



COMMISSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE POUR L'ASIE ET LE PACIFIQUE

Comité du développement social

Première session
24-26 septembre 2008
Bangkok

**GESTION DES RISQUES ÉMERGENTS ET PERSISTANTS POUR ASSURER
UN DÉVELOPPEMENT SOCIAL INCLUSIF**

(Point 5 a) de l'ordre du jour provisoire)

**GESTION DES RISQUES RÉSULTANT DE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE
AU MOYEN D'UNE POLITIQUE SOCIALE INCLUSIVE ET DE
MESURES DE PROTECTION SOCIALE**

Note du secrétariat

RÉSUMÉ

La région de l'Asie et du Pacifique a connu un développement économique et social sans précédent au cours des toutes dernières décennies. Toutefois, les habitants de la région n'ont pas tous bénéficié des fruits d'un tel développement et des millions de personnes continuent de vivre dans la pauvreté. Les groupes défavorisés et socialement marginalisés, notamment les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées et de nombreuses femmes, qui constituent une grande partie des pauvres, sont particulièrement exposés aux effets néfastes des fortes augmentations des prix des denrées et des combustibles qui se sont produites en un court laps de temps. C'est aux pays en développement de l'Asie et du Pacifique que cette situation pose le plus de problèmes, étant donné qu'ils ne sont généralement pas dotés de systèmes de protection sociale développés qui permettent d'aider les personnes démunies.

Le présent document contient un examen de la sécurité alimentaire sous l'angle des implications sociales des nouveaux défis et menaces auxquels la région de l'Asie et du Pacifique fait face en matière de développement. L'accent est mis sur l'examen des mesures de protection sociales proposées – dans le Cadre général d'action élaboré par l'Équipe spéciale de haut niveau du Secrétaire général sur la sécurité alimentaire mondiale – pour faire face à la crise mondiale due à la hausse des prix des denrées et le rôle des politiques sociales et de la protection sociale dans la prévention, l'atténuation et l'élimination des effets de telles crises et la contribution à un développement économique et social inclusif susceptible d'améliorer la capacité de récupération des populations. En outre, la contribution potentielle de la coopération régionale à l'amélioration de la sécurité alimentaire est examinée.

Le Comité souhaitera peut-être étudier le Cadre général d'action et son applicabilité dans la région de l'Asie et du Pacifique et faire des recommandations à la Commission sur toute activité future que pourrait entreprendre le secrétariat pour faire face aux causes de la crise alimentaire et promouvoir une politique sociale et des mesures de protection sociale inclusives.

* La soumission tardive du présent document s'explique par la récente restructuration de l'appareil de conférence de la Commission, qui n'a été approuvée par le Conseil économique et social qu'en juillet 2008.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
I. SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DANS LE CONTEXTE DE LA CROISSANCE SOCIOÉCONOMIQUE.....	2
A. Sécurité alimentaire – un concept en évolution.....	2
B. Problématique de l’augmentation de la vulnérabilité avec l’enrichissement des sociétés.....	5
II. RÉACTION DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE.....	8
A. Organisation des Nations Unies	8
B. Normes et principes relatifs aux droits de l’homme.....	9
C. Partenariats au niveau régional.....	10
III. POLITIQUES SOCIALES INCLUSIVES ET MESURES DE PROTECTION SOCIALES POUR RENFORCER LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE.....	13
IV. RÉACTION DE LA CESAP À LA CRISE DES PRIX ALIMENTAIRES.....	18

INTRODUCTION

1. À l'instar d'autres parties du monde, la région de l'Asie et du Pacifique a récemment connu une augmentation rapide des prix de plusieurs denrées. Les cours des céréales ont plus que doublé de janvier 2006 à juin 2008, et plus de 60 % de la hausse ont été enregistrés depuis janvier 2008.¹ La hausse du prix du riz, qui est un aliment de base dans une bonne partie de l'Asie et du Pacifique, a été particulièrement rapide, tout comme celle du blé. L'Asie est de loin la région qui consomme le plus de blé (presque la moitié de la consommation mondiale).² En outre, les cours du pétrole ont fortement grimpé en un court laps de temps, poussant à la hausse les prix des engrais et les coûts du transport. Les effets de cette augmentation de prix sont particulièrement préjudiciables aux pauvres, qui consacrent généralement 50 à 80 % de leurs revenus à l'achat de nourriture.

2. D'autre part, l'impact des catastrophes naturelles et de conditions climatiques extrêmes a aggravé la situation dans de nombreux pays. La sécheresse qui a sévi dans des pays comme l'Australie – un important producteur de denrées alimentaires – a contribué à la baisse de l'offre. À une récente réunion convoquée par le Programme des Nations Unies pour le développement à Almaty (21-22 juillet 2008), les participants, qui étaient issus de diverses organisations internationales, ont examiné la situation en Asie centrale et ont exprimé la crainte que la conjugaison de plusieurs facteurs – manque chronique d'eau et d'énergie dans certaines parties de la sous-région, s'ajoutant à la sécheresse dans d'autres, avec pour conséquence des baisses possibles de la production agricole dans les secteurs de culture sèche du Tadjikistan et du Kirghizistan (voire dans les zones de l'Ouzbékistan et du Kazakhstan irriguées par les eaux du Syr Darya); pénuries énergétiques continues au Tadjikistan et au Kirghizistan; augmentation générale des prix de l'énergie et des denrées – pourrait avoir de graves répercussions économiques et sociales sur une bonne partie de l'Asie centrale, et, en particulier sur les pays les plus pauvres, le Kirghizistan et le Tadjikistan.³

3. Bien que la sécurité alimentaire soit un vieux problème dans la région, les récentes catastrophes naturelles – notamment le cyclone Nargis, qui a frappé le Myanmar en mai 2008, et le tremblement de terre du Sichuan (Chine) du même mois – montrent combien il est important de se préparer en prévision des catastrophes et de veiller à préserver la sécurité alimentaire. Elles montrent aussi l'importance d'une politique sociale efficace et inclusive et de mesures de protection sociales pour permettre aux personnes démunies de subvenir à leurs besoins les plus essentiels, de renforcer leur capacité de récupération face à ces fléaux et de se prémunir contre les risques.

¹ Banque mondiale, *Guidance for Responses from the Human Development Sectors to Rising Food Prices*, Réseau du développement humain (21 juin 2008).

² Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Asia-Pacific Food Situation Update* (juin 2008), page 2.

³ Johannes E. Linn, *The Compound Water-Energy-Food Crisis Risks in Central Asia: Update on an International Response* (Brookings Institution, 12 août 2008), document consulté le 15 septembre 2008 à l'adresse Web www.brookings.edu/opinions/2008/0812_central_asia_linn.aspx.

I. SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DANS LE CONTEXTE DE LA CROISSANCE SOCIOÉCONOMIQUE

A. Sécurité alimentaire – un concept en évolution

4. Il y a différentes définitions de la sécurité alimentaire mais dans son essence le concept, qui a évolué au fil des ans, présuppose que l'ensemble de la population soit en mesure d'accéder à des denrées alimentaires d'une qualité satisfaisante en quantité suffisante et d'en disposer de manière continue. Dans la région de l'Asie et du Pacifique, le manque de sécurité alimentaire – l'insécurité alimentaire – touche des millions de personnes, en particulier celles rendues vulnérables par d'autres facteurs, tels que la discrimination, le déplacement ou la migration, les conflits ou les catastrophes naturelles. Avant de procéder à une analyse plus approfondie du phénomène, il est utile d'examiner la sécurité alimentaire dans le contexte de l'indisponibilité, l'inaccessibilité ou de l'unitilisation de denrées alimentaires sous diverses formes. L'insécurité alimentaire peut être chronique (c'est-à-dire à long terme et persistante), cyclique, comme cela peut être le cas entre les semailles et la récolte ou passagère, par exemple à la suite de certains chocs, notamment de catastrophes naturelles ou causées par l'homme, qui entraînent des pénuries alimentaires ou des augmentations brusques des prix. Les chocs en question peuvent être « covariants » lorsqu'ils touchent l'ensemble de la population dans une zone déterminée (c'est le cas de la sécheresse ou des inondations) ou spécifiques quand ils concernent des personnes (par exemple la maladie ou la vieillesse).⁴ Cela dit, il est important de planifier minutieusement les politiques sociales et les interventions de protection sociales afin qu'elles soient adaptées aux circonstances particulières mais aussi suffisamment souples pour tenir compte d'éventuels changements environnementaux, économiques ou sociaux.

5. La sécurité alimentaire est un facteur clef dans l'optique d'un développement humain durable. Selon le Banque mondiale, une crise alimentaire peut avoir des effets néfastes sur le développement humain de quatre manières : augmentation de la pauvreté et des inégalités, détérioration de la nutrition, réduction de l'accès aux services d'éducation et de santé et épuisement des moyens de production des pauvres. Une détérioration d'un de ces éléments, quel qu'il soit, est difficile à corriger et ses conséquences peuvent se faire sentir pendant des années et parfois des générations.⁵ En réalité, l'insécurité alimentaire et les augmentations de prix qui l'exacerbent nuisent non seulement au développement économique et social mais aussi à la cohésion de la société. La double menace que constituent l'augmentation des prix des denrées et ceux des combustibles et l'inflation qui en résulte risque de déboucher sur de plus grandes inégalités et a, dans certaines régions du monde, déjà provoqué des manifestations voire des conflits. En effet, de telles évolutions peuvent freiner les progrès vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement voire entraîner un recul dans ce domaine. En conséquence, il convient de veiller à assurer la sécurité alimentaire par des

⁴ Elizabeth Cromwell et Rachel Slater, *Food security and social protection*, document produit pour le Département du développement international du Royaume-Uni (septembre 2004).

⁵ Banque mondiale, *Guidance for Responses from the Human Development Sectors to Rising Food Prices*, Réseau du développement humain, Banque mondiale, 21 juin 2008, consulté en juillet 2008 à l'adresse Web http://siteresources.worldbank.org/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/HD_Response_Food_Prices.pdf?resourcelname=HD_Response_Food_Prices.pdf.

interventions susceptibles de contribuer dans le même temps à un développement inclusif et à la réduction de la vulnérabilité vis-à-vis des chocs.

6. La demande mondiale de céréales a augmenté plus que l'offre entraînant une baisse des stocks dans le monde de 115 à 54 jours de consommation entre 1999 et 2007.⁶ Un ralentissement de l'augmentation des rendements agricoles en Asie et dans le Pacifique, région où la population continue de s'accroître, est un autre facteur à l'origine des hausses des prix des denrées. Cela s'explique dans une large mesure par le manque d'investissements dans le secteur agricole.⁷ La croissance de la production agricole est passée en Asie du Sud-Est et de l'Est et dans le Pacifique de 3,6 % et 4 % respectivement dans les années 80 à 3 et 0,1 % entre 2000 et 2003. La baisse des rendements enregistrés s'explique largement par l'insuffisance des investissements dans le domaine de la recherche et de la vulgarisation qui sont aujourd'hui bien en-dessous de ceux enregistrés pendant les premières années de la révolution verte.⁸

7. De nombreux facteurs, notamment les catastrophes naturelles (inondations, sécheresse, cyclones, etc.) et l'augmentation des prix de l'énergie, qui entraînent une hausse des prix des engrais et des pesticides et une augmentation des coûts du transport, contribuent à l'insécurité alimentaire. En outre, l'impact sur l'environnement des modes de consommation actuels et prospectifs de l'énergie constitue une menace pour les moyens de subsistance de millions de personnes à travers la région, eu égard à la fois à l'insécurité alimentaire et aux catastrophes naturelles qui peuvent en résulter. En conséquence, la riposte doit être multisectorielle.

8. Parmi les autres raisons de la hausse spectaculaire des prix des denrées figurent la flambée des cours du pétrole, l'impact des prêts inconsidérés accordés à des emprunteurs à risque aux Etats-Unis et la baisse du cours du dollar, la tension qui s'exerce sur les terres du fait par exemple de la production de biocarburants et du développement urbain et l'augmentation de la demande de viande et de produits laitiers due à l'expansion des classes moyennes et des populations urbaines dans des pays tels que la Chine et l'Inde, qui enregistrent une rapide croissance économique. La production de viande et de produits laitiers requiert généralement l'utilisation intensive d'éléments tels que les céréales. Une quantité de céréales correspondant à plusieurs calories est nécessaire pour produire l'équivalent d'une calorie de viande et la forte demande à la fois de céréales et de viande pousse à la hausse des prix des deux denrées. Les autres facteurs qui contribuent à l'insécurité alimentaire sont la mauvaise gouvernance, l'absence de titres de propriété et les régimes fonciers, la discrimination et l'exclusion sociale, auxquels s'ajoutent les facteurs ci-après:⁹

⁶ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *International Commodity Prices*, document consulté à l'adresse : <http://www.fao.org/es/esc/prices/PricesServlet.jsp?Lang=en>, juillet 2008.

⁷ CESAP, *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2008 : Sustaining Growth and Sharing Prosperity* (publication des Nations Unies, n° de vente E.08.II.F.7).

⁸ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Rapid growth of selected Asian economies; lessons and implications for agriculture and food security: China and India, Policy Assistance Series 1.2* (Rome, 2006).

⁹ Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, *Food Security in Developing Countries*, Parliamentary Office of Science and Technology, Postnote No. 274 (décembre 2006), document consulté en juillet 2008 à l'adresse Web: www.alphagalileo.org/images/postpn274.pdf.

- Effets de maladies comme le VIH/sida et le paludisme, qui peuvent réduire la capacité des membres des ménages de travailler et, partant, de produire ou d'acheter des vivres;
- Assainissement insuffisant et eau de mauvaise qualité pouvant aggraver la maladie et la malnutrition;
- Manque d'accès chez les femmes et les petits agriculteurs au crédit (en particulier les crédits saisonniers à court terme) nécessaire pour investir et innover;
- Conflits et persécutions, qui peuvent causer des crises alimentaires, une régression économique, des migrations et la destruction d'écoles, d'hôpitaux et de routes.

1. Objectifs de développement internationaux et problème de la faim

9. Le premier des Objectifs du Millénaire pour le développement est l'éradication de l'extrême pauvreté et de la faim. Les autres Objectifs sont aussi étroitement liés à la problématique de la pauvreté et de la faim. Par exemple, les familles sont parfois obligées à renoncer aux soins de santé et à l'éducation parce que les ressources dont elles disposent leurs suffisent à peine pour se nourrir, avec pour conséquences une forte mortalité infantile et liée à la maternité, la perte d'occasions pour les enfants (s'agissant notamment de l'éducation), un développement mental et physique déficient chez ces derniers, en raison de la malnutrition, et une main-d'œuvre en moins bonne santé et moins productive. La réduction de la pauvreté et de la faim contribuerait directement à la réalisation d'autres Objectifs, et il en est de même des progrès vers la réalisation du troisième Objectif, à savoir la promotion de l'égalité entre les sexes et le renforcement du pouvoir des femmes.

10. L'insécurité alimentaire débouche souvent sur des carences en oligoéléments, compromet la croissance et contribue à la malnutrition et à un mauvais état de santé. Le deuxième objectif partiel de l'Objectif 1 du Millénaire pour le développement consiste à réduire de moitié la proportion des personnes souffrant de la faim. Les deux indicateurs à prendre en compte dans ce domaine sont les suivants :

- Le pourcentage d'enfants âgés de moins de 5 ans qui ont un poids insuffisant;
- La proportion de la population dont l'apport calorique journalier est inférieur au niveau minimum.

11. Il est important de noter toutefois que l'absence de famine n'est pas forcément synonyme de sécurité alimentaire dans la mesure où des facteurs culturels et institutionnels peuvent jouer un rôle. De fait, la suralimentation peut aussi avoir un effet néfaste sur la santé et la productivité, surtout en cas de consommation excessive d'aliments pauvres en éléments nutritifs. En conséquence, les mesures prises doivent porter sur la nutrition ainsi que sur la répartition des aliments au sein des ménages en fonction du statut social, de l'âge et de sexe. Il faut que les femmes enceintes et celles qui allaitent aient accès à des aliments qui répondent à leurs besoins nutritionnels.

12. D'une manière générale, la région de l'Asie et du Pacifique est considérée comme en retard dans la réalisation de l'Objectif du Millénaire pour le développement relatif à la lutte contre la faim, étant donné que 28 % des enfants de moins de 5 ans vivant dans la région ont un poids insuffisant. À l'échelle mondiale, la région compte environ deux tiers des enfants souffrant d'une insuffisance pondérale. De nombreux enfants ont un poids insuffisant à la naissance. Dans le cadre d'un cycle continu de la malnutrition, les filles qui souffrent d'une insuffisance pondérale et qui sont mal nourries donnent à leur tour naissance à des enfants d'un poids insuffisant.¹⁰

B. Problématique de l'augmentation de la vulnérabilité avec l'enrichissement des sociétés

13. Le scénario susmentionné doit être perçu dans le contexte d'une région qui connaît un développement économique et social sans précédent. Elle est en effet devenue un puissant moteur de la croissance économique mondiale; entre 1988 et 2005, les pays en développement de l'Asie ont enregistré chaque année en moyenne un taux de croissance de 7,5 % – soit plus du double du reste du monde. Cette croissance économique s'est accompagnée d'une forte diminution de la mortalité infantile dans presque tous les pays de la région avec pour conséquence une augmentation de 70 % de l'espérance de vie qui est passée de 40,19 ans en 1960 à 68,17 ans en 2004.¹¹ Des données globales de ce type dissimulent néanmoins d'importantes disparités entre les pays et les régions d'un même pays. La fait est que non seulement les progrès dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement sont inégaux, dans certains cas les chances de les atteindre sont très minces. En effet, plusieurs pays semblent avoir stagné voire régressé dans leurs efforts pour combattre la pauvreté liée au revenu. Dans bien des cas, une vigoureuse croissance économique ne s'est pas traduite par un développement inclusif. En conséquence, les inégalités entre les pays et à l'intérieur des pays de la région se sont aggravées causant de vives tensions économiques et sociales.¹²

14. À travers la région, des millions de personnes continuent d'être mal nourries : cela les rend plus susceptibles d'être en mauvaise santé et les expose à un cycle de pauvreté et de maladie. En conséquence, leur capacité de participer de manière effective au développement économique et social est réduite. Par-delà, la dimension sociale de la plupart des Objectifs du Millénaire pour le développement, l'aspect environnemental visé à l'Objectif 7 pose, dans l'optique d'un développement durable, un problème majeur, qui a d'importantes implications sur les plans économique et social. Dans les petits pays insulaires du Pacifique, il y a une forte dépendance vis-à-vis des importations de denrées; en outre, comme dans d'autres parties de la région de l'Asie et du Pacifique, les coûts du transport intérieur et une infrastructure insuffisante peuvent avoir pour effet d'augmenter le coût des denrées qui sont déjà chères. Les Gouvernements et d'autres parties prenantes doivent d'urgence étudier les raisons pour lesquelles les prix des denrées ont augmenté et que ces denrées sont devenues moins accessibles de façon à assurer la sécurité alimentaire.

¹⁰ CESAP/BAsD/PNUD, *Un avenir à portée de main: partenariat régional sur les objectifs du Millénaire pour le développement en Asie et dans le Pacifique* (New York, 2008).

¹¹ CESAP, *Development of Health Systems in the Context of Enhancing Economic Growth towards Achieving the Millennium Development Goals in Asia and the Pacific* (publication des Nations Unies, n° de vente E.07.II.F.12).

¹² Banque asiatique de développement, *Key Indicators 2007* (Manille, 2007).

15. Les pays de la région répondent à la flambée des prix des denrées de différentes manières, notamment en prenant des mesures axées sur les marchés (réduction des droits à l'importation, imposition de taxes ou de restrictions à l'exportation, limitation du stockage par les opérateurs privés, etc.), et en apportant un soutien direct aux consommateurs. Par exemple, la République de Corée a réduit les droits sur les importations de blé et le Gouvernement japonais a augmenté, en avril 2008, de 30 % environ la taxe sur les importations de blé imposée aux minotiers. La Chine et le Pakistan imposent des taxes sur les exportations de blé et le Kazakhstan a mis fin aux ventes de blé à l'étranger. Le Gouvernement de la République démocratique populaire lao a décidé de créer une banque nationale du riz et le Gouvernement thaïlandais a acheté environ 350 000 tonnes de riz paddy.¹³

16. Il est impératif de faire face à la faim, dans la mesure où elle constitue un problème fondamental de développement qui fait obstacle à la croissance économique et empêche des millions d'êtres humains d'échapper à la misère.¹⁴ En améliorant la santé et la productivité, les investissements pour promouvoir l'état nutritionnel de la population peuvent contribuer largement à la croissance économique et sociale. En Asie du Sud, par exemple, une augmentation de l'apport énergétique quotidien de 500 calories correspond à une hausse de 1,7 % de la croissance économique. En Afghanistan, au Bangladesh, en Inde et au Pakistan la sous-alimentation touche 38 à 51 % des personnes contre 26 % en Afrique subsaharienne, et selon les estimations, la malnutrition coûte jusqu'à 3 % de leur croissance économique annuelle aux pays pauvres.¹⁵

17. Le concept de sécurité alimentaire s'applique à différents niveaux allant de l'individu à l'ensemble de la population. S'agissant de l'accès aux denrées, de leur disponibilité et de leur répartition, cet élément est à prendre en compte en ce sens qu'une nation ou un groupe peut disposer de stock de vivres qui ne sont peut-être pas accessibles à tous. Par exemple pendant la famine qui avait frappé le Bengale au début des années 40, les entrepôts étaient pleins de nourriture mais les personnes mouraient de faim parce qu'elles n'avaient pas les ressources nécessaires pour acheter des vivres.¹⁶

18. Dans la Déclaration de Rome de 1996 sur la sécurité alimentaire mondiale et le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation, il est reconnu que l'offre des denrées avait sensiblement augmenté pendant les décennies passées. Toutefois, il y est également observé que certaines personnes ne pouvaient subvenir à leurs besoins essentiels du fait de problèmes d'accès à la nourriture dus à leur incapacité chronique d'en acheter, à l'instabilité de l'offre et de la demande et à des catastrophes naturelles et causées par l'homme.¹⁷

¹³ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique (juin et juillet 2008); *National Policy Responses to High Food Prices*, Economic and Social Perspectives Policy Brief 1 (juillet 2008).

¹⁴ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *État de l'insécurité alimentaire dans le monde 2000* (Rome, 2008, page iv).

¹⁵ Banque mondiale, *Repositioning nutrition as central to development: A strategy for large scale action* (Washington, D.C., 2005).

¹⁶ Amartya Sen, *Poverty and famines: An essay in entitlement and deprivation* (Oxford, The Clarendon Press, 1986).

¹⁷ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Déclaration de Rome sur sécurité alimentaire mondiale et Plan d'action du Sommet mondial sur l'alimentation* (Rome, 1996).

19. En outre, la discrimination et l'exclusion sociales empêchent certains groupes d'accéder à la nourriture. Les femmes, par exemple, ne peuvent souvent pas obtenir des aliments de bonne qualité en quantité suffisante contrairement aux hommes, en raison de la faiblesse de leurs revenus ou de problèmes de sécurité d'occupation de la terre, de restrictions culturelles sur la consommation de certains aliments et d'une répartition inégale des ressources dans les ménages. L'importance de l'élimination de la pauvreté, moyennant une pleine participation des hommes et des femmes, pour parvenir à une sécurité alimentaire durable pour tous a été réaffirmée au Sommet mondial sur l'alimentation de 1996 et au Sommet mondial sur le développement durable de 2002, ainsi que dans la Déclaration du Millénaire de l'Organisation des Nations Unies. En outre, lors de ces sommets et dans la Déclaration, la nécessité d'agir d'urgence pour éliminer les inégalités entre les sexes a été reconnue.¹⁸

20. Les pays de l'Asie et du Pacifique connaissent des taux d'urbanisation élevés. Même lorsque la situation des prix est normale, les pauvres des zones urbaines ne sont souvent pas capables de produire ou d'acheter les aliments ou les combustibles dont ils ont besoin. Dans le cas des pays insulaires du Pacifique, généralement, la pauvreté n'entraîne pas la faim ou un dénuement du même type que dans d'autres parties de l'Asie. Elle se traduit plutôt par une lutte continue pour disposer des moyens de faire face aux dépenses essentielles, en particulier dans les zones urbaines, notamment les produits qui nécessitent des paiements en espèces. Les familles doivent constamment faire des choix entre des besoins concurrents, qu'il s'agisse de la nourriture ou d'autres produits essentiels, en raison de la faiblesse de leur revenu en espèces. Des arbitrages sont souvent nécessaires, par exemple entre l'alimentation et les frais scolaires, et les ménages ont du mal à acheter de la nourriture en quantité suffisante et répondant aux besoins nutritionnels. Ils sont parfois obligés de contracter auprès de prêteurs rapaces des emprunts à des taux d'intérêt extrêmement élevés pour répondre aux besoins de la famille et s'acquitter des obligations communautaires. En conséquence, de nombreuses familles sont souvent voire constamment endettées.¹⁹

21. L'urbanisation transforme aussi de manière irréversible les modes de consommation et de production, d'où une reconversion de terres agricoles et une concurrence pour l'accès à l'eau et à l'énergie. L'expansion des populations urbaines entraîne des changements dans les habitudes alimentaires due à une dépendance croissante à l'égard de produits alimentaires importés au détriment de ceux qui sont produits localement.²⁰ Étant donné que les économies urbaines sont hautement monétisées, la sécurité du revenu est particulièrement importante pour les personnes vivant dans les villes.

¹⁸ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Rural women and food security in Asia and the Pacific: Prospects and paradoxes*, Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique (Bangkok, 2005).

¹⁹ Abbott D. et S. Pollard, *Hardship and Poverty in the Pacific* (Manila, Asian Development Bank, 2004).

²⁰ Équipe spéciale de haut niveau sur la crise alimentaire mondiale, *Comprehensive framework for action* (Organisation des Nations Unies, juillet 2008), page 24, document consulté le 3 septembre 2008 à l'adresse Web www.un.org/issues/food/taskforce/docs.html.

II. RÉACTION DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

A. Organisation des Nations Unies

22. Le 28 avril 2008, le Secrétaire général de l'ONU a créé une équipe spéciale sur la crise de la sécurité alimentaire mondiale composée de chefs de secrétariat de fonds et de programmes des Nations Unies, des institutions de Bretton Woods et de responsables d'organes compétents du Secrétariat de l'ONU. L'Équipe spéciale est présidée par le Secrétaire général, et le Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, M. Jacques Diouf, en est le vice-président. La tâche principale de l'Équipe spéciale est de promouvoir la recherche d'une solution concertée aux problèmes causés par les cours actuels des denrées à l'échelle mondiale, notamment en facilitant l'élaboration d'un plan d'action assorti de priorités et en coordonnant la mise en œuvre.

1. Cadre général d'action

23. Le Cadre général d'action expose la position commune des membres de l'Équipe spéciale de haut niveau sur les mesures proposées pour :

- Faire face aux menaces et aux perspectives inhérentes à l'augmentation des prix des denrées;
- Opérer des changements pour éviter de futures crises;
- Contribuer à la sécurité alimentaire et nutritionnelle nationale, régionale et mondiale.

24. L'Équipe spéciale a présenté son cadre général d'action en juillet 2008. Tout en constituant un outil pour l'analyse des facteurs, des menaces et des perspectives en la matière, ce document expose les mesures recommandées pour répondre aux besoins immédiats des populations vulnérables, renforcer leur capacité de récupération à long terme et contribuer à la sécurité alimentaire et nutritionnelle à l'échelle mondiale. Le Cadre met en outre l'accent sur l'importance de répondre aux besoins des petits agriculteurs. La dernière partie est consacrée à la réalisation des objectifs du Cadre.

25. En plus du besoin urgent de répondre pleinement aux besoins énergétiques, plusieurs autres mesures sont nécessaires pour subvenir aux besoins des populations vulnérables à savoir :

- Promotion de l'alimentation scolaire;
- Renforcement de l'appui nutritionnel;
- Soutien à la gestion de la sous-nutrition;
- Garantie des besoins de base des consommateurs pauvres;
- Ajustement des pensions et des différents programmes de protection sociale.

26. Pour qu'ils puissent mieux contribuer au renforcement de la résistance au choc des prix, les systèmes de protection sociale doivent s'accompagner d'instruments de gestion des risques de façon à atténuer les effets des crises et des catastrophes potentielles, notamment de mécanismes de transfert

plus efficaces, permettant de toucher les populations vulnérables et de contribuer à améliorer les liens avec d'autres services sociaux de base. Le Cadre général d'action recommande pour développer les systèmes de protection sociale de prendre des mesures telles que les suivantes :

- Trouver d'autres solutions que l'assistance inconditionnelle par l'établissement de liens avec d'autres programmes du secteur social conjuguant fourniture de vivres et apport d'argent. Les transferts conditionnels peuvent être fondés sur la mise à l'essai des moyens utilisés pour aider des groupes déterminés de la population. Les formules « vivres contre travail » ou « travail contre rémunération » sont, par exemple, des formes de transfert conditionnel consistant à mobiliser des chômeurs encore capables de travailler dans des projets agricoles ou de remise en état de petits ouvrages d'infrastructure qui peuvent avoir des effets bénéfiques durables sur la collectivité tout en répondant aux besoins immédiats des participants. La fourniture de vivres ou d'argent contre une formation est une autre forme de transfert conditionnel permettant aux participants d'acquérir les qualifications nécessaires pour entrer sur le marché du travail ou y revenir et être plus autosuffisants. L'alimentation scolaire peut être une incitation efficace à la scolarisation et à la fréquentation scolaire, en particulier dans le cas des filles. Pour renforcer l'élément nutritionnel de tels programmes, il faut veiller à intégrer l'éducation alimentaire et nutritionnelle dans les cursus;
- Améliorer la qualité et la variété des aliments fournis aux populations hautement vulnérables dans le cadre des mesures en faveur de la nutrition;
- Rendre les programmes plus efficaces en affinant et en améliorant, conformément aux capacités nationales, les mécanismes de sélection des bénéficiaires et les outils nécessaires à l'exécution efficace des programmes.

27. L'Équipe spéciale de haut niveau a suggéré à la CESAP de demander au Comité de donner son point de vue sur les dimensions régionales du problème et le rôle des organisations régionales.

B. Normes et principes relatifs aux droits de l'homme

28. La sécurité alimentaire est un droit fondamental consacré à l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. En outre, les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont « l'obligation fondamentale d'adopter les mesures nécessaires pour lutter contre la faim ».²¹ Dans l'observation générale 12 (1999) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels on peut lire ce qui suit :

²¹ L'Observation générale 12 (E/C.12/1999/5), adoptée en 1999 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, vise à définir certaines des principales questions que le Comité considère comme importantes pour l'exercice du droit à une alimentation suffisante. Elle a été élaborée à la requête des États membres, qui avaient demandé au Sommet mondial de l'alimentation de 1996 une meilleure définition des droits relatifs à l'alimentation énoncés à l'article 11 du Pacte et après que le Comité a demandé qu'une attention particulière soit accordée au Plan d'action du Sommet, dans le cadre du suivi de l'application des mesures concrètes prescrites à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

L'accessibilité physique signifie que chacun, y compris les personnes physiquement vulnérables, comme les nourrissons et les jeunes enfants, les personnes âgées, les handicapés, les malades en phase terminale et les personnes qui ont des problèmes médicaux persistants, dont les malades mentaux, doit avoir accès à une nourriture suffisante. Il se peut qu'il faille prêter une attention particulière et parfois donner la priorité à cet égard aux victimes de catastrophes naturelles, aux personnes vivant dans des zones exposées aux catastrophes et aux autres groupes particulièrement défavorisés. De nombreux groupes de population autochtones, dont l'accès à leurs terres ancestrales peut être menacé, sont particulièrement vulnérables.

29. L'observation générale précise en outre en ces termes l'obligation qu'ont les institutions financières internationales d'assurer la protection du droit à l'alimentation :

Les institutions financières internationales, notamment le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, devraient faire une plus large place à la protection du droit à l'alimentation dans leurs politiques de prêt et leurs accords de crédit ainsi que dans les mesures internationales visant à régler la crise de la dette. Il faudrait veiller, conformément au paragraphe 9 de l'Observation générale 2 du Comité, à ce que dans tous programmes d'ajustement structurel le droit à l'alimentation soit protégé.

30. Un pouvoir d'achat réduit, s'ajoutant à la flambée des prix des denrées et des combustibles, oblige les familles à réduire leurs dépenses d'éducation et de santé et à vendre des moyens de production, augmentant ainsi leur risque d'être exposées à la faim et entraînées vers des comportements à risque. À cet égard, dans l'observation générale 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, on peut lire aussi ce qui suit :

L'accessibilité économique signifie que les dépenses d'une personne ou d'un ménage consacrées à l'acquisition des denrées nécessaires pour assurer un régime alimentaire adéquat soient telles qu'elles n'entravent pas la satisfaction des autres besoins élémentaires. Elle s'applique à tous modes de d'acquisition ou toutes prestations par lesquelles les gens se procurent leur nourriture et permet de déterminer dans quelle mesure le droit à une alimentation suffisante est assuré. Il se peut qu'il faille prêter attention dans le cadre de programmes spéciaux aux groupes socialement vulnérables comme les personnes sans terre et les autres segments particulièrement démunis de la population.

C. Partenariats au niveau régional

31. L'Équipe spéciale de haut niveau collaborera avec les organisations régionales dans le contexte de l'élargissement de leur rôle à l'appui d'une analyse et de réactions coordonnées face à la crise alimentaire. Les organisations ou les groupements politiques intergouvernementaux de la région de l'Asie et du Pacifique peuvent offrir à une analyse des questions et coordonner les interventions de leurs membres. Il y a en Afrique, par exemple, plusieurs initiatives qui favorisent des actions coordonnées et l'échange de données d'expérience.

32. Les banques régionales de développement multilatéral comme la Banque asiatique de développement ont une vaste expérience dans le domaine de l'appui au développement de l'agriculture et à la protection sociale dans les pays en développement et consacrent des ressources financières et techniques importantes aux efforts pour surmonter la crise alimentaire. La Banque islamique de développement appuie, elle aussi, le développement agricole. L'Équipe spéciale et les responsables des banques régionales de développement et des organisations intergouvernementales régionales collaborent à l'analyse des causes, des effets et des tendances de la crise alimentaire que connaît la région et des moyens à mettre en œuvre pour la surmonter. Ils encouragent une exécution fondée sur une approche commune à l'échelle du pays, notamment sur des accords de partenariat avec le secteur privé, les organisations d'agriculteurs et de producteurs et d'autres parties.

33. La coopération régionale peut se révéler efficace en tant que moyen de prévenir les crises et d'y faire face, comme on peut le constater dans le contexte des efforts pour atténuer l'impact des catastrophes naturelles, notamment les inondations, la sécheresse et d'autres phénomènes qui créent des situations d'insécurité alimentaire. Les politiques sociales régionales portent sur des questions qui appellent une coopération intergouvernementale transfrontière. Elles constituent un prolongement des politiques sociales nationales et devraient être par conséquent conformes aux objectifs de ces dernières. Des politiques peuvent être élaborées au niveau régional pour des questions telles que la répartition (par exemple de l'aide publique au développement), la réglementation (par exemple l'adoption par le biais de négociations avec les fournisseurs privés de mesures pour faire en sorte que les denrées soient sur le plan commercial accessibles, abordables et de qualité), l'investissement dans la recherche-développement, et l'échange de données d'expérience. Des systèmes d'alerte rapide régionaux efficaces peuvent renforcer la sécurité alimentaire grâce à la coordination des informations relatives à l'agriculture émanant des États membres, notamment en ce qui concerne les rendements agricole attendus et la sécheresse. L'action régionale peut également consister en des investissements dans des installations efficaces de stockage des denrées, dans des banques alimentaires et dans la logistique du transport ainsi que dans la mise en place de systèmes d'assurance agricole régionaux, par exemple pour les récoltes et le bétail.²²

34. Dans la région de la CESAP, les associations sous-régionales ont déjà par le passé entrepris certaines activités pour renforcer la sécurité alimentaire. En 1997, l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR) mettait en place une réserve régionale de sécurité alimentaire. Les chefs d'État et de gouvernement, qui avaient participé au quinzième Sommet de l'ASACR tenu à Colombo les 2 et 3 août 2008, ont publié une déclaration sur la sécurité alimentaire affirmant leur ferme intention d'assurer la sécurité alimentaire à l'échelle de la région et de faire en sorte que l'Asie du Sud redevienne le grenier du monde.²³ Ils ont également demandé la tenue d'une réunion

²² Bob Deacon, Isabel Ortiz et Sergei Zelenev, *Regional Social Policy*, Département des affaires économiques et sociales, document n° 37 (ST/ESA/2007/WP/37, juin 2007).

²³ Colombo Statement on Food Security, consulté le 1^{er} septembre 2008 à l'adresse Web www.saacr-sec.org/data/summit15/colombostatementonfoodsecurity.htm.

extraordinaire des Ministres de l'agriculture des États membres de l'ASACR à New Dehli en novembre 2008 aux fins d'examiner l'application d'une stratégie régionale à cours/moyen terme axée sur les populations, et des projets de coopération pour contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire, moyennant :

- Une augmentation de la production vivrière;
- Des investissements dans l'agriculture et les agro-industries;
- L'intensification de la recherche agricole et des efforts pour prévenir la détérioration des sols;
- La mise au point et le partage de technologies agricoles;
- L'échange de pratiques exemplaires en matière d'achat et de distribution;
- L'amélioration de la gestion des risques climatiques et phytosanitaires dans l'agriculture.

Les participants ont en outre réclamé que la Banque alimentaire de l'ASACR devienne d'urgence opérationnelle et ont souligné la nécessité d'élaborer rapidement le document de l'ASACR sur les perspectives de l'agriculture d'ici 2020.

35. En 1999, par l'adoption de l'Accord sur la réserve de sécurité alimentaire de l'ASEAN, les membres ont souligné l'importance de constituer des stocks de sécurité selon les principes d'autonomie collective, de résistance économique et de solidarité. Face à la crise alimentaire actuelle, le sentiment au sein de l'ASEAN était que l'organisation était prête à s'attaquer au problème de la flambée des prix des denrées en prenant des mesures telles que le renforcement de ses mécanismes de sécurité alimentaire. Les membres de l'Association, pris ensemble ont des stocks excédentaires de nombreuses denrées et l'organisation a déclaré qu'elle serait disposée à en faire bénéficier des pays en dehors de l'Asie du Sud-Est pour contribuer à atténuer les effets néfastes des augmentations des prix.²⁴ L'ASEAN a en outre des mécanismes portant directement la sécurité alimentaire dans la région, notamment la réserve de sécurité alimentaire et la réserve de riz de l'Asie de l'Est, à laquelle participe les pays membres de l'ASEAN et trois autres pays, à savoir la Chine, le Japon et la République de Corée. D'autre part, un réseau d'information sur la sécurité alimentaire a été mis en place pour ces pays par le biais du système d'information sur la sécurité alimentaire de l'ASEAN. Ces mécanismes visent essentiellement à mettre en commun en cas de catastrophe et d'autres phénomènes naturels les stocks de riz des pays concernés. À la suite de cyclone Nargis, l'ASEAN a largement contribué à faciliter et à coordonner l'assistance internationale aux populations sinistrées.

²⁴ Association des nations de l'Asie du Sud-Est, *ASEAN ready to tackle soaring food prices* (30 avril 2008), document consulté en juillet 2008 à l'adresse Web www.aseansec.org/21492.htm.

36. La CESAP a, de son côté, pris part aux activités opérationnelles menées à la suite du cyclone Nargis en collaborant avec l'ASEAN et en procédant à des évaluations d'impact avec le Gouvernement du Myanmar. S'agissant d'atténuer les effets des catastrophes naturelles, elle a acquis une expérience considérable. À la fin de 2005, elle a créé un fonds régional de contributions volontaires multidonateurs pour les dispositifs d'alerte rapide dans l'océan Indien et l'Asie du Sud-Est. Cette mesure visait à répondre au besoin de mettre en place des mécanismes de préparation préalable aux catastrophes au niveau régional à la suite du tsunami survenu dans l'océan Indien. L'étude thématique de la soixante-deuxième session de la Commission, tenue en 2006, était intitulée « Renforcement de la coopération régionale dans le domaine du développement de l'infrastructure, y compris en matière de gestion des catastrophes ». La CESAP exécute en outre des projets consacrés au renforcement de la capacité de récupération des communautés face aux catastrophes naturelles par le biais de partenariats et d'échange de données d'expérience et de connaissances dans la région. L'accent y est mis sur des thèmes tels que les systèmes d'alerte rapide, le développement des moyens de subsistance et les soins psychosociaux, ainsi que sur la sécurité alimentaire, considérée comme une question essentielle pour le bien-être des populations, la productivité et la cohésion sociale.

III. POLITIQUES SOCIALES INCLUSIVES ET MESURES DE PROTECTION SOCIALES POUR RENFORCER LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

37. Afin de gérer les risques inhérents à l'insécurité alimentaire, ainsi que ceux liés aux catastrophes naturelles, à l'insécurité énergétique, au chômage et aux changements climatiques, des politiques économiques, sociales et environnementales rationnelles sont nécessaires à tous les niveaux. La protection sociale est importante dans la mesure où plusieurs facteurs qui rendent les personnes plus vulnérables aux problèmes de sécurité énergétique et aux effets des catastrophes naturelles et des changements climatiques les exposent également à la faim et à la pauvreté. Différentes formes de protection sociale en matière d'alimentation existent ou ont été essayées dans des pays appartenant à divers systèmes politiques et économiques, comme les transferts d'argent, l'aide alimentaire, les subventions, l'alimentation scolaire ou les programmes de travaux publics. Certains sont à orientation communautaire, d'autres sont axés sur les ménages et d'autres encore sur les individus. Au niveau individuel, une attention doit être accordée aux personnes qui ne sont peut-être pas physiquement aptes à travailler, telles que les personnes âgées et les handicapés, ainsi qu'aux enfants qui ne sont pas scolarisés. Au niveau communautaire et à celui des ménages, l'aide alimentaire est traditionnellement distribuée par l'intermédiaire des hommes en tant que chefs de famille. Le Programme alimentaire mondial et de nombreuses autres organisations qui fournissent une aide alimentaire s'adressent désormais aux femmes car il ressort de plusieurs années d'expérience à travers le monde que les vivres distribués par leur biais sont plus susceptibles de parvenir aux plus nécessiteux.

38. Il est important que la politique sociale et les mesures de protection sociale visant à renforcer la sécurité alimentaire tiennent compte de la forme que revêt l'insécurité alimentaire et des questions

connexes. Il faut faire la distinction dans les politiques entre les périodes d'insécurité alimentaire aiguë résultant de chocs covariants marqués dans le contexte d'un processus de développement qui se poursuit, et les crises soudaines dans le contexte d'une insécurité alimentaire chronique qui peuvent résulter de chocs covariants moins marqués, dans des situations caractérisées par une tendance à la détérioration des conditions naturelles, politiques ou économiques. Il convient aussi de porter attention au champ de l'analyse, dans la mesure où les affirmations persistantes selon lesquelles les disponibilités alimentaires nationales garantissent aux individus l'accès à la nourriture sont fausses. Des idées fausses peuvent déboucher sur des politiques inefficaces; par exemple, il se peut que des pénuries alimentaires soient dues à un déséquilibre entre l'offre et la demande de denrées provoqué par des inégalités politiques et sociales plutôt que par l'accroissement de la population.²⁵

39. La sécurité alimentaire peut certes être envisagée au niveau des ménages mais il ne faut pas oublier que les tendances nationales et mondiales ont un impact qu'il faut prendre en considération et que certains facteurs, qui caractérisent le ménage, tenant par exemple à la question de savoir qui contrôle les ressources et qui prend certaines décisions, influent sur la sécurité alimentaire des personnes, notamment des femmes et des enfants.²⁶ En outre, plus d'efforts doivent être consacrés à l'établissement de données et d'analyses précises, notamment ventilées par sexe, au niveau sous-national, national, sous-régional et régional. Cela est important si l'on veut assurer la sécurité alimentaire et répondre aux besoins des femmes rurales d'autant qu'en Asie et dans le Pacifique ces questions ne sont pas partout bien comprises.²⁷ Il est important de disposer de données et d'analyses pour évaluer convenablement la situation de vulnérabilité et définir les formes de protection sociale les mieux adaptées, notamment les catégories à protéger et l'étendue de la protection à fournir. Des données et des analyses permettent d'étudier les caractéristiques, la portée et la qualité des programmes existant afin de repérer ceux qui sont les plus capables d'assurer que les ressources additionnelles parviennent à ceux qui ont le plus besoin d'assistance à court terme et de déterminer si des améliorations peuvent être apportées aux programmes existants ou si de nouveaux programmes sont nécessaires à moyen terme.²⁸

40. Comme pour de nombreuses autres questions, les politiques pour faire face à l'insécurité alimentaire doivent réunir les dimensions sociale, économique et environnementale; il faut, par exemple, prendre en considération les questions sociales lors de l'élaboration de politiques économiques. En outre, il faudrait adopter des approches multinationales qui tiennent compte des

²⁵ Roger-Mark De Souza, John S. Williams et Frederick A.B. Meyerson, *Critical links: population, health and the environment*, *Population bulletin*, Vol. 58, n° 3, septembre 2003.

²⁶ Elizabeth Cromwell et Rachel Slater, *Food security and social protection, document produit pour le Département pour le développement international du Royaume-Uni* (septembre 2004).

²⁷ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Rural women and food security in Asia and the Pacific: Prospects and paradoxes*, Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique (Bangkok, 2005).

²⁸ Banque mondiale, *Guidance for Responses from the Human Development Sectors to Rising Food Prices*, Réseau du développement humain (21 juin 2008), document consulté en juillet 2008 à l'adresse Web http://siteresources.worldbank.org/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/HD_Response_Food_Prices.pdf?resourceurlname=HD_Response_Food_Prices.pdf.

spécificités sous-nationales et nationales. Un train complet de mesures d'intervention englobe généralement des éléments relevant au moins les politiques suivantes:²⁹

- Politique des prix des denrées et stabilisation du marché, par des mesures telles que la réduction des tarifs ou des taxes sur la valeur ajoutée appliqués aux produits alimentaires, subventions, augmentation des réserves de céréales ou mise d'une partie de ces réserves sur le marché, interdiction des exportations ou le prélèvement de taxes sur celles-ci;
- Lutte contre la pauvreté et atténuation des effets néfastes à long terme sur le capital humain au moyen de différents transferts pour aider les ménages à faire face à la hausse des prix sans que la scolarisation des enfants et les soins de santé s'en ressentent et par des interventions nutritionnelles pour palier la détérioration de la qualité de l'alimentation, notamment chez les plus jeunes;
- Renforcement de la production vivrière nationale et des marchés connexes en favorisant les technologies agricoles et leur adoption, en facilitant l'accès au marché et sa diversification, en améliorant l'administration et la gestion des terres, en encourageant l'irrigation et le développement de l'infrastructure rurale, compte dûment tenu des besoins des femmes et des hommes;
- Gestion macroéconomique en recourant à des interventions ciblées moins onéreuses et plus contrôlables plutôt qu'en subventionnant toute une série de produits, en préservant les budgets des services de santé et d'éducation de base et en améliorant les termes de l'échange entre les secteurs agricole et non-agricole ou les zones rurales et les zones urbaines.

41. Dans le cadre des politiques macroéconomiques, les questions d'équité ne peuvent être réglées que par l'adoption de stratégies en faveur des pauvres, la maîtrise de l'inflation et des taux d'intérêt, la stabilisation des taux de change et le renoncement aux taxes préjudiciables à l'agriculture. Les questions relatives à la libération du commerce doivent être envisagées avec circonspection, étant donné que les pauvres peuvent devenir plus vulnérables si leurs besoins ne sont pas pris en compte dans les stratégies. Rendre l'agriculture socialement et économiquement viable peut contribuer à lutter contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire et permettre aux agriculteurs de tirer parti de la hausse des prix des produits de base. À cet égard, les stratégies visant à régénérer l'agriculture peuvent contribuer à établir des liens entre les populations rurales pauvres et les villes et les marchés, à améliorer la fourniture de services de façon à promouvoir la santé et l'éducation de ces populations, à diversifier l'agriculture et à la rendre plus commerciale pour lui ouvrir de nouveaux débouchés et possibilités, à augmenter les investissements dans la recherche-développement et la vulgarisation agricoles, à créer des marchés du crédit plus accessibles aux femmes et aux agriculteurs, à mettre en

²⁹ Ibid.

place des assurances sur les récoltes à fin de prémunir les agriculteurs contre les effets d'une production insuffisante ou d'une baisse des prix, à redynamiser la politique foncière en vue d'une croissance inclusive et à promouvoir la mobilisation sociale pour influencer sur la politique agricole. Parallèlement à ces stratégies, il y a celles qui visent à promouvoir le développement du secteur rural non-agricole.³⁰

42. Les mesures de protection sociale doivent tenir compte des facteurs susmentionnés, car les dispositifs de protection sociale peuvent en fait être contre-productifs s'ils sont mal conçus. Par exemple, un subventionnement systématique des denrées peut souvent entraîner une régression et des distorsions, des coûts prohibitifs et il peut s'avérer difficile de s'en débarrasser.³¹ L'aide alimentaire n'a des chances d'être utile que lorsqu'elle répond à une insécurité alimentaire passagère, dans la mesure où elle vise seulement à suppléer un manque de denrées. Des transferts en espèces peuvent être plus indiqués pour renforcer les moyens de subsistance à long terme car ils sont d'une utilisation plus souple et ne nécessitent pas que les ménages engagent en contrepartie des ressources comme le travail. En conséquence, ils sont mieux adaptés aux personnes âgées, aux invalides et aux handicapés. La question de savoir si les transferts en espèces doivent être conditionnels ou inconditionnels dépend des circonstances du moment et des dispositifs déjà en place. En cas d'urgence, des programmes inconditionnels seraient plus adaptés si on veut réagir immédiatement car ils sont plus faciles à établir et qu'ils éliminent le risque potentiel d'exclure certains segments de la population pauvre. Avant d'élaborer des programmes, il faut songer à leur coût et à leur équité en procédant à un examen des dépenses sociales sous l'angle des ressources allouées à différents domaines tels que la protection sociale, la santé, l'éducation et le logement et en fixant des priorités en la matière.³²

43. Pour ceux qui sont en mesure de travailler, les programmes vivres contre nourriture ou vivre contre rémunération pouvaient être mieux indiqués dans la mesure où les droits sont renforcés par le biais du travail. Si de tels programmes font déjà partie des dispositifs de sécurité sociale, ils peuvent être facilement élargis. Les projets de travaux d'utilité publique, qui contribuent à préserver les droits et à développer le capital physique et social, peuvent mettre à profit les programmes « travail contre rémunération ». La Banque mondiale considère que des programmes de ce type ont rarement une couverture suffisante pour répondre pleinement aux augmentations des prix des denrées et qu'ils sont dans la plupart des cas moins efficaces que les transferts d'argent.³³ Cela dit, s'ils sont bien conçus,

³⁰ ESCAP, *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2008 : Sustaining Growth and Sharing Prosperity* (publication des Nations Unies, n° de vente E.08.II.F.7).

³¹ World Bank, *Guidance for Responses from the Human Development Sectors to Rising Food Prices*, Réseau du développement humain (21 juin 2008), document consulté en juillet 2008 à l'adresse Web http://siteresources.worldbank.org/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/HD_Response_Food_Prices.pdf?resourceurlname=HD_Response_Food_Prices.pdf.

³² F. Howell, *Social assistance : Project and program issues*, I. Ortiz, dir. pub., *Social Protection in Asia and the Pacific* (Manille, BAsD, 2001).

³³ Banque mondiale, *Guidance for Responses from the Human Development Sectors to Rising Food Prices*, Réseau du développement humain (21 juin 2008), document consulté en juillet 2008 à l'adresse Web http://siteresources.worldbank.org/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/HD_Response_Food_Prices.pdf?resourceurlname=HD_Response_Food_Prices.pdf.

ils peuvent assurer une formation professionnelle et améliorer les qualifications des personnes, tout en contribuant au développement du marché et de l'infrastructure sociale; c'est le cas par exemple des programmes de construction et d'entretien des routes, des ponts et des écoles. Pour un développement à long terme, il est essentiel qu'il y ait un marché pour les compétences créées; autrement, les produits d'infrastructure ont tendance à générer des actifs non-productifs et ne favorisent guère la sécurité alimentaire.³⁴

44. La mise en place de bons dispositifs de protection adaptés aux conditions du pays est importante, étant donné que si de tels dispositifs fonctionnent déjà convenablement en temps normal, ils devraient s'avérer utiles en cas d'augmentation des prix des denrées. Le renforcement de l'assistance offerte et l'élargissement de la portée des dispositifs de protection seront probablement nécessaires en temps de crise mais il sera de moins en moins nécessaire d'intervenir à mesure que la situation s'améliore. Cela met en évidence le besoin de disposer de programmes efficaces et effectifs fondés sur des politiques judicieuses. L'assurance sociale maladie, des allocations sociales d'invalidité et de chômage accessibles à la fois aux hommes et aux femmes peuvent assurer une protection contre la vulnérabilité dans différents contextes. Il est important de veiller à ce que le cadre institutionnel requis soit en place. Cela concerne tout un éventail de secteurs et de questions : par exemple la mise en place d'un bon système de surveillance permettrait de réagir efficacement à une épidémie de grippe aviaire qui pourrait mettre en danger la santé publique, non seulement directement mais aussi indirectement en poussant à la hausse les prix de certains denrées alimentaires au cas il ne serait plus possible de consommer de la volaille.

45. La question du ciblage, c'est-à-dire de l'identification des personnes particulièrement vulnérables à l'insécurité alimentaire (telles que les pauvres, les personnes âgées, les enfants et de nombreuses femmes) et l'orientation des interventions vers ces personnes, est également importante. La raison en est que la plupart de ceux qui ont le plus besoin d'assistance peuvent ne pas l'obtenir en l'absence d'un ciblage et aussi que des programmes non ciblés peuvent coûter plus cher que ceux qui le sont. La réussite du ciblage, que se soit par l'autosélection, l'expérimentation des moyens ou la prise en compte des caractéristiques démographiques et le choix des programmes, dépendra dans une large mesure des contextes locaux et nationaux. Quel que soit le système retenu, il est important de prendre des mesures pour faire en sorte que la gouvernance, l'administration, l'infrastructure, le suivi et l'évaluation soient efficaces, pour garantir que ceux qui sont dans le besoin soient les véritables bénéficiaires des interventions. Cela permettrait de tenir compte des différences qui existent au sein des collectivités et des ménages et contribuerait à faire en sorte que ceux qui sont socialement exclus ne soient pas laissés pour compte.

³⁴ Elizabeth Cromwell et Rachel Slater, *Food security and social protection*, document produit pour le Département pour le développement international du Royaume-Uni (septembre 2004).

46. Généralement, l'efficacité des politiques sociales et des mesures de protection sociales visant à renforcer la sécurité alimentaire est tributaire de différents facteurs spécifiques aux pays. Comme pour bien d'autres questions dans le domaine social, la volonté politique est essentielle si l'on veut protéger les personnes vulnérables et faire en sorte que les interventions s'inscrivent dans le cadre d'une croissance économique durable et équitable. Quel que soit le contexte national, les décideurs peuvent tirer parti de l'expérience acquise dans d'autres pays, et la coopération régionale est de nature à promouvoir les efforts en vue de la sécurité alimentaire.

IV. RÉACTION DE LA CESAP À LA CRISE DES PRIX ALIMENTAIRES

47. Pour la soixante-quatrième session de la Commission tenue en 2008, l'étude thématique avait pour titre « Sécurité énergétique et développement durable en Asie et dans le Pacifique », et l'Étude de la situation économique et sociale en Asie et dans le Pacifique de 2008 était intitulée « Sustaining Growth and Sharing Prosperity ». Les deux documents contenaient un examen des questions relatives à la sécurité alimentaire et de leurs implications politiques. Le sujet choisi par la Commission pour l'étude thématique de sa soixante-cinquième session, qui aura lieu en 2009, est l'agriculture durable et la sécurité alimentaire. Pour cette étude, la Commission collaborera étroitement avec la FAO et d'autres institutions spécialisées pour faire prendre davantage conscience des risques et de la vulnérabilité causés par l'insécurité alimentaire et proposer des moyens de relever les défis auxquels fait face l'Asie et le Pacifique en appuyant la coopération régionale et en recherchant des solutions à l'échelle de la région.

48. En outre, la CESAP continuera d'aider les États membres à concevoir les mesures à prendre pour faire face à l'actuelle crise alimentaire en procédant à des travaux de recherche et des analyses sur les questions connexes, notamment les politiques sociales et les mesures de protection sociale inclusives. Elle tiendra lieu également de tribune pour l'examen de pratiques exemplaires, des consultations entre les membres, l'échange de données d'expérience et un dialogue régional de haut niveau sur les moyens d'action.

49. Le Comité souhaitera peut-être examiner l'analyse et les suggestions figurant dans le présent document et fournir au secrétariat des conseils quant aux mesures devant être prises à l'avenir pour aider les pays de la région à gérer les risques liés à l'insécurité alimentaire au moyen de politiques sociales et de mesures de protection sociale inclusives.

- - - - -