemble des surfaces agricoles utiles !

- 1,1 milliard d'hectares ont été victimes d'une érosion par l'eau : en raison de la destruction du couvert végétal original les eaux de ruissellement emportent humus et minéraux, érodent et ravinent les sols fertiles, détruisant champs et prairies. L'appauvrissement minéral et végétal provoque une chute dramatique de la fertilité du sol, allant jusqu'à l'impossibilité d'y cultiver quelque plante utile que ce soit.
- 500 millions d'hectares sont soumis à l'érosion éolienne. Le surpâturage et un travail mal approprié des sols fragiles, essentiellement dans les régions tropicales arides et semi-arides, renforcent encore le travail destructeur du vent. La destruction par l'homme des couches supérieures des sols conduit rapidement à l'érosion des strates fertiles, recouvertes par les matériaux déplacés par le vent (sables, fins graviers, etc.).
- 240 millions d'hectares (soit 12 % des sols dégradés) ont subi une dégradation chimique. Des pratiques culturales et forestières inadéquates ont conduit à un appauvrissement organique des sols. Une irrigation mal conçue a aussi pour effet de saliniser et stériliser des sols autrefois fertiles. L'abus d'engrais organiques ou de pesticides produit les mêmes effets allant jusqu'à l'empoisonnement des sols. Des effluents industriels ou des pluies acides dégradent également les sols, incapables de résister à une acidification inhabituelle dans la nature.
- 83 millions d'hectares, enfin, ont subi une dégradation physique. Ils peuvent avoir été compactés à l'extrême par des machines agricoles ou avoir été rendus étanches pour les besoins de l'industrie ou du trafic. Dans ces cas, ils ne sont plus perméables, ce qui empêche la recharge des nappes phréatiques et contribue à augmenter les risques d'inondations.

Les spécialistes considèrent donc que seuls 750 millions d'hectares de sols dégradés offrent un potentiel de régénération, à condition que leur gestion soit adaptée aux circonstances. Pour près de 910 millions d'hectares il est presque déjà trop tard : si des mesures urgentes ne sont pas adoptées (notamment si l'usage agricole abusif actuel se poursuit), ces terres deviendront à jamais stériles. Le solde de 310 millions d'hectares est soit totalement irrécupérable soit pourrait l'être mais à un coût prohibitif.

Des pas dans la bonne direction...

La possibilité d'augmenter les surfaces consacrées à la production alimentaire et donc d'accroître cette dernière dans l'absolu n'existe que là où de rares terres encore vierges pourraient être mises en culture en ayant recours à une technologie respectueuse de l'environnement. A cet effet, des projets de recherche portant sur de nouveaux choix technologiques appropriés et d'autres alternatives quant aux mesures (souvent intégrées) à prendre doivent être lancés pour préserver la qualité des sols, des ressources en eau (y compris des poissons), des ressources forestières également pour l'alimentation humaine. Le développement et la gestion participative de bassins versants fait partie de ces approches.

2.7.3. Lutter contre l'accès limité aux ressources en milieu rural

La majorité des humains vivant dans la pauvreté absolue ne verrait sa qualité de vie améliorée que par une croissance dans le secteur agricole et toutes ses activités annexes. Dans la plupart des pays en développement une majorité de la population vit encore à la campagne. C'est là qu'il importe donc de créer des conditions permettant la croissance et l'accès aux facteurs de production et aux ressources, tels

la terre (réformes agraires), l'eau, le crédit, l'éducation et la santé. Cela suppose souvent des réformes structurelles importantes (voir *infra*).

Des pas dans la bonne direction...

Plus d'un milliard d'humains vivent dans la pauvreté absolue. Ce sont donc des mesures à très large échelle et massives qu'il s'agit de prendre. Les programmes de la FAO et du FIDA et d'autres s'efforcent d'y contribuer. Mais cela ne saurait suffire, car à des causes multifactorielles il faut répondre par des approches multidisciplinaires. La coordination des programmes d'action s'impose donc.

2.7.4. Encourager la prise de pouvoir des femmes sur leur destinée ***(Empowerment)***

La pauvreté est l'une des principales causes de la faim et la discrimination qui vise les femmes est une des principales causes de la pauvreté. Pauvreté et faim se déclinent au féminin. Les femmes (et leurs enfants, mais surtout les filles) sont les premières victimes de la faim. Elles sont souvent désavantagées alors qu'elles produisent plus de la moitié des denrées alimentaires dans bien des pays.

Des désavantages, les femmes en subissent non seulement pour ce qui est de l'accès au sol nécessaire pour produire, mais aussi en matière de formation et de participation aux décisions en général. La tradition exige souvent que les femmes ne mangent qu'après les hommes et se contentent des restes. En cas de crise, de tels principes engendrent des situations absurdes : les femmes doivent d'une part trouver de quoi nourrir leur famille; elles sont, d'autre part, les premières affaiblies car elles n'ont pas assez à manger.

En outre, maillon essentiel de la chaîne sociale, les femmes deviennent de plus en plus les cibles privilégiées de la violence en cas de conflits. Elles dépendent alors plus particulièrement de l'aide humanitaire, également lorsqu'elles sont réfugiées.

Le ralentissement de la croissance démographique dépend pour beaucoup de la place que l'on accordera aux femmes dans le processus de développement. Il importe non seulement de renforcer leur influence sur la natalité, mais aussi de revaloriser leur rôle dans la société jusqu'à établir l'entière égalité des droits entre les deux sexes. On observe qu'une approche sociale et culturelle visant à corriger les fortes inégalités existant entre les genres a très rapidement un effet positif sur le développement rural et au plan économique également. Cette approche et la meilleure sécurité alimentaire qui en découle favorisent la décision des couples d'adopter une méthode contraceptive dans le but de limiter la taille de leur famille.

Toute politique démographique se doit d'intégrer, comme socle, l'amélioration du statut des femmes ainsi que l'éducation et la santé de ces dernières.

Des pas dans la bonne direction...

Pour combattre la faim, il faut notamment aussi commencer par lutter contre la discrimination à l'égard des femmes. L'égalité des droits est le plus sûr moyen de nourrir le monde.

Il faut tout entreprendre pour donner aux femmes la possibilité d'acheter des terres, d'accéder aux moyens de production et aux technologies modernes, d'acquérir leurs propres semences et d'accéder à des crédits agricoles. Cela étant elles seront en mesure d'accéder aux marchés et à un revenu, premier pas important dans la lutte contre la faim. Plusieurs engagements pris dans le cadre du Plan d'action de Rome (FAO) soulignent leur rôle fondamental. En 1998, la Journée mondiale de l'alimentation a d'ailleurs eu pour thème: "Les femmes nourrissent le monde".

Il faut également assurer un accès égalitaire à l'éducation pour les filles et une offre de soins de santé reproductive de qualité, dans le cadre des soins de santé primaire, ainsi qu'une information adéquate.

Le système des Nations Unies (Fonds et programmes, agences spécialisées) est équipé pour proposer des programmes de sensibilisation ou opérationnels souvent bien coordonnés dans ces domaines. De nombreuses ONG internationales sont engagées également, dans des domaines aussi divers que la santé sexuelle et reproductive (IPPF⁶, FCI⁷) ou le crédit (Women's World Banking). La plupart des aides bilatérales ont adopté des principes directeurs et des stratégies qui placent la femme au centre des préoccupations en matière de développement social et de développement humain. Dans un nombre croissant de pays, la situation des femmes est mieux prise en compte et valorisée aux plans éducatifs et sanitaires ainsi que des droits; les femmes se sont mobilisées elles-mêmes pour accélérer le mouvement et bien l'ancrer dans leur société.

On peut d'ailleurs signaler que dans certains pays, il existe un système des micro-crédits qui permet notamment aux femmes de pouvoir se lancer dans une activité économique. Cependant, les sommes allouées, qui, parfois, ne dépassent pas 12\$ U.S., nous semblent trop faibles pour que cette expérience ait un résultat satisfaisant.

Il reste donc beaucoup à faire en particulier en faveur des populations pauvres ou marginalisées ainsi que dans les pays où les bénéfices de cette percée n'ont pas encore été admis ou seulement au niveau du discours.

^{6/} IPPF : Fédération internationale de planification familiale

^{7/} FCI : Family Care International

2.7.5. Aider à la création de bonnes conditions cadres : bonne gouvernance et politique agraire

La lutte contre la faim et la pauvreté doit s'articuler sur le principe de la bonne gouvernance (voir annexe 1). La contribution de l'État au renforcement d'un tissu social et économique suppose une gestion saine et transparente des affaires publiques et parapubliques, du plan national au plan local. Chaque fois que cela est possible une approche participative doit être préférée en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre de programmes. Les processus viseront l'intégration et tout risque d'exclusion devrait être écarté.

De telles conditions cadres permettent des innovations en matière de développement durable, par exemple la promotion d'une agriculture polyvalente, multifonctionnelle dont les trois fonctions (écologique, socio-économique et culturelle) contribuent au développement durable et à la sécurité alimentaire.

Les institutions étatiques et privées ayant à agir plus efficacement en faveur des populations rurales et à prendre réellement en considération les besoins des plus démunis, il est important que ce projet économique et social fasse partie d'un ensemble politique cohérent et qu'une information soit fournie à son sujet démontrant les bénéfices attendus et les sacrifices à consentir.

Des pas dans la bonne direction...

Il existe des programmes, mais souvent trop modestes, visant à encourager le fonctionnement des marchés commerciaux et financiers (par exemple, dans le monde rural, en promouvant des mercuriales à disposition de tous), à développer de meilleures infrastructures, à promouvoir des systèmes adéquats de formation et de vulgarisation ou encore une utilisation rationnelle (= bien gérée) de l'eau. Bien menées, de telles actions permettent d'améliorer la production et l'accès (y compris sous l'angle du prix) aux denrées alimentaires et donc de dynamiser le secteur agricole.

"A l'échelon national, il est nécessaire de mener une politique agricole et régionale cohérente qui implique l'existence de conditions politiques, institutionnelles et sociales adéquates et la mise en œuvre de réformes économiques. Sans démocratie ni transparence financière, il est impossible de concrétiser la participation visée aux niveaux local et régional. Il faut orienter l'agriculture dans la voie du développement durable et encourager les investissements dans les régions rurales"⁸. Cette déclaration du ministre suisse de l'économie (dont dépend l'agriculture) montre la symétrie des mesures entre les pays développés et ceux du Sud. Elle peut être un exemple de convergence à rechercher.

Outre les nouvelles étapes de libéralisation, la Suisse s'efforce de faire reconnaître au niveau international le rôle crucial que joue une agriculture multifonctionnelle et durable pour la sécurité alimentaire des pays en développement. Malgré la nécessité de mener des réformes en adéquation avec le marché, des considérations sociopolitiques nous conduiront à ne pas négliger la sécurité de l'approvisionnement, le développement rural décentralisé ainsi que la nouvelle orientation écologique. La Suisse contribue également activement à la définition de normes et d'indicateurs d'une agriculture durable et de ses prestations multifonctionnelles.

Les politiques en faveur des paysans des régions défavorisées, par exemple dans les zones semi-arides et dans les régions de montagne, qui appliquent des méthodes d'exploitation durable ne

^{8/} Conseiller fédéral Pascal Couchepin, Ministre de l'économie

peuvent être envisagées que dans le cadre d'une bonne gestion des affaires publiques. En effet, les revenus qu'assure le marché aux paysans ne couvrent pas leurs coûts de production et des mesures compensatoires doivent être envisagées pour leur permettre de produire dans le cadre d'une agriculture reconnue polyvalente. Celle-ci permettra d'exploiter le sol et l'eau de manière durable et de maintenir la diversité biologique et l'équilibre naturel (fonction écologique). Elle assurera également la création de revenus, la sécurité alimentaire, la formation de capital permettant d'investir dans d'autres secteurs et sera, finalement, une contribution majeure à la lutte contre la pauvreté (fonction socio-économique). Enfin, fonction culturelle, le milieu vital et les valeurs qui lui sont liées seront préservés, de même que le savoir traditionnel, qui pourra être utilement exploité.

Si un pays comme la Suisse peut dédommager les prestations écologiques de ses paysans par des paiements directs, que faut-il entreprendre pour que cela devienne également possible au Mali ou en Bolivie? Quelles sont aussi les clauses à préserver en faveur de ces modes de production durable lors des négociations à l'OMC ?

2.7.6. S'engager contre les conditions politiques et économiques défavorables, au plan local comme au plan mondial

Les entraves au commerce et les tarifs douaniers qui limitent aujourd'hui les importations seront réduits dans le cadre des accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ce qui risque dans certains pays de mettre la sécurité alimentaire en danger. L'importation de produits subventionnés peut forcer les producteurs autochtones à vendre leurs propres produits à des prix inférieurs au seuil de rentabilité. Continuer de produire dans ces conditions n'a plus de sens.

C'est là néanmoins une donnée avec laquelle il faut compter. La FAO estime que les bénéfices qui seront retirés de la libéralisation du commerce dépasseront les inconvénients. Une libéralisation encore plus poussée du commerce pourrait augmenter la compétitivité du moins de certains pays en développement et donc accroître leurs revenus. Pour les produits agricoles, on s'attend à ce que le déficit commercial des pays en développement soit très fortement réduit jusqu'à 2030. La FAO en appelle aux pays de l'OCDE pour qu'ils facilitent l'accès des produits agricoles des pays en développement à leurs marchés, qu'ils abandonnent leur politique de subventions à l'exportation et pour qu'ils abaissent les droits de douane sur les produits agricoles transformés.

La FAO craint toutefois certains aspects de la mondialisation comme la présence accrue des multinationales de l'alimentaire, lesquelles n'agissent pas partout et toujours au profit d'un secteur agricole durable. Les pays en développement ont besoin de solides appuis leur permettant de faire respecter leurs droits et leurs réglementations, de manière à mieux se protéger des aspects négatifs de ces évolutions tout en tirant profit des avantages offerts. La mondialisation pourrait aider les pauvres, assure la FAO, à condition que les marchés soient véritablement ouverts, que des investissements conséquents soient consentis dans les infrastructures, que l'intégration économique soit encouragée tout en évitant une concentration du marché dans les mains d'un petit nombre d'acteurs.

Dans ce monde en mutation, une autre menace plane qui risque de creuser encore le fossé séparant petits paysans et grandes entreprises de l'agro-industrie : le rôle croissant des biotechnologies et du génie génétique.

Cela est d'autant plus inquiétant que les collectivités rurales traditionnelles et les peuples autochtones du Sud contribuent depuis des générations à préserver la biodiversité et à l'exploiter de manière durable. C'est pour elles un avantage comparatif potentiel, qu'elles peinent toutefois à

exploiter. Dans le cadre de la FAO et de la Convention sur la biodiversité, la communauté internationale parle depuis plusieurs années de dédommager ces efforts, mais les discussions n'ont jusqu'ici abouti à aucun résultat concret.

Des pas dans la bonne direction...

Sur le plan international, les échanges commerciaux entre pays du Nord et du Sud doivent se faire de manière plus équitable. Pour les pays les moins avancés, le renforcement de la compétitivité du secteur agricole en vue d'améliorer la sécurité alimentaire est lié à un meilleur accès aux marchés des pays industrialisés. Il est nécessaire de réduire, voire d'éliminer, les subventions aux exportations et le dumping qui ont un impact négatif sur le développement de l'agriculture des pays du tiers-monde. La prise en compte des aspects non commerciaux de l'agriculture est aussi dans l'intérêt des pays du Sud.

La poursuite d'une politique de bonne gouvernance à tous les échelons constitue le fondement d'un processus de développement agricole efficace. Il suppose un dialogue sur les politiques dans le cadre de la coopération ainsi que des appuis ciblés en matière de formation, de développement des ressources humaines ou encore d'audit.

Dans le cadre de l'OMC, il s'agit pour les pays développés de soutenir les initiatives visant à réduire les entraves aux importations de produits agricoles en provenance des pays les plus pauvres. De même la réduction progressive des droits de douane appliqués sur tous les produits en provenance desdits pays devrait être encouragée dans tous les pays développés. Enfin, il faut s'engager à une réduction des subventions à l'exportation de produits agricoles.

Ces mesures semblent entrer parfois en conflit avec les intérêts d'une politique nationale. Une analyse plus poussée montre que tel n'est pas le cas : ce qui peut être fait en faveur d'une agriculture durable dans les pays en développement n'est pas sans relation avec ce qui devrait être fait en faveur des paysans des régions périphériques ou marginales dans les pays développés.

A l'instar de ce qui se fait en Suisse, les denrées alimentaires provenant de pays du tiers monde, produites dans le respect de critères écologiques et sociaux, pourraient être protégées plus systématiquement encore, par la législation sur les marques. Il convient d'appuyer les efforts pour créer un système de labels approprié et d'encourager l'information des consommateurs sur les conditions de production et de commercialisation durables. Dans ce domaine, il s'agit de promouvoir au niveau international des initiatives du genre "Max Havelaar" octroyant un label pour un nombre croissant de produits (café, bananes, miel, chocolat, fleurs, etc.).

Il s'agirait notamment pour les gouvernements et les parlements de favoriser ce genre de produits labellisés qui reconnaissent un mode de production équitable, dans le respect des conventions de base de l'OIT (interdiction du travail des enfants, liberté syndicale, interdiction des discriminations et du travail forcé, etc.).

A ce sujet, on peut saluer le fait que le Parlement belge a adopté, le 27 février 2002, une loi visant à promouvoir la production « socialement responsable ».

A titre d'exemple, le Parlement belge a également décidé, depuis quelques temps, de ne distribuer dans son bar que du café Max Havelaar. Les progrès dans le domaine de la labellisation sont réjouissants : en Belgique, les ventes de café labellisé ont progressé de 9 % en 2002, alors que le marché du café en général a régressé de 4 % dans le même laps de temps. La vente de bananes a également progressé de manière considérable : la progression a été de 42 %. Toutefois, le but n'est

de loin pas atteint, puisqu'en Suisse seulement 5 % des ventes de café sont étiquetées « commerce équitable », alors que le taux est de 1,2 % en Belgique.

Dans leurs négociations, les pays développés devraient plus systématiquement en appeler à la reconnaissance des droits des collectivités rurales traditionnelles et des peuples autochtones du Sud, et demander qu'on leur accorde un dédommagement équitable. Les résultats qui seront obtenus dans le cadre de la FAO et de la Convention sur la biodiversité pourront influencer sur les débats qui se tiendront au sein de l'OMC, notamment dans le Comité pour l'environnement et le commerce.

2.7.7. Investir en faveur d'un développement rural et agricole durable dans des régions marginales

L'agriculture est souvent discriminée dans les pays en développement par les politiciens, les planificateurs et les politiques, nous rappelle la FAO. Cette tendance doit être corrigée partout où elle a encore cours. D'ailleurs au plan international également on constate une baisse de l'intérêt : l'aide internationale à l'agriculture dans les pays en développement qui avait passé de quelque 12 milliards de dollars par an au début des années 80 à près de 16 milliards de dollars en 1988, a baissé depuis, tombant à moins de 10 milliards de dollars par an pour la période 1994-2000.

Des pas dans la bonne direction...

Étant donné les faibles montants de l'aide internationale en faveur de l'agriculture, il est nécessaire d'orienter soigneusement les ressources accordées à des conditions favorables vers des questions prioritaires bien identifiées. Le développement agricole comporte des processus biologiques complexes et nécessite des modifications dans les attitudes et le comportement de l'homme. La persévérance et le soutien de longue durée sont indispensables aux succès. (FAO)

Dans ce cadre, il ne faudrait pas négliger les régions moins productives et, pour ce faire, se départir d'une propension à analyser les problèmes de manière étroitement économique. Les régions moins privilégiées par la nature doivent recevoir un soutien au moins équivalent à celui que l'on accorde aux régions qui promettent d'emblée un bon rendement. C'est que la majorité des personnes sous-alimentées vivent justement dans des régions à faible potentiel de rendement et n'ont souvent pas les moyens d'exploiter durablement les ressources. Parfois ce sont les connaissances nécessaires, parfois l'accès aux ressources qui font défaut. Si rien n'est entrepris, notre planète continuera de perdre chaque année, irrémédiablement, des terres cultivables équivalant à sept fois la surface agricole utile de la Suisse.

L'exode rural qui touche les régions défavorisées se poursuivra si l'on ne rétribue pas les prestations – notamment écologiques – des agriculteurs au profit de la collectivité. En favorisant une agriculture durable dans les régions marginalisées, ces compensations endiguent littéralement l'exode rural. Un exemple indien montre que d'anciens paysans quittent les bidonvilles de Bombay pour retourner dans leurs villages. Les compensations consistent en un dédommagement unique par unité de surface et elles sont surtout versées à des femmes par l'intermédiaire de caisses d'épargne villageoises. De telles initiatives pourraient faire le tour du monde.

Les pays ont bien entendu un rôle essentiel à jouer dans ce domaine et si l'on veut réellement lutter contre cet exode rural, il faut créer ou développer des conditions cadres permettant aux populations rurales de pouvoir continuer à vivre dans leur village. Il s'agit de mettre à disposition de ces populations des infrastructures de base, telles que des dispensaires et d'autres

infrastructures - même modestes -. Faute de quoi, ces gens quitteront leurs terres pour augmenter la population des bidonvilles et se paupériseront ainsi encore plus.

On a pu constater dans différentes régions défavorisées que toute une vallée sera prête à adopter des méthodes d'exploitation durable si on lui fournit les incitations matérielles nécessaires pour revitaliser l'environnement. Dans les régions arides du centre de l'Inde, des communautés villageoises sont en mesure de gérer leur eau et leur sol de manière durable après avoir bénéficié pendant trois à quatre ans d'un soutien ciblé.

Un programme d'exploitation durable du sol se déroule actuellement en Amérique centrale avec le soutien de la coopération suisse. Deux tiers des agriculteurs – la proportion est encore plus élevée parmi les petits paysans – y cultivent des pentes menacées par l'érosion. Ici, une des méthodes de culture du maïs mise au point dans le cadre de ce programme a permis d'accroître le rendement tout en diminuant le travail des paysans. Elle consiste à assurer une meilleure couverture du sol pour réduire les risques d'érosion.

De tels exemples montrent dans quel sens pourraient être orientés une partie croissante des investissements dans le domaine agricole, en faveur d'une production agricole et d'une sécurité alimentaire accrue pour les pauvres. Les effets induits (lutte contre l'exode rural) sont également dignes d'être relevés et présentent d'autres avantages encore.

Finalement, des ONG ont également proposé de définir les «cultures de sécurité alimentaire» comme étant les cultures nécessaires à la production des aliments de base dans les pays concernés, ou constituant le principal moyen d'existence des exploitants agricoles pauvres; d'autres proposent que les modes de production traditionnels soient assimilés à un bien public et soient, à ce titre, encouragés et protégés.

2.7.8. Investir dans la recherche agricole

La recherche agronomique et celle dans les sciences naturelles et sociales en faveur de l'agriculture et du développement rural durable jouent un rôle prépondérant en faveur de l'accroissement d'une production alimentaire durable, donc de la sécurité alimentaire. Elle nécessite des investissements publics. Malgré ce que l'on sait de la diminution de la croissance agricole (*cf. supra 2.4*) et de la pression de plus en plus importante des populations sur l'environnement, les dépenses consenties pour ces recherches utiles aux pays en développement ont diminué ces dernières années. Tel a été le sort des appuis au CGIAR (*Consultative Group on International Agricultural Research*) à la tête d'un réseau de centres de recherche pourtant d'excellente réputation. Face à un nombre croissant de priorités (santé, urgence, conflits, pour ne citer que celles-ci) il est à craindre que les perspectives d'accroissement des financements dans la recherche agronomique restent sombres. Cela d'autant plus que d'énormes moyens sont consacrés à des recherches se situant aux antipodes des besoins sociaux et économiques des populations pauvres (recherche sur les OGM, par exemple).

Des pas dans la bonne direction...

En se fondant sur les progrès enregistrés au cours des décennies grâce à la recherche, il faudrait encourager l'adoption d'un programme de recherche agricole en faveur de la sécurité alimentaire et du développement agricole durable, soutenu avec détermination par tous les pays en développement et industrialisés, dans le secteur public comme dans le secteur privé. Selon la FAO, ce serait là l'un des meilleurs instruments que la communauté internationale puisse concevoir pour œuvrer en faveur de la sécurité alimentaire au cours des 20 à 30 prochaines années.

En l'absence d'une volonté clairement déclarée en faveur de telles recherches, il faudrait réellement craindre que l'on ne puisse poursuivre les progrès réalisés jusqu'à présent et que l'agriculture des pays en développement soit ignorée par les nouvelles orientations scientifiques trop éloignées des besoins de ceux qui vivent dans l'insécurité alimentaire, dans la pauvreté et dans des situations de dégradation des ressources et de l'environnement.

2.7.9. Lutter massivement contre les pertes après les récoltes

Lutte contre un fléau majeur : il est possible d'accroître rapidement la quantité de nourriture disponible en réduisant les pertes pendant et après la récolte.

Si des données précises font défaut, on estime néanmoins que les pertes causées par les parasites et par les maladies atteignent jusqu'à 40 % des cultures dans certains pays tropicaux. Il n'est donc pas étonnant que l'usage de pesticides ait connu un essor formidable (multiplication par quarante des quantités épandues) ces cinquante dernières années, pour atteindre 2,5 millions de tonnes par an. Mais la chimie a aussi ses limites et il convient plutôt de renforcer l'approche intégrée qui fait appel à des méthodes biologiques (notamment à l'introduction d'auxiliaires qui créent un équilibre avec les parasites).

Les pertes après la récolte ne sont pas négligeables non plus. Selon les estimations, un mauvais entreposage, l'humidité, le vol, les autres consommateurs non sollicités (rongeurs et insectes s'attaquant aux récoltes stockées) ainsi que les pertes au cours du transport détruisent environ 20 % des cultures récoltées de par le monde.

Des pas dans la bonne direction...

Des efforts de recherche et de recherche appliquée, faisant aussi appel aux savoirs traditionnels, devraient être consentis dans ce domaine-là également.

Un exemple de techniques d'entreposage appropriées mené à terme avec l'aide de la coopération suisse en Amérique centrale mérite d'être mentionné.

Le programme Postcosecha, mené depuis 1980, a enregistré d'excellents résultats dans la conservation des récoltes. Diverses solutions élaborées dans ce projet qui sont aujourd'hui largement diffusées. C'est notamment le cas de claies en bois destinées à contenir les plants de pommes de terre ou encore d'un silo en tôle peu coûteux et simple à fabriquer ; plus de 100 000 silos ont déjà été produits en Amérique centrale qui abritent 50 000 tonnes de céréales.

3. Conclusions

- En tant que Parlementaires ne sommes-nous pas des acteurs privilégiés ? N'est-ce pas notre volonté qui pourrait influencer les agendas politiques afin d'assurer aux plus pauvres, partout sur la planète, la sécurité alimentaire qui repousserait la faim aux oubliettes de l'histoire ? Bien orientées, nos décisions peuvent influencer tant les droits et leur application (droits de l'homme, droit à l'alimentation et à la santé, égalité hommes/femmes) que la réalité de la faim dans le monde.
- Ne s'agit-il pas pour nous d'encourager la poursuite d'une coopération attentive aux vraies priorités des populations : lutte contre la pauvreté, justice sociale, attention vouée aux régions marginales, encouragement massif au développement humain (éducation, santé) ?
- Il est également intéressant de parler de ce qu'on l'on appelle la stratégie tripartite, où les partenaires sont un organisme de financement, auquel on associe deux pays, généralement un pays qui a une expérience avérée et un autre pays qui n'en n'a pas et qui peut en profiter. On peut prendre pour exemple le cas du Vietnam, qui a été associé au Sénégal par le biais de la FAO. Au surplus, à notre sens, il doit aussi exister un dialogue ou une aide Sud-Sud, à l'exemple de ce qui s'est passé entre le Maroc et le Sénégal pour la création d'écoles communautaires, ou également le Burkina Faso pour l'irrigation.
- Avec la mondialisation en toile de fond, il faut savoir reconnaître certaines contradictions inhérentes à la promotion implicite de la compétition, d'une part, face à la nécessité d'éviter l'exclusion de l'autre, exclusion dont l'insécurité alimentaire est l'une des formes les plus tragiques.
- Dans un monde interdépendant et ouvert, ne nous appartient-il pas malgré tout d'éviter de créer des dépendances, mais au contraire d'encourager les acteurs économiques des pays en développement (dont les paysans constituent souvent l'essentiel) à tirer le meilleur profit des opportunités offertes ?
- Pour assurer aux paysans et populations urbaines pauvres la sécurité alimentaire, ainsi qu'une perspective de développement durable, objets de ce rapport, nous devrions en tant que Parlementaires chercher à promouvoir la cohérence des politiques de nos gouvernements. En particulier nos politiques nationales d'exportation des excédents agricoles autochtones (transformés ou non) au détriment des économies agraires du Sud et de leur potentiel d'exportation doivent être combattues.
- Les voies royales tracées à la recherche de pointe visant, dans le Nord, à accroître encore et encore la productivité de nos champs, potagers et vergers ne devraient-elles pas être sinon remises en question, du moins analysées sous l'angle des conséquences pour les pays pauvres et sous celui de leur sécurité alimentaire ?
- Nos programmes de coopération ne devraient-ils pas mieux tenir compte de la sécurité alimentaire et investir de manière ciblée en faveur des priorités proposées dans ce rapport qui ont toutes le soutien de la FAO ainsi que dans les domaines déterminant du développement humain ?

Je remercie MM. Jacques Martin, Conseiller principal (santé et population), Affaires multilatérales, Direction du développement et de la coopération (DDC), et Anton Kohler du Secrétariat FAO à l'Office fédéral de l'agriculture, qui ont apporté une contribution essentielle à ce rapport.

Berne, le 24 juin 2003

Évolution démographique et ressources en eau

Rédigé au moment de la réunion de Kyoto consacrée aux ressources en eau, ce rapport n'a pas la prétention d'aborder ce sujet à fond.

A toutes fins utiles le tableau qui suit (d'après Klaus Leisinger, Bâle) montre l'ampleur du problème ainsi que l'accélération du phénomène de déséquilibre entre les besoins et la disponibilité d'eau. Ainsi que cela a été vu dans le corps du rapport, l'eau pour l'agriculture compte pour 70 % de la consommation totale d'eau.

| Croissance démographique de quelques pays et ressources disponibles en eau | | | | | |
|---|---|---|--------------------|--------------------|--------------------|
| Pays | Quantité d'eau douce disponible par an | Population en milliers et eau douce disponible par tête en m³ | | | |
| | | (Pour mémoire : seuil critique = 1'700m³) | | | |
| | En mio de m³ | 1955 | 1990 | 1998 | 2025 |
| Chine | 2'800,00 | 609'005 4'598 | 1'155'305 2'424 | 1'242'500 2'254 | 1'561'400 1'793 |
| Inde | 2'085,00 | 395'096 5'277 | 850'638 2'451 | 988'700 2'109 | 1'441'200 1'477 |
| Égypte | 58,90 | 24'692 2'385 | 56'312 1'046 | 65'500 899 | 95'800 615 |
| Algérie | 17,20 | 9'715 1'770 | 24'935 690 | 30'200 570 | 47'300 364 |
| Jordanie | 1,31 | 1'447 905 | 4'259 308 | 4'600 285 | 10'000 131 |
| Israël | 2,15 | 1'748 1'230 | 4'660 461 | 6'000 336 | 8'100 265 |
| Kenya | 15,00 | 7'190 2'086 | 23'613 635 | 28'300 530 | 34'800 431 |
| Éthiopie | 110,00 | 20'418 5'387 | 47'423 2'320 | 58'400 1'883 | 98'800 1'113 |
| Somalie | 8,50 | 3'401 2'499 | 8'677 980 | 10'700 794 | 23'700 359 |

Sources :

- pour l'eau : R. Engelman und P. LeRoy, *Mensch, Wasser /* Hannover; Balance Verlag, 1995, S. 66 ff
- pour la population : *Population Reference Bureau*, Washington, 1999.

Le **seuil critique par habitant et par an** de 1'700m³ représente 4,6 m³ par jour, tous usages confondus (consommation humaine, industrielle, agricole, gaspillage).

Le tableau montre qu'en 2025 aucun des pays ci-dessus ne sera à l'abri d'une crise majeure (la Chine se situant à la limite en l'occurrence) et que, depuis plus d'une décennie, la plupart de ces pays s'y trouvent déjà confrontés.



Annexe 2

PA (00) II. 1 F
Original : English



RAPPORT

POUR LA COMMISSION
DES AFFAIRES ECONOMIQUES, DE LA SCIENCE,
DE LA TECHNOLOGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT

« BONNE GOUVERNANCE :
CONDITION NECESSAIRE DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA COOPERATION
INTERREGIONALE »

RAPPORTEUR
BARBARA HAERING
Suisse

BUCAREST, 6 - 10 JUILLET 2000



ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE L'OSCE

« BONNE GOUVERNANCE : CONDITION NECESSAIRE DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA COOPERATION INTERREGIONALE

Projet de rapport pour la Commission des affaires économiques, de la science, de la technologie et de l'environnement

Rapporteur
Barbara Hearing

1. LE CONCEPT DE BONNE GOUVERNANCE

La fin de la guerre froide a ouvert des perspectives nouvelles en déplaçant les centres d'intérêt des questions géopolitiques et idéologiques vers des préoccupations quant à l'efficacité et à la viabilité des efforts de développement. On s'accorde de plus en plus sur le plan international à estimer qu'un cadre politique et institutionnel solide est indispensable pour le développement économique et social durable. Cette question que la Banque mondiale a abordée pour la première fois au début des années 90, au titre du concept de bonne gouvernance, est désormais au coeur de la coopération internationale pour le développement. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ont eux aussi contribué considérablement à une meilleure compréhension du domaine complexe que recouvre ce concept.

Le concept peut être considéré comme ayant les trois niveaux sémantiques suivants : systémique, politique et administratif⁹. Ces trois niveaux constituent le système de gouvernance. Le CAD a identifié quatre composantes interdépendantes de la bonne gestion des affaires publiques : état de droit, gestion du secteur public, lutte contre la corruption et réduction des dépenses militaires excessives. Les paragraphes qui suivent s'inspirent de la définition détaillée de la bonne gestion des affaires publiques formulée par le CAD en 1995¹⁰.

Etat de droit

La notion d'état de droit se réfère à divers aspects des institutions et des procédures servant à empêcher que l'Etat n'abuse de son monopole de pouvoir. L'égalité devant la loi, qui implique l'accès égal à la justice ; la primauté de la constitution et une hiérarchie correspondante des normes ; la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ; une magistrature indépendante et efficace ; l'exercice du pouvoir conformément à la loi ; la garantie du respect des droits fondamentaux, civils et politiques. Tous ces facteurs sont propices à un système juridique stable, cohérent et efficace, qui peut favoriser l'initiative privée dans les domaines économique et social et servir à résoudre les conflits par des moyens

⁹ Leftwich A. (1994), « Governance, the State and the Politics of Development », Development and Change, Vol. 25, Oxford : Blackwell Publishers.

¹⁰ Développement participatif et bonne gestion des affaires publiques, OCDE 1995



pacifiques. Dans un tel cadre juridique, les individus peuvent se sentir sûrs que leurs droits seront respectés d'une manière équitable et qu'ils sont à l'abri de l'arbitraire.

Gestion du secteur public

La bonne gouvernance se réfère ici à la fonction essentielle des institutions publiques, qui consiste à fournir des services intéressant notamment l'éducation, la santé ou le secteur social, à édifier des infrastructures et à assurer le maintien de l'ordre. L'efficacité des organismes publics dépend à cet égard de plusieurs éléments. Ces organismes doivent être capables de définir des choix politiques et des programmes d'investissements publics rationnels et de les mettre en oeuvre. Eviter tout excès de réglementation, les procédures bureaucratiques et les structures administratives pléthoriques est un facteur important, tout comme la mise à disposition de fonctionnaires qualifiés, motivés et suffisamment rémunérés. En outre, la qualité des résultats obtenus par des organismes publics est conditionnée par les institutions et dispositifs garantissant le respect de l'obligation de rendre des comptes et la transparence. Un régime indépendant d'audit contrôlant et évaluant les programmes de dépenses publiques joue un rôle clé. La libre information par la presse et les autres médias permet à la société civile d'exercer un contrôle à l'égard du gouvernement.

Lutte contre la corruption

La gestion laxiste du secteur public va de pair avec la corruption. L'abus d'une fonction publique pour l'enrichissement personnel est facilité par l'absence de procédures de justification, de contrôle administratif et de transparence à l'égard du public. La corruption a pour effet majeur de réduire la crédibilité des institutions publiques et, partant, de les empêcher d'exercer leur fonction régulatrice pour assurer la sécurité des individus et les possibilités de développement. S'attaquer à la corruption a été considéré comme essentiel pour la bonne gouvernance et le développement durable. Renforcer les moyens humains et institutionnels, établir des normes et des contrôles en ce qui concerne la responsabilité à l'égard du public, réformer l'administration et simplifier les procédures, garantir aux fonctionnaires un revenu acceptable, amender les dispositions de droit pénal sont autant de mesures à prendre pour lutter contre la corruption.

Réduire les dépenses militaires excessives

Il n'est pas possible de définir un seuil généralement valable au-delà duquel les dépenses militaires ne correspondent plus à des besoins légitimes de sécurité et deviennent excessives. En examinant les dépenses militaires au regard des critères de bonne gouvernance, le CAD a estimé que les ressources disponibles, si elles sont modiques, devaient être allouées, par priorité, aux buts de développement économique et social. Par ailleurs, l'investissement massif dans le secteur de sécurité constitue seulement une réaction aux effets de l'insécurité, qui ne s'attaque pas à ses causes. Par ailleurs, le montant élevé des dépenses militaires révèle, chez un gouvernement, une tendance à recourir à la force et non au dialogue pour essayer de régler des conflits avec les pays limitrophes, ainsi que les conflits politiques et sociaux internes qui sont aggravés par l'extrême pauvreté et la lutte pour les ressources. Cette attitude peut conduire à la guerre, à la guerre civile, à la répression, aux violations des droits de l'homme et, en fin de compte, à des revers importants dans le processus de développement. Une mesure importante qui permet de s'attaquer aux problèmes posés par les dépenses



militaires excessives consiste à donner aux civils la prééminence en ce qui concerne les affaires politiques et économiques.

Le CAD a clairement insisté sur la dimension politique fondamentale du concept de bonne gouvernance en y intégrant les trois autres éléments suivants :

- développement participatif,
- droits de l'homme,
- démocratisation.

La bonne gouvernance ne peut se pratiquer en l'absence d'une société civile pluraliste qui constitue à la fois un contre-pouvoir et un partenaire du gouvernement. Chaque individu, et en particulier les femmes et les membres des minorités ethniques, peut donc y participer à tous les niveaux. La démocratie permet une participation plus institutionnalisée à la vie politique grâce à des élections libres et équitables, qui dégagent un consensus sur la politique de l'Etat qu'elles légitiment et permettent l'affrontement pacifique d'intérêts et d'opinions divergents. La participation par l'intermédiaire de différentes associations civiques, d'ONG communautaires et de groupements d'intérêts met les citoyens en mesure de prendre part activement, d'une manière moins formelle, à l'élaboration de décisions qui touchent directement leur vie, se facilitant ainsi l'accès aux ressources et aux institutions publiques. Le respect des droits de l'homme est le fondement même d'un régime participatif, parce qu'il aide chaque individu, en en reconnaissant la dignité et les droits fondamentaux, à exploiter pleinement son potentiel et à jouer son rôle d'acteur social et politique. La démocratie, la participation populaire et les droits de l'homme sont essentiels pour l'interaction entre les pouvoirs publics et les citoyens sur laquelle reposent les systèmes viables et responsables.

En d'autres termes : La démocratie est le cadre politique offrant aux groupes luttant pour le développement et les droits de l'homme la possibilité de s'organiser et de faire entendre leurs exigences. Le simple passage de l'autoritarisme vers un système pluraliste et des élections, donnant une faible teinte de démocratie, ne préparera pas les Etats à un effort de développement plus vigoureux que seul un long processus incitant la population à se prendre en charge et fondant la démocratie sur une assise plus solide, permet de déployer. Il importe donc d'adopter des mesures visant à affermir les principes de bonne gouvernance. Un gouvernement résolu et sensible aux besoins réels des individus et des acteurs économiques, qui s'emploie à atteindre une efficacité maximale, ne peut voir le jour que dans ce cadre politique.

La démarche de bonne gouvernance met l'accent sur la production économique par le secteur privé dans les conditions de libre concurrence. Mais elle considère que le marché a ses limites. Le gouvernement n'est plus perçu comme un consommateur irresponsable de ressources publiques, dont l'importance et les fonctions doivent être en principe réduites. Il devient à nouveau essentiel pour le développement économique comme gestionnaire, planificateur et prestataire de services indispensables pour la croissance économique à long terme : enseignement, santé publique, infrastructure économique et état de droit.



