

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

* * *

XXVIII^E SESSION ORDINAIRE

(BERNE 7-9 JUILLET 2002)

La sécurité alimentaire

*(Rapporteure : Mme Monique Gagnon-Tremblay, Québec)
- Vice-Présidente de la commission -*

PROBLÉMATIQUE GLOBALE

Dans le contexte de la mondialisation et de l'interdépendance croissante des pays, la question de la sécurité alimentaire revêt une importance cruciale. Les parlementaires, en tant que représentants des populations concernées, en Francophonie comme dans le reste de la communauté internationale, estiment nécessaire de créer un climat politique et institutionnel favorable à la sécurité alimentaire. Un élément clé de cette approche réside dans la promotion de politiques favorables à un environnement macro-économique stable, à la mise en place de mécanismes d'aide en ce qui concerne l'accès au crédit, et à l'élimination des monopoles et autres distorsions socio-économiques nuisibles à une distribution rapide et efficace des aliments. Les programmes gouvernementaux devraient viser le développement durable, c'est-à-dire une gestion rationnelle des ressources qui permettrait de réduire la pauvreté tout en instaurant une sécurité alimentaire de base.

A. LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

1. Le développement du concept de sécurité alimentaire.

L'autosuffisance alimentaire, qui résulte de la capacité d'un pays à produire toute la nourriture nécessaire à sa population, a été, depuis le début du XX^{ème} siècle, un objectif politique commun à tous les gouvernements. A cause de l'augmentation significative des populations, surtout dans les pays en voie de développement, et aussi parce que l'on voulait se soucier davantage de la protection de l'environnement et de l'économie des ressources disponibles, cet objectif a été progressivement remplacé par un autre, celui de la sécurité alimentaire.

1.1 Définition et situation.

Le concept de « sécurité alimentaire » s'est beaucoup transformé depuis la Conférence mondiale sur l'alimentation qui s'est tenue en 1974. De la stricte évaluation des stocks nationaux de denrées alimentaires, il prend maintenant en compte l'accès des ménages aux ressources alimentaires. Il s'agit d'une double évolution, soit du niveau national au niveau des ménages d'une part, d'une perception alimentaire simple vers la prise en compte du niveau de vie des familles d'autre part.

De nos jours, la production d'aliments dans le monde est de façon globale suffisante pour nourrir tous les habitants de la planète. C'est la répartition de la nourriture qui pose problème. En 1996, les pays participant au Sommet mondial de l'alimentation ont convenu de la définition qui suit: « *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* ».

Parvenir à la sécurité alimentaire signifie non seulement faire en sorte que des aliments soient produits et distribués de façon stable et en quantités suffisantes, mais que ceux qui ont besoin d'aliments y aient accès. Pour bénéficier de cet accès, à moins d'être capables de les produire eux-mêmes, les ménages doivent bénéficier d'une source fiable de revenus. Or, le revenu dépend de l'accès à une large gamme de facteurs tels que l'emploi ou les occasions d'affaires, la santé et l'instruction, ou encore à des méthodes d'acquisition particulières comme le troc.



L'approvisionnement en aliments dépend aussi de l'accès à un ensemble de facteurs comme les ressources naturelles dont la terre, le crédit et les intrants agricoles, la santé, l'instruction et la formation du producteur, la paix sociale et politique. Lorsque ces voies sont bloquées, les individus doivent se rabattre sur les programmes d'aide sociale gouvernementaux.

Pour mener une vie productive, les individus doivent aussi avoir accès à des aliments sains et nutritifs en quantité et qualité suffisantes. En outre, les aliments doivent être acceptables sur le plan culturel. Aussi, pour que la sécurité alimentaire soit synonyme d'alimentation convenable, les individus doivent pouvoir accéder à des services de santé adéquats ainsi qu'à un environnement sain et sûr, notamment pour ce qui est de l'approvisionnement en eau potable.

Si le nombre de personnes en situation de sous-alimentation chronique dans le monde a baissé au cours des 30 dernières années, la sécurité alimentaire demeure toujours un but inaccessible, surtout dans les pays en voie de développement où les populations n'ont pas suffisamment de nourriture pour satisfaire leurs besoins nutritionnels essentiels. En effet, même si l'évolution globale des disponibilités alimentaires au cours des dernières décennies s'est améliorée et que les perspectives mondiales ne semblent pas alarmantes, la situation dans certaines régions du monde demeure déplorable. Par exemple, en Afrique subsaharienne, seule grande région du monde où la situation ne s'est pas améliorée depuis 20 ans, jusqu'à 40 pour cent de la population est sous-alimentée, soit 200 millions de personnes. Par contre, en Asie, à l'exception de certaines régions de l'Inde, du Pakistan et surtout du Bangladesh, les populations sont maintenant pratiquement épargnées par la famine. En Amérique latine et aux Caraïbes, seuls Haïti, le Pérou et la Bolivie connaissent de réelles difficultés de disponibilité alimentaire.

1.2 Les causes de l'insécurité alimentaire.

L'insécurité alimentaire peut être temporaire ou chronique et sa gravité peut varier selon une foule de facteurs tels que l'âge, la situation, le sexe, le revenu, l'endroit, l'appartenance ethnique ou la nationalité. Quel que soit le niveau de prospérité ou de pauvreté du pays, des individus vivent dans l'insécurité alimentaire. Les causes de cette situation sont diverses:

- *Difficultés inhérentes au contrôle du marché*

Le marché, principal régulateur de la production et des échanges mondiaux, est par nature capricieux et difficilement contrôlable ; il n'est pas dans sa nature de prendre en compte la sécurité alimentaire des populations. Ainsi, en matière de développement et d'exploitation agricole, l'économie de marché est un leurre. Les pays les plus forts, comme les États-Unis, l'Union Européenne et certains pays du sud-est asiatique protègent leurs marchés et subventionnent leur production et l'exportation de leurs excédents. De cette manière, loin de résoudre le problème de la faim dans le monde, le déversement de denrées alimentaires à bas prix sur les marchés du Tiers-Monde ne fait que l'accentuer en mettant à mal l'agriculture locale, détruisant les emplois ruraux et créant une dépendance vis-à-vis des produits importés, notamment le blé. Selon la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture), une cinquantaine de pays en développement subissent depuis deux décennies une baisse de leur production alimentaire par habitant tandis que leur consommation de produits importés s'accroît.



L'instabilité et la vulnérabilité des prix des produits agricoles affectent la plupart des pays du Sud ; en outre, l'absence d'échanges commerciaux liés aux produits agricoles entre les pays du Sud pénalise les agriculteurs de ces pays. Le fait que les pays du Nord fixent les prix des produits a pour conséquence de rendre très difficile pour les pays du Sud le développement d'industries agricoles nationales qui soient concurrentielles, et qui soient à même d'exporter leurs produits. Ces problématiques ne s'appliquent pas seulement aux pays du Sud, mais également aux pays de l'Europe de l'Est, ou aux pays de l'ancienne Union Soviétique.

Il faudrait, pour redresser la situation, privilégier les échanges commerciaux susceptibles de mettre en valeur les produits locaux, en favorisant par exemple l'intégration régionale de certains pays en voie de développement, lorsque cette intégration présente des perspectives de succès. Pour le moment, les perspectives des pays de la Francophonie par rapport à la mondialisation apparaissent inégales et ne sont pas de nature à permettre le plein développement de la sécurité alimentaire.

- *L'incapacité des institutions internationales.*

Bien qu'au fil des ans, les gouvernements avec l'appui de la FAO et d'autres organismes de développement, se soient penchés sur la sécurité alimentaire, environ 20 pour cent de la population mondiale souffrent de malnutrition chronique. Les institutions internationales ne parviennent pas à s'attaquer efficacement aux causes multiples de la faim. En particulier, la FAO n'a jamais disposé des pouvoirs et des budgets nécessaires pour assurer une véritable coordination internationale en matière de sécurité alimentaire.

Par ailleurs, le fardeau de la dette des pays en voie de développement constitue un véritable obstacle à la sécurité alimentaire. Par exemple, un pays comme le Burundi consacre plus de 40 pour cent de son budget à la dette extérieure; cela réduit considérablement sa capacité d'assurer la sécurité alimentaire de ses habitants.

La dette engloutit tout ; elle contient les germes d'un climat de méfiance entre les peuples du Sud et du Nord; parce que ceux du Sud considèrent que le remboursement est un processus systémique visant à les opprimer et à les garder sous l'emprise du Nord. La dette est la source du sous-développement : les secteurs liés au développement social, dans lesquels le secteur privé n'est généralement pas disposé à s'engager, sont particulièrement touchés. Ce sont les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'agriculture et de l'élevage. Aujourd'hui, à cause de la dette, ces secteurs sont négligés.

Par ailleurs, les pays et les institutions prêteurs, à qui les pays en voie de développement doivent de l'argent, n'ont aucune chance d'être remboursés puisque les pays pauvres n'ont pas d'argent pour le faire. Les parlementaires de l'APF, qui se sont prononcés en faveur de l'effacement total de la dette, doivent continuer de faire pression en ce sens sur les institutions à qui les pays pauvres doivent de l'argent. Il faudra alors s'assurer que les fonds liés à la réduction de la dette soient judicieusement utilisés dans les pays concernés, et que les investissements réalisés aillent directement aux populations, non seulement sous forme de subventions sur le plan social, mais aussi en contributions bien ciblées au développement économique et industriel.



- *La faim et la pauvreté.*

Les objectifs touchant l'éradication de la pauvreté et l'amélioration de l'accès à la nourriture sont intimement liés. En effet, le problème de la faim n'est pas tant une question d'approvisionnement que d'insuffisance de revenus pour acheter la nourriture disponible. Dans les pays où les revenus et les emplois dépendent surtout de la production agricole, la malnutrition et les difficultés d'approvisionnement d'aliments sont encore plus étroitement liées.

Les difficultés de transport et de distribution s'ajoutent aux problèmes d'approvisionnement et compliquent encore les problèmes des pays pauvres sur le plan de la sécurité alimentaire.

- *Les problèmes sociaux.*

Au sein d'une population pauvre, les premières victimes sont toujours les individus les plus fragiles : enfants, femmes enceintes ou qui allaitent, malades et personnes âgées. Les femmes connaissent une situation particulière, leur alimentation est appauvrie à cause de la soumission sociale et de la discrimination sexuelle traditionnelle auxquelles elles sont astreintes. En Afrique, elles sont pourtant responsables de 70 à 80 pour cent de la production vivrière et, dans le monde, elles fournissent l'essentiel de la main-d'œuvre agricole familiale. En dépit de cela, le droit foncier traditionnel exclut les femmes de l'héritage des terres et, dans les statistiques nationales, le rôle qui leur est attribué est secondaire : elles sont considérées comme des aides familiales.

La discrimination sexuelle a également un impact négatif sur l'alimentation des femmes; beaucoup de femmes se sacrifient pour nourrir leurs enfants et ne mangent pas à leur faim.

La santé est également une question fondamentale, dont les rapports avec la sécurité alimentaire sont évidents. Les grandes maladies telles le sida et le paludisme, qui affectent le continent africain en particulier, ont un impact énorme sur la sécurité alimentaire ; elles minent les forces vives de ces pays. Il faut souhaiter que la recherche médicale trouve des remèdes efficaces à ces maladies et les rende disponibles aux populations touchées.

- *La pression démographique.*

La population mondiale, qui comptait 3,7 milliards d'individus en 1970 et 5,3 milliards en 1990, a maintenant franchi le cap des six milliards et, selon les estimations de l'Organisation des Nations Unies, elle devrait atteindre 7 milliards en 2010 et 8,3 milliards en l'an 2025. La quasi-totalité de cette croissance, soit près de 95 pour cent, sera attribuable au Tiers-Monde. D'aucuns, comme Lester Brown, président du World Watch Institute, pensent que les projections de la FAO et de la Banque mondiale sont irréalistes. Il estime que l'augmentation sera plus rapide et que le monde sera en situation de pénurie alimentaire dès l'année 2010. Dans les milieux environnementalistes, plusieurs estiment que la planète ne saurait nourrir plus de 8 milliards de personnes. La controverse est vive à ce sujet, car il est très difficile de prévoir les évolutions technologiques et leur utilisation par les populations du globe ; il est tout aussi difficile de produire des études fiables sur les interactions virtuelles entre la croissance démographique, le développement et l'évolution des ressources naturelles du globe.



Il n'est pas facile d'établir des corrélations précises entre la croissance démographique et les problèmes de sécurité alimentaire. Certains chercheurs pensent qu'en limitant les naissances, certains pays du Tiers-Monde pourraient arriver à l'autosuffisance alimentaire. D'autres estiment que plus on a de main-d'œuvre, plus on peut augmenter la production dans les zones agricoles et nourrir ainsi la population plus convenablement. Dans certains pays particulièrement pauvres, la pression démographique est très forte et représente clairement une cause d'insécurité alimentaire. Toutefois, ce n'est pas le cas dans tous les pays en voie de développement ; il est donc important de nuancer ce constat.

- *La dégradation de l'environnement.*

À l'échelle mondiale, la plus grande partie des terres cultivables a déjà été mise en valeur. Les terres encore exploitables sont pour la plupart situées dans des zones de forêts tropicales ou des zones froides, dont l'exploitation supposerait le défrichage de sols de qualité médiocre et entraînerait de grandes difficultés de peuplement et de développement d'infrastructures. Par ailleurs, l'intégrité des 14 à 15 millions de km² actuellement cultivés n'est pas assurée. Trop de terres risquent de passer à d'autres usages comme l'habitation, le transport et l'industrie en raison de la pression démographique et de la croissance industrielle élevée dans certaines parties du monde. D'autres terres sont simplement en voie d'épuisement du fait qu'elles sont situées en pente ou qu'elles ont été cultivées trop longtemps au moyen de méthodes inappropriées.

L'approvisionnement en eau, ressource indispensable pour irriguer les cultures, mais difficilement transportable, entreposable ou importable (pour des raisons de sécurité nationale), constitue également un problème majeur dans plusieurs pays. Souvent, l'augmentation de la demande d'eau pour des usages domestiques et pour l'industrie se traduit par la baisse des ressources disponibles pour l'agriculture. Sans disposer d'études fiables sur le sujet, les experts estiment que le manque d'eau constitue un facteur non négligeable de limitation de la production agricole mondiale.

- *La surexploitation des ressources halieutiques.*

L'hémisphère sud alimente près de la moitié du commerce mondial des produits de la mer. La pêche intensive provoque d'énormes dégâts. Il n'y a plus guère de nouveaux stocks à exploiter dans des conditions économiques ou écologiques viables. La sur-pêche est d'ailleurs aggravée par les effets désastreux de la pollution. L'aquaculture est d'une importance capitale en Asie et en Afrique, où elle assure des protéines animales bon marché pour les plus pauvres.

- *Les pollutions et les changements écologiques liés au climat.*

L'usage abusif des engrais artificiels peut devenir catastrophique, car il provoque la perte de matière organique des sols tropicaux et la pollution des cours d'eau. La demande énergétique mondiale est encore satisfaite à 80 pour cent par des combustibles d'origine fossile. La concentration de gaz carbonique dans l'atmosphère peut dangereusement modifier le climat mondial et donc la production agricole. La destruction des forêts en Afrique de l'ouest ainsi que la dégradation du couvert végétal dans les zones sahéliennes ont contribué à une diminution des pluies qui a accéléré le processus de désertification des sols. Ces changements climatiques pourraient entraîner des crises dans la production, ce qui aurait pour effet de faire flamber les prix et pénaliserait les pays importateurs les plus pauvres.



- *Les biotechnologies.*

Les biotechnologies sont des techniques qui utilisent la connaissance du mode de fonctionnement des systèmes vivants afin de les modifier selon les besoins de la production industrielle. La recherche en biotechnologie est largement effectuée par des sociétés privées (principalement pharmaceutiques, agro-alimentaires et agro-chimiques) qui sont localisées dans les pays développés disposant des capitaux nécessaires à leur production. La recherche se concentre actuellement sur un nombre restreint d'espèces importantes du point de vue commercial comme le maïs, le coton, la pomme de terre, le tabac et le café au détriment des cultures vivrières pratiquées dans les pays tropicaux.

Alors que l'industrie de la biotechnologie proclame que ses produits sont le résultat d'une démarche scientifique solide, le public en doute et craint les effets nocifs de ces produits sur la santé. Il est notamment préoccupé par la prolifération des organismes génétiquement modifiés qu'on appelle OGM, et des plantes transgéniques (contenant du matériel génétique d'espèces avec lesquelles elles ne se croiseraient pas normalement) telles que le canola, le soja, le maïs et le coton résistants aux herbicides, la pomme de terre, le maïs et le coton auxquels on a inoculé une toxine étrangère. Créés d'abord dans le but de trouver une solution de remplacement aux pesticides, les OGM ont beaucoup progressé en dix ans, bouleversant la conception de l'agriculture dans le monde. Cependant, les travaux concernant leur impact sur l'environnement et l'humain n'ont pas suivi ce rythme, et les connaissances actuelles des OGM ne permettent pas de dire s'ils sont ou non sans danger pour l'environnement et la santé des humains. Ainsi, après trois ans de chauds débats et devant les pressions des consommateurs, des producteurs ont reculé, inquiets qu'ils étaient de ne pouvoir vendre leur récolte. Si l'on bannit les OGM et les pesticides pour la production des aliments, la planète devra trouver une nouvelle façon de composer avec les problèmes liés à l'approvisionnement en nourriture.

- *Les cultures d'exportation qui affaiblissent les cultures vivrières.*

Dans certains pays, surtout ceux qui sont en voie de développement, l'État a contribué à l'appauvrissement du marché alimentaire intérieur en donnant la priorité à des monocultures intensives comme le coton, le café, le maïs, l'arachide, uniquement destinées à l'exportation. Cette fuite en avant vers l'exportation dans le but de réaliser des profits rapides s'accroît sous l'effet des négociations du commerce international dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Certains États pratiquent cette politique au détriment des cultures vivrières, alors même que la population atteinte de sous-nutrition est en augmentation. Il faudrait intensifier les efforts pour mieux diversifier les cultures et pour assurer une meilleure irrigation des terres. Il faudrait aussi viser à améliorer la gestion des réserves en eau et les processus de conservation des aliments.

- *Les régimes fonciers: l'accès à la terre est central.*

Posséder une terre représente pour des millions de personnes sur tous les continents une assurance contre la famine ou la malnutrition. L'accès à la terre demeure donc un enjeu central, notamment au Brésil et dans le reste de l'Amérique latine. L'absence d'accès à la terre empêche les paysans pauvres de produire pour se nourrir et encourage un exode rural massif, cause en bonne partie de la pauvreté et de la sous-alimentation urbaines.



- *Les conflits armés, civils ou internationaux.*

Les crises alimentaires sont presque toujours liées à des conflits armés, civils ou internationaux. Les conflits peuvent être engendrés par la pauvreté et la faim, mais différents engrenages conduisent également de la guerre à la pénurie ou à la famine. En effet, tout conflit est susceptible de désorganiser les circuits de production et d'échange. L'armée accapare alors les récoltes du pays pour nourrir ses soldats et le nombre des réfugiés grossit. L'aide alimentaire est impuissante, elle est détournée par les militaires pour être soit consommée soit exportée. La crise alimentaire peut être également provoquée et exploitée à des fins politiques par un pouvoir extrémiste. Le fléau de la guerre nuit au développement de la sécurité alimentaire dans plusieurs pays d'Afrique qui, s'ils n'étaient pas paralysés par les conflits internes, auraient la capacité de contribuer à la production alimentaire dans toute la région.

- *Gestion des ressources non axée sur le développement durable.*

La dégradation du capital des ressources naturelles comme la terre, l'eau, l'air et les ressources génétiques influe sur la disponibilité d'aliments pour tous. Une gestion basée sur le développement durable est essentielle dans le contexte global actuel de la dégradation de l'environnement causée par la pollution de l'air et de l'eau et par le changement climatique.

1.3 Les conditions de la sécurité alimentaire

Une population est dite en sécurité alimentaire dès qu'elle est assurée d'un accès permanent à une nourriture saine et nutritive. Or, selon la Banque Mondiale, une telle sécurité alimentaire repose sur cinq conditions:

- premièrement, il faut assurer une offre de nourriture suffisante par le biais de la production, de l'importation et de l'aide alimentaire;
- il faut stabiliser l'offre tout au long de l'année au moyen de mesures de réserve et d'entreposage;
- on doit permettre à tous d'accéder à la nourriture en garantissant le pouvoir d'achat par des politiques macro-économiques et micro-économiques propices à l'investissement et à la création d'emplois, par des mesures sociales permettant de lutter efficacement contre la pauvreté ainsi que par l'amélioration des procédés de transformation et d'entreposage de la nourriture;
- on doit pouvoir garantir une distribution équitable de la nourriture au sein des familles;
- il importe de veiller à la qualité de l'alimentation par des interventions au niveau de la fabrication des produits, de la préparation et de la composition des repas et en investissant dans des ressources complémentaires telles que l'éducation alimentaire, les soins de santé, la provision d'eau potable et les mesures sanitaires.



2. Le plan d'action du Sommet mondial de 1996 de la FAO pour réduire la faim.

Selon la Banque Mondiale, pour assurer la sécurité alimentaire, des interventions sont nécessaires autant à l'échelle de la famille, du pays, que du monde. Au plan mondial, par exemple, il y a lieu d'assurer la constitution de réserves de céréales, la coordination de l'aide alimentaire, l'établissement d'un système d'échanges commerciaux ouverts et équitables qui favorisent la sécurité alimentaire. Les engagements du Plan d'action du Sommet Mondial de 1996 de la FAO vont d'ailleurs dans ce sens.

2.1 Historique

C'est en 1943, à Hot Springs en Virginie, que les 44 Gouvernements alliés ont pour la première fois reconnu que la sécurité alimentaire est un « *droit de l'humanité* ». Ils créèrent alors la FAO. L'année suivante, ils dessinaient le cadre d'un nouvel ordre mondial basé sur le libre-échange à Bretton Woods, au New Hampshire ; c'est là qu'est né le Fonds monétaire international (FMI). Puis, en 1948, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme affirme « *le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation* ». En 1966, l'article 11 du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels affirme de façon plus nette le « *droit fondamental de toute personne d'être à l'abri de la faim* ».

En 1973, la FAO a pour la première fois inscrit le concept alimentaire dans l'ordre juridique international. En 1974, lors de la première conférence mondiale de l'alimentation, les gouvernements affirmèrent le droit inaliénable de chaque personne à être libérée de l'insécurité alimentaire. On se donna alors 10 ans pour régler définitivement ce problème. Malheureusement, 20 ans plus tard, le problème demeure entier, malgré certains progrès. Sur la base de ce constat d'échec, la FAO, considérant que des engagements précis doivent être pris au plus haut niveau, décidait de convoquer à Rome, en novembre 1996, un Sommet des chefs d'État.

Toutes les conférences tenues depuis cette date ont insisté sur l'urgence de porter remède à la famine et à la malnutrition. A Rio, en 1992, la Conférence sur l'environnement et le développement a souligné la nécessité d'assurer la sécurité alimentaire à tous les niveaux dans le cadre du développement durable. L'année suivante, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, réunie à Vienne, a réaffirmé la nécessité de permettre à chacun de jouir d'un véritable droit à la nourriture. En 1994, la Conférence internationale sur la population et le développement, qui s'est tenue au Caire, a mis l'accent sur les interactions qui existent entre croissance démographique et production alimentaire. Le Sommet sur le développement social, réuni en 1995 à Copenhague, s'est lui aussi fortement engagé dans la lutte contre la faim et l'élimination de la pauvreté. La Conférence de Beijing a attiré l'attention sur le rôle fondamental des femmes dans la production alimentaire. La Conférence sur l'habitat urbain, réunie à Istanbul, a montré l'importance d'établir des rapports équilibrés entre le monde rural et le milieu urbain et a insisté sur le rôle des villes dans la bonne distribution des vivres. Le Sommet de Rome est en quelque sorte un point d'aboutissement de cette réflexion.



2.2 Solutions proposées par les chefs d'État et de gouvernement.

Les objectifs du premier Sommet mondial de l'alimentation ont été adoptés en novembre 1996 par les chefs d'État et de gouvernement des 175 nations réunies et ils ont été consignés dans la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et le Plan d'action. Ces objectifs ou engagements, au nombre de sept, ouvrent des voies diverses vers la sécurité alimentaire aux niveaux individuel, familial, national, régional et mondial. Ils s'appuient sur les principes de propriété nationale, d'approche participative, de sensibilisation aux problèmes d'environnement et de prise en compte du rôle des femmes. De plus, ils sont conformes aux objectifs et principes de la Charte des Nations Unies et au droit international.

En effet, la Déclaration de Rome rappelle les principes universels qui reposent sur des fondements éthiques. Elle réaffirme le « *droit de chaque être humain d'avoir une nourriture saine et nutritive* ». Elle proclame « *la volonté politique, l'engagement commun et national de parvenir à la sécurité alimentaire pour tous... et dans l'immédiat de réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées d'ici 2015 au plus tard* ».

Pour la concrétisation de ces objectifs, il est entendu, par les participants au Sommet, qu'une action concertée à tous les niveaux est nécessaire, que dans un monde caractérisé par l'interdépendance croissante des institutions, des sociétés et des économies, les efforts doivent être coordonnés et les responsabilités partagées. Si la mise en application des engagements relève du droit souverain et de la responsabilité de chaque État appliquant sa législation nationale et ses stratégies politiques, il reste que celle-ci doit s'effectuer conformément à tous les droits de l'être humain et aux libertés fondamentales, y compris le droit au développement. Cela inclut le plein respect des diverses valeurs religieuses et éthiques, des bases culturelles et des convictions philosophiques des individus et de leurs communautés.

Outre ces engagements par les divers gouvernements en présence, le Sommet a donné lieu à la mise sur pied de quelques mesures concrètes, comme par exemple la mise en place d'un « comité de suivi du Sommet », le Réseau du CAC (Comité administratif de coordination des Nations Unies pour la sécurité alimentaire) et la création d'une cartographie de la pauvreté, le Système d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité.

2.3 Les propositions des organisations non gouvernementales (ONG).

Une autre retombée importante du Sommet de Rome est l'émergence de nouveaux acteurs dans le débat sur la sécurité alimentaire, soit les ONG. La dissémination de ces organismes illustre la participation accrue des sociétés civiles sur la scène internationale à côté des élus et des entreprises. Même si elles n'ont été invitées à s'exprimer officiellement que dans le cadre de consultations préalables, elles ont quand même pu adresser leur message aux délégués des États lors de la cérémonie de clôture du Sommet.

Parallèlement au Sommet de Rome, 1200 ONG de 80 pays ont organisé un forum d'information, au cours duquel elles ont rappelé que les produits alimentaires ne sont pas des produits comme les autres. Pour la première fois depuis qu'elles tiennent des forums parallèles aux conférences des Nations Unies, les ONG ont réalisé un remarquable travail de concertation qui leur a permis d'aboutir à une position commune.



Il faut souligner que la dynamique changeante entre les parlementaires et les organismes issus de la société civile est due à un déficit démocratique que tous cherchent à combler à leur manière. Les ONG, à cause de leur contact direct avec les populations, ont un rôle important à jouer dans la recherche de solutions aux problèmes de développement, tels que la pauvreté, la dette et la sécurité alimentaire. Les ONG ne font en fait qu'occuper le terrain trop souvent laissé vacant par les parlementaires et les pouvoirs publics en général; cette réalité vaut autant dans les pays riches que dans les pays pauvres.

2.4 Le programme d'action du Canada pour la sécurité alimentaire.

A l'instar d'autres participants au Sommet mondial de l'alimentation, le Canada a fait des progrès appréciables dans la redéfinition de ses objectifs et engagements en matière de sécurité alimentaire. D'abord, en 1997, il a élaboré un plan d'action préliminaire pour donner suite aux engagements du Sommet. Celui-ci a été réalisé grâce à la collaboration de ministères et de représentants de la société civile qui ont travaillé ensemble au sein de groupes et de comités. En effet, la réalisation de ce document a bénéficié de l'apport de plus de 80 ONG, établissements et groupes, de l'ACDI (Agence canadienne de développement international) et d'autres ministères fédéraux et provinciaux. Le document final, qui tient compte de la contribution de tous ces intervenants et qui a reçu le titre de Programme d'action du Canada, a été lancé en octobre 1998. Le programme interpelle tous les secteurs de la société canadienne afin de faire en sorte que l'insécurité alimentaire au Canada et à l'étranger soit réduite de moitié au plus tard en 2015. Pour permettre d'appliquer les mesures proposées, d'en surveiller l'exécution et d'en faire rapport, le Bureau de la sécurité alimentaire a été créé en février 1999.

Selon le groupe consultatif mixte qui a mis au point le programme, l'éradication de la pauvreté est la clé de la sécurité alimentaire. La création d'emplois en vue de réduire la pauvreté doit être la priorité absolue et une responsabilité conjointe des gouvernements fédéral et provinciaux, de la société civile et du secteur privé. Les gouvernements doivent appliquer des programmes sociaux plus efficaces et mieux ciblés qui améliorent l'accès au travail rémunérateur. Pour ce qui est des communautés autochtones du pays, comme l'insécurité alimentaire ne dépend pas seulement de la pauvreté, mais aussi de problèmes d'accès aux denrées alimentaires causés par la disparition du mode de vie traditionnel, des mesures spécifiques seront mises de l'avant.

En ce qui a trait à la contribution du Canada à la sécurité alimentaire sur la scène internationale, des sept engagements du plan d'action du Sommet de l'alimentation, c'est l'accès à l'alimentation qui retient le plus l'attention. À cet égard, la contribution réduite de l'ACDI au cours de la dernière décennie aux activités liées à la sécurité alimentaire a été l'objet de vives préoccupations. Le groupe consultatif mixte a invité le gouvernement fédéral à rétablir les niveaux précédents d'aide internationale en désignant l'agriculture et la sécurité alimentaire comme domaines prioritaires de l'ACDI.

En ce qui concerne l'aide québécoise à la sécurité alimentaire, il faut signaler qu'il n'y a pas de ministère provincial qui ait une compétence nette en cette matière. Les ministères qui seraient les plus directement concernés sur la scène locale sont ceux de l'Agriculture et de la Santé et des Services sociaux. Pour ce qui est de l'aide internationale, le ministère des Relations internationales dispose d'un Secrétariat à l'aide internationale qui administre certains programmes d'aide à portée très limitée.



En adoptant la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire et le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation (SMA) en 1996, le Canada s'est engagé à présenter tous les deux ans au Comité de la sécurité alimentaire un rapport sur les réalisations liées à ses engagements. Le deuxième rapport d'étape doit être déposé en 2002. La surveillance de la mise en œuvre du Plan d'action incombe au Bureau de la sécurité alimentaire, le BSA.

Lors de la 24^{ème} session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), il a été convenu qu'un examen sera effectué en 2006, montrant les progrès accomplis en vue de réduire de moitié d'ici 2015 le nombre de personnes sous-alimentées par rapport au niveau de 1996. Les indicateurs de référence qu'on se propose d'utiliser pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Sommet mondial de l'alimentation sont: l'espérance de vie à la naissance, le pourcentage de la population sous-alimentée, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans, la proportion d'enfants de moins de 5 ans présentant une insuffisance pondérale, et le pourcentage des adultes présentant un indice de masse corporelle inférieur à 18,5.

Les résultats obtenus dans la lutte contre la pauvreté et la sous-alimentation sont très variables d'un pays à l'autre. Pendant la période comprise entre 1990-1992 et 1996-1998, 39 pays seulement ont réussi à réduire le nombre de personnes sous-alimentées sur leur territoire. Dans la majorité des pays en développement, notamment en Afrique, l'insécurité alimentaire s'est aggravée et le nombre de personnes sous-alimentées a augmenté. En ce qui concerne certaines recommandations clés du Plan d'action, la suite donnée n'est presque jamais indiquée dans les rapports nationaux; en fait, si la plupart des rapports donnent des informations sur les politiques, programmes et mesures visant à réduire la pauvreté, ils en donnent rarement sur les résultats des mesures prises ou en voie d'être prises en ce qui concerne la réduction du nombre des personnes sous-alimentées.

B. LES MOYENS D'ACTION DES PARLEMENTAIRES POUR RENFORCER LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DES POPULATIONS DES PAYS APPARTENANT À LA FRANCOPHONIE

3. Le rôle des Parlementaires pour renforcer la sécurité alimentaire.

Il faut tout d'abord s'entendre sur le droit inaliénable de tout individu à la sécurité alimentaire et à un régime alimentaire sain et équilibré. Il s'agit là, en fait, du premier droit économique de la personne humaine. Les parlementaires disposent à cet égard de plusieurs outils et moyens d'action, surtout d'ordre législatif.

Même si la plupart des victimes de la faim et de la malnutrition vivent dans des pays en voie de développement, l'insécurité alimentaire affecte aussi beaucoup de personnes vivant dans les pays en transition de l'Europe de l'est et dans les pays riches de l'hémisphère nord. Les parlementaires peuvent envisager, par le biais de la législation ou autrement, la mise en place rapide et efficace d'un certain nombre de mesures sociales visant à atténuer les inégalités, et à réduire le gaspillage des aliments et des réserves d'eau potable dans les pays riches; ainsi, les parlementaires ont un rôle important à jouer dans l'établissement de politiques et de législations adéquates, dans les domaines de l'agriculture et autres.



Dans certains cas, ce sont les situations politiques instables qui ont un effet néfaste sur la capacité des pays à gérer les problèmes de sécurité alimentaire. Lorsque ces situations dégénèrent et se transforment en conflits armés, cela entraîne encore d'autres problèmes: les dépenses militaires s'ajoutent aux dépenses courantes, on peut assister à des afflux de réfugiés que les pays touchés ne sont pas à même de nourrir convenablement; enfin, dans certains cas, des embargos économiques sont décrétés, qui affectent cruellement les populations.

L'application de moyens pacifiques pour régler les conflits est une nécessité afin de préserver l'accès des populations affectées à la sécurité alimentaire. La dette des pays pauvres envers les mieux nantis et envers les organismes internationaux comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, qui contribue à augmenter l'écart économique entre les nations, est une autre problématique que les parlementaires devront tenter de régler, si on veut réduire les inégalités qui existent à l'heure actuelle et qui menacent la sécurité alimentaire des moins privilégiés.

L'aide financière aux organismes non-gouvernementaux voués à la défense de la dignité humaine et au secours des populations éprouvées par les guerres, les épidémies, les famines et les cataclysmes naturels est un autre levier à la disposition des pays riches pour contribuer à l'amélioration de la situation générale.

Le Canada reconnaît la nécessité d'aider davantage les pays les plus pauvres, tout en évitant d'appuyer les dépenses à caractère militaire ; un moratoire sur le remboursement de la dette de certains pays pauvres a été annoncé en 2001. Les pays admissibles doivent mettre en place des réformes de leur programmes sociaux et de leur gestion publique et préparer un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Lorsque les pays admissibles auront terminé ce processus, le Canada annulera complètement leur dette.

La sécurité alimentaire ne concerne pas uniquement les pays en voie de développement ; elle doit être la préoccupation de toute la communauté internationale. Les parlementaires doivent dénoncer avec force l'utilisation inappropriée que font les gouvernements de certains pays de l'aide internationale qui leur est allouée. Ils doivent également dénoncer le détournement de recettes gouvernementales destinées à l'exploitation de ressources ou à l'alimentation vers l'achat d'armements, par exemple. Les parlementaires sont bien placés pour savoir que l'aide alimentaire qui est prodiguée par les organisations internationales n'assure pas l'alimentation des populations auxquelles elle est destinée. Ils doivent le dire lorsqu'ils sont témoins d'abus.

On pourrait mettre sur pied, au sein de la Francophonie, un réseau d'échanges réguliers d'informations sur l'évaluation du clivage Nord-Sud, en demandant à l'Agence de la Francophonie de communiquer des informations à intervalles réguliers aux parlementaires à ce sujet, de façon à ce que ceux-ci soient en mesure d'interpeller leurs gouvernements sur cette question. Pour renforcer les actions en matière de développement durable, on pourrait imaginer un institut consacré à l'étude du développement durable ; celui-ci serait situé dans un des pays de l'Afrique francophone. Il serait soutenu par l'ensemble de la Francophonie, ce qui permettrait la formation d'experts du Sud œuvrant dans un pays du Sud. Une formation dispensée aux agriculteurs et éleveurs sur place serait un aspect de cette action ; une telle formation pourrait être administrée, indépendamment ou de concert, par des représentants des secteurs public ou privé, par des institutions internationales ou des ONG. Ce qui est important, c'est que cette formation soit adaptée aux besoins et aux ressources locaux et qu'elle soit accessible aux femmes autant qu'aux hommes.



L'Organisation des Nations Unies doit jouer un rôle important dans le développement de stratégies globales visant à résoudre les problèmes liés à la sécurité alimentaire. Toutefois, ce rôle ne lui appartient pas en propre: il appartient à chaque nation, à chaque individu, en fonction de la capacité qu'il a ou que les circonstances lui ont conférée de changer les choses. Les parlementaires ont cette capacité, à un niveau supérieur à la moyenne des gens. On attendra donc davantage d'eux dans la recherche de solutions durables à ces problèmes.

4. Le rôle des Parlementaires des pays de la Francophonie dans le dossier de la sécurité alimentaire.

Les parlementaires appartenant à des pays de la Francophonie, par le biais des organismes qui les rassemblent et leur permettent de se rencontrer et d'échanger sur les différents problèmes qui se posent aux pays qu'ils représentent, ont souvent l'occasion d'aborder la question de la sécurité alimentaire. Ils peuvent le faire, par exemple, lors des rencontres des commissions de l'APF, surtout celles de la commission politique et de la coopération et du développement.

L'Organisation Internationale de la Francophonie a eu et continue d'avoir un certain succès dans la prévention des conflits, la lutte contre la pauvreté et la lutte pour la démocratie. La promotion de la sécurité alimentaire des habitants des pays ayant le français en partage va certainement dans le même sens. Même si chaque État membre est entièrement responsable de l'établissement et de la mise en œuvre de ses propres politiques et programmes de coopération et de développement, l'APF a clairement pour objectif de « *favoriser la coopération et de renforcer la solidarité au sein de la communauté francophone, dans le respect du droit au développement* ». On pourrait par exemple, dans le contexte de l'APF, développer des stratégies visant d'abord à évaluer le plus précisément possible les besoins des populations affectées et à déterminer les niveaux d'aide requis pour satisfaire à ces besoins. Ceci permettrait d'établir plus facilement un ordre de priorités réalistes, basé sur des données exactes et facilement vérifiables.

Il serait bon que la Francophonie culturelle, déjà bien développée, et la Francophonie politique, fondée sur la consécration du modèle démocratique, permettent désormais le développement d'une Francophonie économique active et efficace, qui garantisse l'accès aux ressources et à la croissance pour tous les membres de la famille francophone. Il est donc recommandé que la commission de la coopération et du développement continue de développer des thèmes susceptibles de sensibiliser les membres de la famille francophone à la nécessité d'agir sur le plan économique, dans le sens du développement durable et de la sécurité économique des nations et des individus qui la composent.

CONCLUSION

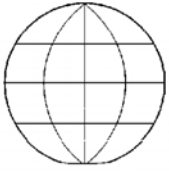
Il faut tenir compte de nombreux facteurs qui ont une influence sur les politiques et les programmes adoptés. Il s'agit notamment de l'identité culturelle, de la transparence dans l'exercice du pouvoir politique, de l'éradication de la corruption, de l'importance d'un environnement juridique valable. En matière de sécurité alimentaire, les programmes et plans d'action doivent englober toute la gamme des activités de développement. Par exemple, il faudrait viser l'implantation d'un contexte économique et social favorable, mettre en œuvre



des politiques visant à réduire la pauvreté et les inégalités, favoriser des pratiques de développement économiques participatives et viables, promouvoir des pratiques commerciales justes et orientées sur les opportunités offertes par les marchés locaux, essayer de prévenir les désastres naturels et les crises, qui débouchent souvent sur des famines, encourager l'application et l'utilisation optimales des investissements publics et privés. Il faut être réaliste: le problème de la faim ne pourra pas être entièrement résolu dans un avenir prévisible. L'on peut cependant tendre à ralentir la détérioration de la situation et à intensifier tous les efforts déjà consentis en ce sens par les intervenants concernés par le dossier.

Les pays plus riches doivent continuer de favoriser le développement économique des pays en voie de développement, de leur faciliter l'accès au crédit à des conditions commerciales avantageuses. Ils doivent aussi continuer d'investir dans le perfectionnement professionnel et technique des populations locales, favoriser le développement de réseaux de développement économique structurés et autosuffisants. Il faut déterminer précisément le type d'aide requis dans chaque cas, en tenant compte des situations et des circonstances, puis s'assurer de mieux intégrer l'aide alimentaire et les programmes de développement. L'on pourrait privilégier les pays où le niveau de corruption est bas, où les principes de bonne gouvernance sont respectés et où les populations locales manifestent une volonté de prendre en charge leur développement. L'objectif final reste bien sûr la mise en place, en collaboration étroite avec les administrations locales, de structures politiques et économiques qui assureront à chaque individu un mode de subsistance permanent et soutenu.





ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DE LA FRANCOPHONIE

XXVIII^e SESSION ORDINAIRE

Berne, 7-9 juillet 2002

DOCUMENT N°

***Projet de résolution
sur la sécurité alimentaire***

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie, réunie à Berne du 7 au 9 juillet 2002, sur proposition de la commission de la coopération et du développement de l'APF,

Reconnaissant le droit fondamental et inaliénable de tout individu à la sécurité alimentaire et à une alimentation suffisante, saine et équilibrée;

Soucieuse de garantir l'accès aux ressources et au développement pour tous les membres de la famille francophone ;

Estimant que l'éradication des causes de la pauvreté est la clef de la sécurité alimentaire ;

Favorisant le développement de structures politiques et économiques stables et démocratiques, fondées sur des principes de bonne gouvernance et axées sur la création d'emplois rémunérateurs, qui assureront à chaque individu un mode de subsistance adéquat, tant du point de vue quantitatif que qualitatif ;

Convaincue de l'importance de favoriser un développement durable, basé sur des pratiques politiques et économiques justes et participatives, si l'on désire atteindre l'objectif recherché, soit d'assurer la sécurité alimentaire pour tous ;

Soucieuse d'une intégration optimale de l'aide alimentaire fournie par les gouvernements, les organismes internationaux, les ONG, le secteur privé dans des programmes de développement socio-économique nationaux ;



Reconnaissant l'importance d'une répartition équitable et d'une distribution appropriée des denrées alimentaires au Nord et au Sud et entre les deux ;

Consciente du rôle fondamental que jouent les femmes dans la sécurité alimentaire des populations, et du besoin de revoir les stratégies de mise en œuvre de la sécurité alimentaire, de façon à ce que celles-ci prennent en compte l'accès et le droit des femmes au crédit et à la terre ;

Estimant que l'objectif de la sécurité alimentaire sera atteint plus facilement et plus rapidement si on met l'accent, dans les pays en voie de développement comme dans les pays riches et dans les pays en transition d'Europe de l'est, sur le perfectionnement professionnel et technique des populations locales et le développement de réseaux de développement économique régionaux bien structurés et autosuffisants ;

Recommande que les pays membres de la Francophonie favorisent le développement économique durable des pays soucieux de promouvoir la démocratie et les principes de bonne gouvernance et leur facilite l'accès aux financements extérieurs à des conditions avantageuses;

Recommande la mise sur pied, au sein de la Francophonie, d'un réseau d'échanges réguliers d'informations sur l'évaluation de la sécurité alimentaire, y compris dans sa dimension Nord-Sud, en demandant à l'Agence de la Francophonie de communiquer des informations à intervalles réguliers aux parlementaires à ce sujet, de façon à ce que ceux-ci soient en mesure d'interpeller leurs gouvernements sur cette question;

Recommande que les sommes allouées au titre de l'Aide aux Pays en Développement soient attribuées de façon juste et équitable et que les parlementaires des pays du Nord, par leur fonction de législateurs, favorisent l'augmentation de l'aide publique au développement et appellent les pays du Sud à user de leur mission de contrôle de l'action gouvernementale pour consacrer l'application des principes de bonne gouvernance.

