



SIXIÈME ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE DU FORUM INTERPARLEMENTAIRE DES AMÉRIQUES (FIPA)

OTTAWA, CANADA
13 AU 15 SEPTEMBRE 2009

PROSPÉRITÉ ET COOPÉRATION : UN NOUVEL ORDRE DU JOUR POUR LES AMÉRIQUES

**

RAPPORT FINAL Groupe de travail n° 2 : Sécurité alimentaire

(version sujette à des modifications stylistiques)

Le Groupe de travail sur la **sécurité alimentaire** s'est réuni au Parlement du Canada à Ottawa, Canada, les 13 et 14 septembre 2009. Ont participé à la réunion des délégués du Brésil, du Canada, du Chili, de la Colombie, de la République dominicaine, de l'Équateur, de Grenade, du Guatemala, du Mexique, de Panama, du Pérou, du Suriname et de Trinidad-et-Tobago.

L'**honorable Joan Purcell**, *Présidente du Sénat de Grenade*, a présidé les séances du groupe de travail. L'objectif du groupe de travail était le suivant :

- analyser la situation régionale en matière de sécurité alimentaire et les facteurs qui y contribuent, en tenant compte notamment des circonstances que traversent les États les plus vulnérables;
- identifier les options de politique à court et moyen terme pour les législateurs aux niveaux national, sous-régional et hémisphérique.

PRÉSENTATIONS

A) **M. Juan Carlos García Cebolla**, *coordonnateur du projet « Initiative Amérique latine et Caraïbes sans la faim », Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago, Chili*

En 2005, les Présidents du Guatemala et du Brésil menaient plusieurs initiatives, se donnant entre autres pour objectifs d'éradiquer la faim d'ici 2025 et de reconnaître que les parlements ne font pas que légiférer, mais déterminent également les budgets.

En ce qui concerne l'expression « sécurité alimentaire », la définition du Sommet mondial de l'alimentation s'avère utile.

Les aspects nutritionnels doivent également être pris en considération.



Les causes sont nombreuses et les compétences aussi – nationales, infranationales; les causes, complexes, sont notamment socio-économiques (p. ex. survie des foyers et des familles) et comprennent des aspects culturels et des considérations liées à la disponibilité, à l'accès (aux aliments mais aussi à une eau salubre), à la stabilité (climat et prix) et à l'utilisation (salubrité des aliments, accès aux soins de santé).

Il y a un cercle vicieux de malnutrition-faim-pauvreté. On dénote également l'absence de chances égales de développement. Par conséquent : i) l'accès immédiat aux aliments est impératif; chaque année, la malnutrition chez les enfants en Amérique centrale et en République dominicaine coûte 6,7 milliards de dollars US, ce qui représente 6,4 % du PIB; ii) puisque 60 % des enfants d'Amérique latine vivent en milieu rural, il est important de renforcer la capacité et de créer des possibilités économiques.

Rôle des parlements : Il faudrait renforcer le cadre institutionnel grâce à une approche intersectorielle : éducation, économie, développement agricole et rural, logement et habitat, santé et conditions d'hygiène; cadre juridique, etc. Il faudrait fixer des objectifs à long terme au niveau national et adopter des budgets suffisants, ce qui est indispensable pour investir dans le capital humain et dans la capacité de production. Les budgets devraient être non seulement plus élevés, mais aussi mieux gérés.

Une politique sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle doit comprendre **six éléments** : le **transfert de revenus et l'accès aux aliments; le soutien des familles et de l'agriculture rurale; la santé et la nutrition; l'éducation alimentaire et nutritionnelle; la qualité et la salubrité des aliments (y compris l'accès à une eau salubre); l'approvisionnement (réserves de fonds pour les situations d'urgence)**. Elle doit être tridimensionnelle : développement spatial; exploitation des marchés locaux; droit à l'alimentation. Il faudrait reconnaître que **les petits agriculteurs font partie de la solution**.

B) **M. Máximo Torero**, coordonnateur pour l'Amérique latine et directeur de la Division des marchés, du commerce et des institutions, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, DC, États-Unis

Il y a des crises dans quatre secteurs – l'alimentation, les carburants, les finances et le climat – et ces crises sont toutes reliées. Par exemple, 30 % de l'augmentation du prix des aliments découle de l'augmentation du prix du carburant.

Il y a un lien clair entre la sécurité alimentaire, la sécurité énergétique et la sécurité politique. Et un lien clair également entre les prix du maïs, du riz, du blé et du pétrole. C'est pourquoi ce sont les pauvres qui ont été les plus touchés par la hausse marquée des prix en 2008. Cette hausse a tenu principalement à deux raisons : des pays ont imposé des tarifs douaniers pour protéger leur marché (ce qui explique 30 % de la hausse), mais le reste de la hausse (70 %) a été **le résultat de spéculations**. De toute évidence, il y a une relation de cause à effet. Les citoyens consomment des produits à valeur ajoutée et, jusqu'à un certain point, sont moins touchés par l'augmentation des prix du blé, tandis que les habitants des régions rurales, plus pauvres, consomment moins d'aliments transformés et sont donc touchés plus durement par l'augmentation du prix des denrées. La hausse soudaine des prix a eu un effet dévastateur sur les 970 millions de personnes



qui vivent avec 1 \$ ou moins chaque jour et qui consacrent de 50 à 70 % de cette somme à leur alimentation.

Ce qui est pire, c'est que la baisse des prix, par la suite, a été beaucoup moins importante ou rapide. Les pauvres sont rapidement devenus plus pauvres, et les personnes qui étaient au bord de la pauvreté sont devenues pauvres. En outre, il y a eu une détérioration nette de l'apport calorique dans les régions rurales défavorisées.

Au début de la récession, le secteur agricole a été moins durement touché, dans une certaine mesure, que le secteur manufacturier. Par conséquent, il a servi de « coussin » pour certaines sociétés.

Les changements climatiques ont des répercussions sur la production du maïs, ce qui préoccupe les pays du Sud en particulier.

Il faut protéger le secteur agricole contre la volatilité du secteur financier.

Il faut réduire les obstacles au commerce pour améliorer l'accès aux marchés et rendre les marchés moins volatiles. De plus, il faudrait élargir les programmes sociaux et améliorer les programmes de nutrition pour les enfants. Il est très important aussi de **permettre aux petits producteurs agricoles d'accéder aux marchés en améliorant les rendements (ce qui exige de la recherche), l'innovation et la chaîne de valeur ajoutée.**

On pourrait **réduire la volatilité des marchés** par une réserve humanitaire minimale et un mécanisme de protection permettant de minimiser la spéculation sur divers marchés, ce qui pourrait prendre la forme d'**une réserve virtuelle dans l'éventualité d'un signal envoyé par des pays** sur le marché à terme. L'élément principal est le signal comme tel : si les indicateurs de base d'un marché révèlent un problème, les pays pourraient alors intervenir pour freiner la tendance anormale.

C) *Michael Bedoya, représentant de l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture au Canada*

L'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture se concentre, au moins en partie, sur l'efficacité du secteur agricole. Il demeure actif dans les pays où il a administré des projets pour veiller à la pérennité de ceux-ci. Présence, connaissance et pérennité sont les principaux fondements de son approche.

L'année 2008 a été marquée par l'incertitude quant à la norme en matière de produits alimentaires de première nécessité. Selon le professeur McCalla, dans les pays à faible revenu, les dépenses au titre des produits alimentaires atteignent 67,5 % contre 11 % dans les pays à revenu élevé; les produits de base représentent le gros des achats dans les pays pauvres.

Pour ce qui est des innovations institutionnelles liées au changement technologique, l'information, les publications et l'analyse des effets de la recherche sont importants.

Au chapitre de la restructuration des institutions et des services, sont privilégiés les points suivants : approche territoriale, projets mixtes avec les pays, nutrition et établissement d'une liaison entre les petits producteurs et les marchés.



Analyse, examen et suivi de la situation sont nécessaires et les correctifs nécessaires doivent être apportés. Les études de cas sont utiles pour faire connaître les observations et diffuser l'information dans les pays.

On encourage la **coopération horizontale** (en tant que facilitateurs) entre les pays des Amériques; cette coopération peut toucher par exemple l'assurance-récolte, l'aide aux jeunes agriculteurs et la gestion du risque. Également, la **promotion de la production alimentaire pour consommation intérieure** dans des pays comme Haïti est un exemple du type d'intervention et d'interaction horizontale qui est pratiquée en collaboration avec des organisations comme Pulse Canada.

Les recommandations comprennent notamment les suivantes : maximiser l'exploitation des ressources et mécanismes techniques; stimuler la coopération horizontale entre les pays; concevoir des technologies adaptées aux petites exploitations; faciliter l'établissement d'une liaison entre les petits producteurs et les marchés; recourir à des programmes de crédit agricole et d'assurance-récolte comme mécanismes de stabilisation; faciliter l'éducation en matière d'exploitation rurale; soutenir les jeunes leaders en région rurale.

DISCUSSIONS

La faim est un problème sérieux quand 55 millions de personnes en souffrent sur le continent.

Le **remboursement de la dette extérieure** prive d'argent les pauvres et les affamés. Les pays riches ne comprennent pas qu'ils ont tout à gagner à contribuer à la réduction voire l'élimination de la pauvreté.

Obésité et pauvreté sont liées : la malnutrition en bas âge peut aboutir à l'obésité quand l'apport alimentaire augmente, car le métabolisme peut s'être modifié pour produire plus d'énergie quand l'apport alimentaire était insuffisant. En Équateur, par exemple, une **mauvaise distribution des cultures** peut entraîner un excès de consommation dans certaines régions et une consommation insuffisante dans d'autres.

Les besoins en eau salubre et en aliments sains font envisager le recours à l'aide alimentaire, mais il importe de se demander s'il existe un niveau en deçà duquel il est impossible de faire reculer la faim. On considère parfois comme acceptable un niveau de malnutrition inférieur à 2 % de la population. Le « droit à l'alimentation » demeure un débat important.

Les programmes d'infrastructure doivent comporter un volet de conception et de transfert de technologie au profit des pays aux prises avec une insécurité alimentaire.

Dans le contexte des objectifs de développement du millénaire, on s'interroge sur l'opportunité de cibler en particulier la malnutrition chez les enfants. Certains se demandent si des études permettent de déterminer ce qui serait une situation satisfaisante en termes de nutrition, de sécurité alimentaire et de souveraineté alimentaire. Il est important de se demander aussi s'il existe **des limites à l'apport des gouvernements** à la lutte contre la pauvreté et la faim.

D'autres questions encore se posent. Comme certains pays ont des excédents qu'ils pourraient exporter tandis que d'autres ne réussissent pas à produire suffisamment pour nourrir leur



population, comment peut-on formuler des recommandations pouvant s'appliquer à ces deux situations différentes?

En outre, en ce qui concerne les **pays producteurs d'énergie verte (biocarburants)**, il importe de se rendre compte que les politiques en la matière sont forcément très différentes, car la politique de production alimentaire ne relève pas de la même démarche que la politique énergétique.

Pour ce qui est des **crédits carbone et du changement climatique**, on se demande si cela présente des débouchés éventuels pour les petits agriculteurs des pays en développement.

Les réponses concernant la **question du droit à l'alimentation** peuvent partir du principe que ce droit ne repose pas sur une aide alimentaire permanente, mais sur certaines « conditions » comme d'interdire à des tiers de nuire à l'exercice de ce droit (en limitant l'eau par exemple) et sur l'existence de programmes de transferts qui offrent un complément de revenu permettant d'atteindre un niveau de base minimum.

Pour ce qui est de l'aide gouvernementale et des investissements publics, il est impératif de bien cibler et de contrôler les investissements, car on ne vérifie pas toujours bien où l'argent est investi.

Au chapitre des biocarburants, l'exploitation de la canne à sucre au Brésil est efficiente, mais il n'en va pas de même dans tous les pays producteurs de biocarburants.

Le coût élevé des intrants agricoles est un gros problème. En 1980, un demi-hectare par personne était consacré à la production alimentaire dans le monde; en 2025, on ne disposera plus que d'un quart d'hectare.

On a parlé du pic des produits pétroliers et certains se demandent s'il existe un pic de la production alimentaire. Dans l'affirmative, est-ce une question qui devrait intéresser les parlementaires? Les grands acheteurs de produits de base peuvent cacher aux agriculteurs la valeur réelle de leurs produits. Il est donc essentiel de donner plus de pouvoir aux agriculteurs.

L'Équateur est un pays totalement voué à l'agriculture. Même si ce pays a établi des zones de biodiversité à protéger, certaines d'entre elles sont à risque. Il existe une assurance-récolte, mais seulement pour les producteurs qui travaillent avec la banque de développement. Ce pays croit qu'un autre phénomène climatique est imminent et que les pêcheurs – dont bon nombre sont à risque – doivent avoir accès à un filet de sécurité sociale. En Équateur, l'agriculture familiale est encouragée pour maintenir le contact avec la terre; il faut que les pêcheurs puissent maintenir le même contact avec leurs ressources.

L'accès à l'eau est un problème important sur lequel il faut se pencher.

La sécurité alimentaire est une question d'une importance critique : à chaque seconde, un enfant ou un adulte meurt. La faim est un grave problème pour plus d'un milliard de personnes dans le monde. **Des politiques publiques peuvent changer cette tendance**, à condition de viser **les personnes les plus vulnérables**. Ainsi, des programmes de petits déjeuners et de déjeuners à l'école peuvent briser le cercle de la pauvreté. **Il faut offrir une éducation en matière de santé et des subsides alimentaires aux plus pauvres parmi les pauvres**. Même si certains pays produisent beaucoup d'aliments, il y a encore des régions durement touchées par la faim et la pauvreté.



Trinidad-et-Tobago est un importateur net de denrées alimentaires. La disponibilité du crédit agricole ainsi que l'accès à la technologie et aux communications sont des éléments importants. Des infrastructures sont essentielles pour permettre aux petits agriculteurs d'avoir accès aux marchés.

Selon la **République dominicaine**, le Forum interparlementaire des Amériques (FIPA) doit contribuer à la création d'un **Front parlementaire contre la faim**. Les agriculteurs ont besoin de projets qui les aideront à améliorer leur production. Un échange dette contre alimentation donnerait à ce pays un certain répit, compte tenu du lourd fardeau que constitue sa dette. De plus, la République dominicaine est touchée par les crises extérieures (comme la crise financière, qui a entraîné une diminution du tourisme, une baisse des exportations, etc.). Des milliards de dollars ont été dépensés pour sauver les grandes banques, mais les gens ont aussi besoin d'aide pour créer de la richesse. **Donner à tous un pouvoir d'achat devrait être un objectif commun. Enfin**, il faudrait décréter un moratoire sur le service de la dette. Le Forum interparlementaire des Amériques devrait être prêt à présenter des recommandations fermes pour l'Amérique latine.

Bon nombre de facteurs influent sur la sécurité alimentaire, notamment les échanges commerciaux, l'importance de la dette, l'éducation, le niveau de revenu et les prix peu élevés reçus pour les produits de base. **Les parlementaires doivent inciter** les gouvernements à favoriser une plus grande production, à la subventionner et à soutenir davantage la recherche. Les changements climatiques et la crise financière sont liés, et des approches durables s'imposent.

Pour le **Panama**, il y a un cycle et un certain nombre de facteurs sont interdépendants. **Les programmes assortis de volets sociaux doivent être très bien ciblés et neutres sur le plan politique.** Les sociétés qui participent à des projets hydro-électriques devraient remettre une partie de leurs profits aux collectivités locales. Les exploitations agricoles autosuffisantes ont besoin d'aide pour aller au-delà de l'autosuffisance. Il faut séparer les programmes de solidarité de la politique.

Les gouvernements doivent axer davantage leurs efforts sur le développement agricole.

Tous les gouvernements devraient encourager et soutenir **les programmes de petits déjeuners dans les écoles**, et tous les secteurs vulnérables devraient recevoir une aide en matière d'alimentation, d'éducation et de santé.

Conférenciers invités

M. Juan Carlos Garcia Cebolla : Il faut rediriger une partie des profits vers les programmes de repas dans les écoles (ce qui exige des fonds publics, mais **donne également aux petits agriculteurs la possibilité de vendre leurs produits**), vers les infrastructures (routes, soins de santé, services de vétérinaires, etc.). La salubrité des aliments est également importante, et il faut absolument que les installations de production respectent des normes; cela dit, les petits agriculteurs peuvent difficilement adhérer à des normes qui sont trop strictes.

M. Máximo Torero : Comme il existe des problèmes à l'échelle mondiale, il est important d'appuyer le **Programme de Doha pour le développement**. Pour remédier au problème de la volatilité des prix, une réserve virtuelle devrait être considérée. Au niveau national, des assurances privées sont extrêmement importantes compte tenu des changements climatiques, et certaines primes d'assurances sont fonction d'indices climatiques, une réalité que doivent comprendre les



agriculteurs. Il faut avoir un système d'information sur les prix pour disposer de renseignements à jour sur le marché, ce qui fait défaut à l'heure actuelle. La distribution et la production des intrants agricoles sont beaucoup trop concentrées. Il faut améliorer le marché des terres agricoles. Il faut également viser l'autonomisation des femmes.

M. Michael Bedoya : Une approche territoriale du développement rural représente ici un objectif macroéconomique commun.

RECOMMANDATIONS

À la lumière des délibérations tenues au sein du Groupe de travail sur la sécurité alimentaire à l'occasion de la Sixième Assemblée du FIPA, à Ottawa (Canada), du 13 au 15 septembre 2009,

L'ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE DU FIPA fait les recommandations suivantes :

1. La malnutrition dans l'enfance peut avoir des répercussions à long terme fâcheuses pour le développement futur des pays. En conséquence, il est recommandé, dans la prestation de l'aide alimentaire, de mettre l'accent davantage sur les programmes d'éducation sur l'alimentation et la nutrition.
2. Il faut impérativement briser le cercle vicieux malnutrition-faim-pauvreté, mais l'aide alimentaire seule n'est pas une solution suffisante ni même viable à long terme. En conséquence, il est recommandé que les pays qui offrent une aide alimentaire envisagent davantage l'exécution de programmes propres à favoriser l'autonomisation et la création de débouchés pour la population, à la fois sur le plan individuel et sur le plan collectif. Il faudrait en outre promouvoir l'achat de denrées alimentaires sur place dans le contexte de l'aide.
3. La sécurité alimentaire est un enjeu complexe qui dépend de nombreux facteurs – notamment des facteurs socioéconomiques et culturels –, ce qui appelle une approche spécifique et commune. En conséquence, il est recommandé d'axer les politiques publiques en la matière sur une approche intersectorielle reposant sur des mesures institutionnelles de coordination des diverses interventions qui influent sur la sécurité alimentaire.
4. L'accès à de l'eau salubre, comme l'accès à des aliments sains, devrait figurer parmi les droits de la personne. En conséquence, il est recommandé de promouvoir l'offre d'eau salubre. Il est aussi recommandé d'instituer des normes minimales en matière de salubrité des aliments en veillant cependant à ce qu'elles ne constituent pas un fardeau indu pour les producteurs.
5. Les gouvernements et les parlements ont un rôle à jouer, notamment en veillant à l'adoption de budgets suffisants pour les programmes d'aide alimentaire. En conséquence, il est recommandé que les parlements membres du FIPA établissent des cadres institutionnels adéquats, qu'ils renforcent la structure de leurs organismes publics et qu'ils établissent des objectifs à court, moyen et long terme quant à la prestation de programmes



de soutien viables, notamment des programmes de crédit agricole et des programmes d'assurance-récolte.

6. En outre, le Forum interparlementaire des Amériques (FIPA) devrait chercher à promouvoir l'institution, au sein de chaque parlement membre, d'un front parlementaire contre la faim, nécessaire pour promouvoir une politique de développement et de sécurité alimentaire qui soit viable à long terme et équitable pour tous.
7. L'intervention des gouvernements et des parlements n'est qu'un des éléments de la solution; les petits agriculteurs et les jeunes agriculteurs ont aussi un rôle important et font partie intégrante de la stratégie de lutte contre la faim et la pauvreté. En conséquence, il est recommandé que les stratégies et programmes des pouvoirs publics comportent toujours des éléments susceptibles de conférer plus de pouvoir aux jeunes agriculteurs et aux exploitants de petites entreprises agricoles ainsi qu'aux exploitants de fermes familiales notamment grâce à des services de vulgarisation, des mesures d'adaptation, la technologie et l'innovation et ce, dans le but notamment d'informer et d'éduquer les jeunes agriculteurs et leur famille.
8. Par ailleurs, le fait de conférer plus de pouvoir aux agriculteurs permet d'améliorer leurs rapports avec les marchés locaux. En conséquence, il est recommandé que les organismes et gouvernements actifs en matière de développement s'efforcent de favoriser la création de coopératives agricoles et d'associations d'agriculteurs locales au moyen d'activités de conditionnement locales ou régionales permettant aux producteurs de participer à la chaîne de valeur.
9. Le droit aux aliments est un concept important mais pas toujours bien compris, malgré l'acceptation répandue de la notion qui dit qu'il s'agit d'un droit de la personne fondamentale. Par conséquent, il est recommandé de mieux expliquer ce concept à toutes les populations ainsi que les concepts et l'information issus d'organismes tels que l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO) qui s'y rapportent. Lorsque l'on garantit le droit à des aliments sûrs, il est important de reconnaître les effets du changement climatique sur la production agricole, le besoin de produire des aliments de manière durable et le besoin d'utiliser l'eau, une ressource rare, de façon responsable.
10. Le commerce international demeure un élément clé du développement économique. Il est recommandé que tous les pays se concentrent sur les objectifs de l'Organisation mondiale du commerce sur le plan de la réduction des obstacles au commerce et de l'amélioration de l'accès aux marchés.
11. Des signes montrent qu'il existe un rapport réel non négligeable entre les bouleversements politiques, les prix des produits alimentaires et la sécurité alimentaire. De même, il y aurait un lien entre la crise énergétique actuelle et la concurrence dans l'exploitation des ressources en terres et en eau. En conséquence, il est recommandé d'assurer la sécurité alimentaire au niveau des pays et au niveau régional et que l'on cherche à instituer une



juste concurrence dans le développement des biocarburants reposant sur les céréales de base. Par ailleurs, il est recommandé d'investir dans la recherche et le développement et dans les biocarburants de seconde génération.

12. Il serait possible de réduire l'instabilité des marchés par l'établissement d'une réserve humanitaire minimale et de mécanismes de sauvegarde visant à réduire la spéculation sur les marchés. Il est recommandé que, pour prévenir une spéculation excessive, tous les pays mettent en œuvre une réglementation plus stricte.
13. Il faut voir à ce que les exploitants de fermes de petite taille et de taille moyenne aient davantage accès à de l'information sur les cours des marchandises qu'ils produisent. En conséquence, il est recommandé que les pays membres du FIPA améliorent leurs systèmes de prix des produits agricoles et l'accès à l'information sur les marchés grâce aux technologies de l'information et de la communication comme les téléphones cellulaires.
14. Il est recommandé que le FIPA s'entende avec les parlements membres pour voir à une exploitation optimale de la coopération technique et des ressources disponibles, notamment grâce à une collaboration horizontale entre les pays des Amériques.

L'honorable Joan Purcell
Présidente du Sénat de la Grenade
Présidente du Groupe de travail

Jean-Denis Fréchette
Chef, Ressources et Environnement, Bibliothèque du Parlement, Canada
Rapporteur