



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

F

VINGT-HUITIÈME CONFÉRENCE RÉGIONALE DE LA FAO POUR L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES

Ciudad de Guatemala (Guatemala), 26 - 30 avril 2004

INITIATIVE POUR LA RÉVISION ET LA MISE À JOUR DES POLITIQUES ET STRATÉGIES NATIONALES EN MATIÈRE D'AGRICULTURE, DE DÉVELOPPEMENT RURAL ET DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

I. Introduction

1. La Déclaration universelle des droits de l'homme (Art. 25) reconnaissait déjà en 1948 la sécurité alimentaire comme l'un des droits fondamentaux de la personne. Vers la fin de l'année 2000, le Sommet du Millénaire des Nations Unies a inscrit la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire parmi les principaux objectifs de la politique de développement.

2. En 1996, les Chefs d'État et de gouvernement et les hauts représentants des États Membres de la FAO, réunis pour le Sommet mondial de l'alimentation (SMA), avaient proclamé leur volonté politique de réduire de moitié d'ici à 2015 au plus tard le nombre des personnes qui souffraient de la faim en 1990-92. Un objectif avait ainsi été fixé et un engagement pris: celui de *réduire de moitié l'insécurité alimentaire dans le monde*.

3. La faible amélioration des indicateurs de pauvreté et de malnutrition laisse présager qu'au rythme actuel, l'objectif fixé lors du Sommet ne sera pas atteint dans les délais prévus. En Amérique latine et dans les Caraïbes, on estime à 54,8 millions le nombre des personnes sous-alimentées. Pour atteindre l'objectif, il faudrait que ce nombre tombe à un peu moins de 30 millions de personnes, alors que l'extrapolation des tendances indique que 49 millions de personnes seraient encore en état d'insécurité alimentaire en 2015.

4. En 2002, le Sommet mondial de l'alimentation: *cinq ans après* (SMA:caa) a appelé l'attention sur la volonté politique et la mobilisation des ressources, aboutissant à une déclaration, *l'Alliance internationale contre la faim*, née du constat qu'il ne serait possible d'atteindre l'objectif que si toutes les parties concernées déployaient des efforts considérables, de manière concertée.

5. L'Initiative pour la révision et la mise à jour des politiques et stratégies nationales en matière de sécurité alimentaire et de développement agricole et rural (mars 2003) répond à la nécessité pour les pays d'apporter des ajustements à leurs politiques et stratégies afin de se rapprocher des objectifs du SMA:caa, et cela avec l'aide de la FAO.

6. Le présent document propose une synthèse des profils préparés par les pays de la Région pour la mise à jour des politiques. Les problèmes liés à l'urbanisation, notamment l'insécurité alimentaire en milieu urbain, la malnutrition et l'obésité, n'y sont pas abordés.

II. Évolution, au niveau des contenus et de la formulation, des stratégies et des politiques nationales d'appui à la sécurité alimentaire et au développement agricole

Éléments pertinents relatifs aux contenus

7. Les éléments les plus pertinents dans les stratégies et les politiques sont les suivants: réduction de l'insécurité alimentaire et lutte contre la pauvreté; développement des zones rurales; réformes institutionnelles, participation et décentralisation; et commerce et intégration sous-régionale.

8. Les pays et les groupements sous-régionaux pris en compte dans la présente synthèse sont:

- la Communauté andine: Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou, Venezuela.
- le Marché commun du Sud (MERCOSUR): Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay, Chili (membre associé).
- le Conseil agricole d'Amérique centrale (CAC): Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Belize, Panama.
- la Communauté des Caraïbes (CARICOM): Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Guyana, Jamaïque, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Suriname, Trinité-et-Tobago.
- les pays hispanophones et francophones des Caraïbes: Cuba, République dominicaine et Haïti.

Communauté andine

9. *Sécurité alimentaire.* L'objectif de la sécurité alimentaire commence à être intégré dans les stratégies de la quasi-totalité des pays de la sous-région. De plus, des programmes spéciaux pour la sécurité alimentaire (PSSA) sont en cours d'exécution en Équateur et au Venezuela avec le soutien de la FAO, tandis qu'une stratégie spécifique est en cours de formulation au Pérou.

10. *Pauvreté.* La pauvreté frappe plus de 40 pour cent de la population et plus de 15 millions de personnes n'atteignent pas le niveau alimentaire minimum. Les stratégies de tous les pays visent à faire face à cette situation.

11. *Développement agricole et rural.* Cet objectif est visé par tous les pays qui déploient à cet effet un grand nombre d'instruments divers dont la validité et l'impact final font l'objet d'un débat.

12. *Commerce et intégration sous-régionale.* Le renforcement de la Communauté andine est un objectif prioritaire. La Déclaration de Quirama constitue un résultat important, en contribuant à promouvoir des politiques andines communes.

13. *Réformes institutionnelles, décentralisation et participation.* Des réformes ont été menées à bien, avec le transfert aux communes des fonctions relatives au développement rural et à l'aménagement du territoire. Par ailleurs, diverses instances de participation des citoyens et de concertation ont été créées par voie législative.

Marché commun du Sud

14. *Sécurité alimentaire.* Le déficit nutritionnel est faible au Chili, en Uruguay et en Argentine, mais plus important au Brésil et au Paraguay. S'agissant d'une région exportatrice nette de produits alimentaires, l'insécurité alimentaire relève de problèmes d'accès à la nourriture dérivant de la répartition inégale du revenu. Au Brésil, la lutte contre la faim (projet Faim zéro) est une priorité du gouvernement et a réussi à articuler la société tout entière autour de cet

objectif. Le caractère innovateur de cet effort tient au fait qu'il cherche à associer des politiques structurales à long terme à des politiques spécifiques visant à améliorer à court terme l'accès des populations vulnérables à la nourriture. Cette formule est similaire à l'"approche double" dont il est question plus loin et qui vise à intégrer toutes les composantes de la sécurité alimentaire. En Argentine comme au Paraguay, la question fait partie intégrante des stratégies nationales de réduction de la pauvreté, et ces deux pays procèdent à la mise en œuvre d'un Programme spécial pour la sécurité alimentaire (PSSA).

15. *Pauvreté.* L'objectif de réduire la pauvreté est poursuivi par tous les pays, le plus souvent dans le cadre du développement rural et au moyen de programmes spécifiques, comme dans le cas par exemple de "*Chile Solidario*".

16. *Développement agricole et rural.* Un rôle important est donné à l'agriculture à l'appui du développement économique national. La quasi-totalité des pays visent à renforcer la compétitivité de leur agriculture d'exportation, par une approche au niveau des chaînes alimentaires. Cet effort s'accompagne dans tous les cas de programmes de soutien aux petits et moyens producteurs, dans une perspective de développement rural.

17. *Commerce et intégration sous-régionale.* De par la qualité d'exportateurs nets de produits alimentaires de la plupart des pays, l'accent est mis sur l'amélioration de l'accès aux marchés mondiaux. Ces pays ont également joué un rôle de chefs de file au niveau régional lors des négociations commerciales internationales (ZLEA, OMC). La structure supranationale (MERCOSUR) a été renforcée, des organes de responsabilité politique comme la Commission des représentants permanents ont été mis en place, tandis que le Secrétariat administratif a été transformé en Secrétariat technique.

18. *Réformes institutionnelles, décentralisation et participation.* Des objectifs de modernisation de l'État, de la gouvernance, de décentralisation et de participation ont été fixés.

Conseil agricole d'Amérique centrale

19. Les pays d'Amérique centrale, bien qu'ayant réussi à atteindre la stabilité économique et à obtenir un accroissement acceptable du secteur agricole, ne sont pas parvenus à réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire. Entre 1990 et 1999, le nombre des personnes sous-alimentées est passé de 4,9 à 6,4 millions, de sorte que les pays se sont éloignés de l'objectif fixé lors du SMA au lieu de s'en approcher.

20. *Sécurité alimentaire.* La sécurité alimentaire a été inscrite parmi les objectifs prioritaires. Trois des pays (Guatemala, Honduras et Nicaragua) appliquent le PSSA et l'étendent au niveau national, tandis que El Salvador, le Costa Rica et Panama ont entamé des démarches dans ce sens. Par ailleurs, le CAC procède à l'exécution d'un projet à caractère sous-régional.

21. *Pauvreté.* Les pays ont dotés de stratégies de réduction de la pauvreté sur quinze ans, ainsi que de politiques nationales consensuelles et de politiques de compensation à court terme.

22. *Développement agricole et rural.* L'agriculture est considérée comme le moteur du développement, de par son importante contribution à la production, au revenu et à l'emploi rural. Les stratégies pour la période allant de 2000 à 2010 comportent des objectifs de développement agricole et rural.

23. *Commerce et intégration sous-régionale.* L'Amérique centrale est une sous-région qui se distingue par ses efforts d'intégration et de renforcement du commerce intra- et extra-régional. Un traité de libre-échange a récemment été conclu avec les États-Unis et un accord analogue est en cours de négociation avec l'Union européenne.

24. *Réformes institutionnelles, décentralisation et participation.* La modernisation de l'État a fait l'objet de lois et des organismes ont été constitués pour mener à bien ce processus. La

décentralisation a également été prévue par la loi et les programmes pour sa mise en œuvre tendent à favoriser le développement local.

Mexique

25. Le document cadre pour l'élaboration des politiques est le Plan national de développement 2001-2006 dont découlent les programmes sectoriels, notamment le Programme du sous-secteur de l'agriculture et des pêches, qui relève du Secrétariat pour l'agriculture, l'élevage, le développement rural, les pêches et l'alimentation (SAGARPA).

26. *Pauvreté.* Malgré le bon comportement de certains agrégats macroéconomiques, la pauvreté persiste et se concentre pour l'essentiel en milieu rural. Les pauvres représentent 44 pour cent de la population rurale, une proportion qui tombe à 16 pour cent dans les zones urbaines. Quelque 5,2 millions d'habitants souffrent de carences nutritionnelles. De multiples programmes sont mis en œuvre pour faire face à cette situation, en particulier ceux du Secrétariat pour le développement social (SEDESOL), qui utilisent de nombreux instruments: subsides directs, aide alimentaire et emploi temporaire.

27. *Sécurité alimentaire.* SEDESOL met en œuvre d'importants programmes pour l'approvisionnement alimentaire direct, tandis qu'avec l'aide de la FAO, SAGARPA conduit au titre du PSSA un programme pilote destiné à faire face à des problèmes de sécurité alimentaire et de développement rural dans 250 micro-régions du pays.

28. *Développement agricole et rural.* Le développement agricole est soutenu par le biais de trois programmes de transferts aux exploitants agricoles:

- *Allianza para el Campo:* aides à la capitalisation des exploitations et à la manutention des ouvrages d'irrigation;
- aides à la commercialisation: destinées à faciliter la vente des récoltes;
- aides directes sur le terrain.

En matière de développement rural, les programmes clés sont le PSSA, le programme de développement des communautés autochtones et le programme de coordination des mesures d'appui au développement rural.

29. *Commerce et intégration commerciale:* Des traités de libre-échange ont été conclus avec les États-Unis et le Canada; l'Union européenne; la Bolivie et le Costa Rica (1994); le Nicaragua (1997); le Chili (1998); le Venezuela et la Colombie (1994) et Israël (2000). Il existe un accord d'intégration économique avec l'Uruguay (1999). Le pays est membre de l'ALADI depuis 1980 et de l'APEC depuis 1993, il est en pourparlers avec le MERCOSUR, les pays d'Amérique centrale et le Japon, et fait partie de la ZLEA.

30. *Réformes et changements institutionnels, décentralisation et participation.* Un changement important est la création de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), responsable de la coordination et du suivi des programmes de développement rural. Les Consejos Estatales Agropecuarios, comités agricoles d'État, sont chargés de la planification et du contrôle du développement rural. Ils sont constitués d'autorités des différents États et d'autorités fédérales, ainsi que d'organisations diverses. Les fonctions, les responsabilités et les ressources ont été transférées aux gouvernements des États, bien que certains aspects soient encore à consolider. Des instances de participation ont été créées. L'Accord national pour les campagnes établit des arrangements concertés entre le secteur public et les organisations de producteurs. En matière de développement rural, une instance composée des secrétariats membres de la CIDRS, d'organisations de producteurs, d'institutions de recherche et d'ONG a été mise en place.

Communauté des Caraïbes

31. *Commerce international et nouvelle stratégie de développement.* Les préférences tarifaires octroyées par l'Union européenne ont traditionnellement été le principal soutien du commerce international des pays des Caraïbes. Environ 70 pour cent des produits exportés sont

destinés à des marchés préférentiels, mais pour des raisons diverses le système de préférences commence à se désagréger.

32. Actuellement, les efforts visent principalement à faire du tourisme le moteur des progrès futurs, et cela en liaison étroite avec le développement rural. De par leurs caractéristiques physiques et leur situation géographique, il existe une sorte de continuum entre les espaces ruraux et les zones touristiques. Celles-ci représentent un marché pour les produits agricoles et offrent des possibilités de transfert des activités touristiques dans ces régions, favorisant ainsi le tourisme écologique et l'agrotourisme.

33. Outre le renforcement du tourisme, l'identification de nouvelles possibilités de production est considérée comme une priorité. On pense à développer le secteur agro-industriel, avec la transformation des matières premières ou la valeur ajoutée à des produits actuellement peu transformés.

34. *Formulation de politiques et de stratégies. Changements institutionnels.* Il a récemment été entrepris d'élaborer des instruments de politique pour promouvoir le développement rural et favoriser la sécurité alimentaire. Dans la plupart des pays, les ministères des finances, du commerce et de l'agriculture déploient des efforts conjoints pour la préparation de stratégies, de politiques et de programmes concernant le commerce, le développement rural, la sécurité alimentaire et la pauvreté.

Pays hispanophones et francophones des Caraïbes

35. *Pauvreté.* À Cuba, des mesures ont été prises ces dernières années en faveur des particuliers et des familles dont le niveau de vie se situe en-dessous de la moyenne. En République dominicaine, plusieurs documents ont été élaborés dans le cadre de la lutte contre la pauvreté: la Stratégie pour la réduction de la pauvreté (2003); la Politique sociale du gouvernement dominicain (2002-2004); et le Plan national de développement social. Un programme de réduction de la pauvreté complété par des interventions dans le domaine de la santé, de l'assainissement, de l'alimentation et de l'eau potable, a été annoncé. Concernant Haïti, on ne dispose d'aucune information récente sur la pauvreté; toutefois, le pourcentage devrait être extrêmement élevé et aucun instrument de réduction de la pauvreté n'est signalé.

36. *Sécurité alimentaire.* À Cuba, des initiatives concernant la sécurité alimentaire dans une perspective élargie ont été mises au point, comme la Stratégie pour la sécurité alimentaire, ainsi que d'autres mesures complémentaires: le Plan national pour la nutrition (1994); le Système de surveillance alimentaire et de la nutrition; le Programme d'approvisionnement municipal (1995); et le Programme national d'agriculture urbaine. Les activités du PSSA ont démarré dans le pays avec un projet d'appui à la production de céréales de base.

37. La République dominicaine dispose du Plan national d'alimentation et de nutrition 1998-2005, qui est axé sur la production vivrière, la fourniture de services à la production et l'amélioration de l'accès des groupes vulnérables.

38. *Développement agricole et rural.* La stratégie agricole de Cuba est en cours de révision en fonction de la restructuration de l'industrie sucrière. La production actuelle est loin de satisfaire les besoins alimentaires intérieurs et la réaction du secteur quant à la production d'exportations et au remplacement des importations, a été faible.

39. La République dominicaine dispose d'un plan stratégique décennal (2000-2010). Le développement rural est axé sur quatre priorités: croissance et productivité; équité sociale en milieu rural; restructuration institutionnelle; et viabilité agro-écologique. Le processus de modernisation des institutions et de renforcement de la recherche est allé de l'avant, mais il n'existe aucun consensus quant au programme de réforme du secteur.

40. *Commerce et intégration sous-régionale.* La principale faiblesse de l'économie cubaine se situe au niveau du commerce extérieur, compte tenu des effets du blocus extérieur de celui qui pourrait être l'un de ses principaux marchés d'exportation de produits agroalimentaires.

41. La République dominicaine est membre de l'OMC. Les États-Unis avec lesquels il existe un traité de libre-échange, en sont le principal partenaire commercial. Par ailleurs, le pays est devenu membre associé du Système d'intégration d'Amérique centrale (SICA) et a passé des accords commerciaux avec la CARICOM.

42. Le commerce extérieur d'Haïti est en crise, avec une balance commerciale négative. En 2001, le pays a exporté l'équivalent de 12,5 pour cent de son PIB et importé 33,4 pour cent. On ne signale aucune initiative visant à renforcer les relations extérieures du pays, ou à promouvoir des processus d'intégration économique.

43. *Réformes et changements institutionnels, décentralisation et participation.* L'État cubain dispose d'un système d'administration centralisé, qui s'étend à la sphère économique, avec un capital humain doté d'un niveau de discipline élevé dans la gestion des affaires publiques. Le processus d'ajustement et de transformation économique n'est pas encore terminé; il devra avoir un corrélat en termes de changements institutionnels, au niveau de la gestion comme à celui du système de planification même.

44. La République dominicaine a procédé à des changements institutionnels dans le cadre de la "Réforme institutionnelle du secteur agricole et rural". Cette réforme a porté à la création du Secrétariat pour l'environnement et les ressources naturelles (2000), de l'Institut dominicain de recherches agricoles (2000) et des Conseils régionaux de développement, auxquels des fonds nationaux ont été transférés.

Éléments pertinents au niveau de la formulation

45. Parmi les principales tendances qui se dégagent des processus d'élaboration de stratégies et de politiques, il convient de souligner les suivantes:

Au niveau des approches adoptées:

- i. Il existe une tendance à adopter des *approches intégrées*, par opposition aux stratégies sectorielles traditionnelles. Telle est la façon dont sont traités, dans bien des cas, les thèmes de la pauvreté, du développement rural et de la sécurité alimentaire, avec même l'ajout d'éléments de politique sociale. Bien que restant en vigueur, les plans et politiques sectoriels sont généralement rattachés à l'un des trois thèmes multisectoriels, d'où l'importance grandissante des instruments de coordination entre les divers ministères et autres organismes et les efforts consacrés à leur mise en place.
- ii. La territorialité tend à se substituer aux stratégies à caractère exclusivement sectoriel. Il s'agit là d'un progrès, sachant que le territoire agit comme élément intégrateur des mesures prises, accroissant leur efficacité.
- iii. On note une tendance à la planification stratégique, au détriment des méthodes traditionnellement employées pour l'élaboration de plans annuels ou pluriannuels.

Au niveau de la participation:

- i. Aux fins de la formulation, celui de la participation est un enjeu difficile. Les approches intégrées induisent nécessairement une plus grande participation de divers organismes publics. Des comités, des commissions et des groupes interministériels ont donc été constitués.
- ii. Une méthode de travail désormais courante consiste à mettre en place des groupes de concertation réunissant les pouvoirs publics, des associations d'entreprises et de travailleurs, et des organisations de la société civile. Lesdites "tables rondes agricoles" – par exemple au Chili et au Honduras – ont donné de bons résultats. Bien

que des réserves puissent être exprimées, cette méthode présente l'avantage de réunir les parties intéressées et de permettre de convenir des lignes d'action dans le cas d'un document de caractère général, ou des mesures à prendre, s'il s'agit de programmes spécifiques.

- iii. La participation des populations locales est un défi qui doit encore être relevé. La constitution de grandes assemblées ne semble pas être la bonne méthode. L'autre face de la médaille est une participation des communautés non seulement au niveau de la formulation, mais aussi aux activités de suivi et d'évaluation. Un exemple de participation de ce type a été observé dans les projets du PSSA.

Changements institutionnels:

- i. La quasi-totalité des pays ont procédé à des changements institutionnels. Ces interventions se sont limitées le plus souvent à la création, à la suppression ou à la fusion de divers organismes. Dans certains cas, les réformes s'inscrivent dans de vastes processus de modernisation de l'État dans son ensemble.

Modes de programmation:

- i. En février 2003, le processus de programmation au niveau des pays, qui comprend les évaluations communes s'appliquant à tous les pays et le Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF), avait été mené à bien dans son intégralité par 20 pays. Pour des raisons diverses, quatre pays n'ont pas procédé à l'évaluation commune, tandis que dans neuf autres pays le Plan cadre n'a été mis en œuvre. La FAO a apporté son soutien au déroulement des activités.

III. Problèmes et obstacles à la formulation de politiques et de stratégies, et besoins d'assistance manifestés par les pays

Problèmes et obstacles

46. *Communauté andine.* Les problèmes tiennent aux faiblesses des institutions quant à la mise en œuvre des politiques, à leur suivi et à leur évaluation. Les principales causes identifiées sont les suivantes: ressources financières insuffisantes; faible capacité des organismes chargés de l'exécution; instabilité et manque de coordination au niveau institutionnel; et absence de systèmes efficaces de suivi et d'évaluation de l'impact.

47. *MERCOSUR.* Les problèmes les plus importants résident dans le mauvais fonctionnement de certains des principaux programmes et dans le manque de coordination au niveau de la conception et de la mise en œuvre des politiques. Les causes sont les suivantes: financement insuffisant; prépondérance des politiques macroéconomiques; conception inadéquate ou non-actualisation de certains programmes; faiblesse des institutions; et capacités réduites en matière de conception de politiques et de programmes.

48. *CAC.* Les principaux problèmes sont les suivants: résultats insuffisants des stratégies et des programmes importants; difficultés au niveau de la conception, de l'exécution et du suivi des stratégies et des politiques; mauvaise intégration des politiques aux différents niveaux; et conflits entre les pouvoirs publics et la société civile. Cette situation est essentiellement attribuable aux facteurs suivants: faiblesse des institutions; difficulté de coordination entre les institutions; absence de systèmes de suivi et d'évaluation efficaces; mauvaise conception des stratégies, des politiques et des programmes; et faible participation des organisations.

49. *Mexique.* Trois sortes de difficultés entravent la formulation de stratégies et de politiques: capacités inégales des gouvernements des différents États; manque de coordination et intégration insuffisante avec les organismes et les agents du secteur privé; et absence d'une alternative productive aux terres communales (*ejidos*). Les causes principales sont les suivantes: développement institutionnel inégal des gouvernements des différents États; absence de

mécanismes permettant de mobiliser les ressources des agents privés à l'appui du développement rural; absence de programmes de soutien aux *ejidatarios* et aux *comuneros*; obstacles à l'association des *ejidatarios* avec d'autres agents économiques; complexité du transfert des droits d'exploitation; et échelles de production non rentables sur les parcelles éjidales.

50. *CARICOM*. Celles de la CARICOM sont des difficultés propres aux pays qui entreprennent de réviser leurs stratégies de développement en fonction de changements à introduire au niveau des lignes stratégiques de production.

51. *Pays hispanophones et francophones des Caraïbes*. À Cuba, les principaux problèmes tiennent aux désajustements et à la non-exploitation du potentiel disponible, propres d'un pays en transition entre une économie centralisée et une gestion plus souple, avec de nouvelles formes d'organisation de la production et d'insertion sur le marché international; et à l'affectation de ressources insuffisantes au secteur, du fait des déficits financier et extérieur. En République dominicaine, les problèmes relèvent de facteurs de type institutionnel: discontinuité des plans et des programmes; faible mise en application et exécution des programmes; absence de suivi et d'évaluation des programmes; financement inapproprié des programmes.

Besoins en matière d'assistance technique

52. Les demandes d'assistance technique présentées par les pays couvrent un large éventail de sujets, dont beaucoup concernent plusieurs, voire la totalité, des groupements sous-régionaux considérés. En bref, les demandes concernent principalement:

- l'élaboration de stratégies, de politiques et de programmes d'appui à la sécurité alimentaire et au développement rural;
- la conception de systèmes de suivi et d'évaluation de l'impact des politiques et des programmes; et
- la modernisation de l'État et le renforcement des institutions, et cela principalement en fonction des défaillances observées dans la mise en œuvre des politiques et des programmes.

53. Un récapitulatif des demandes d'assistance technique des pays de la Région figure dans le tableau 1.

Activités de la FAO à l'appui de la formulation de stratégies et de politiques nationales en matière de politiques

54. La FAO a mené à bien, par le biais de son Bureau régional, des missions de programmation d'activités de coopération technique en Argentine, Bolivie, Colombie, Costa Rica, Équateur, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Paraguay. Elle a contribué à la préparation de quinze projets actuellement en cours d'exécution, et 12 propositions de projet ont été préparées et sont en attente. Des services techniques de consultation et de supervision ont également été fournis pendant la mise en œuvre de projets concernant les politiques agraires, le développement rural et la sécurité alimentaire au Brésil, en El Salvador, au Honduras, au Mexique et au Paraguay, ainsi qu'au niveau régional.

55. Des séminaires internes sur la situation actuelle et les perspectives de développement agricole et rural ont été organisés au Brésil, en Amérique centrale et à Panama, en Colombie, en Équateur, au Paraguay et en Argentine, en préparation des missions de programmation d'activités de coopération technique.

56. Face à la situation d'insécurité alimentaire dans la Région et dans le cadre des initiatives concernant les stratégies et les programmes régionaux d'appui à la sécurité alimentaire faisant suite au SMA, les pays membres de la Communauté andine, du CAC, du MERCOSUR élargi et de la CARICOM ont été soutenus dans la préparation des notes stratégiques suivantes et d'une ébauche de proposition de projet:

- La sécurité alimentaire dans les pays andins: vers une stratégie de développement rural intégral et de lutte contre la pauvreté;

- La sécurité alimentaire en Amérique centrale: de la gestion à court terme des crises à la gestion des risques et la réduction de la vulnérabilité à long terme;
- MERCOSUR élargi: la sécurité alimentaire et l'accès aux marchés internationaux des produits agricoles et agro-industriels; et
- Programme régional d'appui à la sécurité alimentaire dans les pays membres de la CARICOM-CARIFORUM.

Tableau 1

Groupes de pays	Besoins d'assistance:
Communauté andine	<ul style="list-style-type: none"> • Réorganisation et renforcement des institutions. • Conception et mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation d'impact. • Élaboration de stratégies et de politiques sectorielles et d'appui à la sécurité alimentaire.
MERCOSUR	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des institutions agricoles. • Renforcement des organisations corporatives modernes. • Conception et mise en œuvre de systèmes de suivi et d'évaluation de l'impact. • Conception et mise en œuvre de stratégies, de politiques et de programmes. • Processus de décentralisation et régionalisation.
CAC	<ul style="list-style-type: none"> • Conception, mise en œuvre, suivi et évaluation de stratégies, de politiques et de programmes. • Expansion du programme PSSA dans la sous-région. • Conception et mise en œuvre de systèmes de suivi et d'évaluation. • Intégration des politiques au niveau macroéconomique et sous-sectoriel.
Mexique	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des institutions dans les différents États. • Répétition des expériences de programmes stratégiques réussies. • Élaboration de politiques pour le renforcement des chaînes de production prioritaires. • Évaluation des programmes fédéraux
CARICOM	<ul style="list-style-type: none"> • Conception et mise en œuvre de stratégies d'appui à la sécurité alimentaire et au développement rural. • Identification de créneaux de marché internationaux et nationaux. • Planification du tourisme articulé sur le développement rural, y compris l'identification de projets. • Identification de projets de transformation de produits halieutiques.
Pays hispanophones des Caraïbes	<p><u>Cuba</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mise à jour des stratégies concernant l'agriculture, le développement rural, la sécurité alimentaire, la réduction de la pauvreté. • Formulation de politiques spécifiques. <p><u>République dominicaine</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Conception et mise en œuvre d'un système de suivi et d'évaluation. • Élaboration et mise en œuvre d'une stratégie de développement agricole et rural à moyen terme.

57. Ces documents ont été présentés et examinés lors du SMA:caa. Sur la base des notes stratégiques et en tenant compte des préoccupations exprimées pendant le Sommet, cinq projets sous-régionaux de coopération technique ont été préparés et sont actuellement en cours

d'exécution. Par ailleurs, un soutien a été fourni pour l'organisation, conjointement avec la Banque interaméricaine de développement (BID), de la réunion pour l'examen d'initiatives en faveur de la sécurité alimentaire et du développement rural en Amérique latine et aux Caraïbes (Washington, 2002) et de l'atelier sur l'importance de l'approche territoriale pour le développement rural en Amérique latine et dans les Caraïbes (Milan, 2003).

58. La FAO a contribué à l'organisation et à la réalisation d'un atelier sur les négociations commerciales multilatérales en agriculture à l'intention des pays d'Amérique centrale, notamment du Belize, de Panama et de la République dominicaine (Panama, 2003); elle a préparé pour la Conférence régionale de la FAO pour l'Amérique latine et les Caraïbes un document sur les tendances et les enjeux concernant l'agriculture, les forêts et la pêche dans la Région; elle a poursuivi la mise à jour des informations relatives à la situation politique, socio-économique, de l'agriculture et l'alimentation, comme contribution à la préparation des Notes d'information sur les pays; elle a fourni un appui aux Représentants de la FAO dans les processus de programmation au niveau des pays, notamment pour les évaluations communes s'appliquant à tous les pays, le Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) et les cadres du développement au niveau des pays (CDF).

IV. Une approche de l'aide aux politiques adaptée aux besoins des pays

Les principales questions examinées concernant la gestion des politiques

59. *Contenu des politiques.* Bien que l'élaboration des politiques constitue une entreprise difficile dans certains pays, il existe une préoccupation croissante concernant leur mise en œuvre effective.

60. *Processus des politiques.* La mise en œuvre opérationnelle des politiques est de plus en plus souvent liée à des réformes du mécanisme organisationnel de prise de décisions. Cela demandera la création de cadres de concertation et de consensus, ainsi que d'instances de participation à divers niveaux.

61. *Mise en œuvre et suivi des politiques.* La plupart des pays rencontrent des difficultés dans la *mise en œuvre des politiques*, qui sont attribuées à des faiblesses au niveau des institutions, à une mauvaise coordination des organismes chargés de l'exécution, à des ressources insuffisantes et à un manque de volonté politique.

62. Les carences au niveau du *contrôle ou suivi* sont communes à la plupart des pays, bien plus que le contrôle des dépenses qui relève plutôt de la vérification des comptes. Dans ce cas, le suivi se rapporte à la base d'information indispensable pour la conduite d'évaluations de l'impact et la systématisation des "bonnes pratiques".

63. La grande majorité des programmes publics en matière de développement rural présentent des carences au niveau de l'évaluation de l'impact, ce qui entrave le processus d'apprentissage et d'ajustement en cours d'exécution des stratégies et des politiques.

La croissance agricole, l'accès et les composantes de la sécurité alimentaire

64. L'une des raisons de la persistance de la faim est l'absence d'une véritable volonté politique de lutter avec davantage de détermination contre la faim, ce qui se traduit par une mobilisation insuffisante de ressources. Les stratégies nécessitent l'appui de vastes coalitions des parties concernées, afin de promouvoir la volonté politique de prendre des mesures pour réduire la sous-alimentation. Telle est la raison d'être de l'Alliance contre la faim.¹

¹ Trente-deuxième session de la Conférence: "Vers une plus grande cohérence des initiatives prises par la FAO pour lutter contre la faim (point 10)". Rome, 2003.

65. La faim est à la fois la cause et la conséquence de la pauvreté, et la composante "rurale" entre en jeu lorsque l'on considère que la plupart des pauvres et des populations sous-alimentées vivent en milieu rural. Le lien "faim-pauvreté" doit être le point de départ du cadre conceptuel pour l'élaboration de stratégies et de politiques en faveur de la sécurité alimentaire. L'expérience prouve qu'une stratégie de lutte contre la faim peut être viable si elle s'appuie sur un développement rural créant des débouchés économiques pour les personnes pauvres et sous-alimentées.

66. Cette constatation réaffirme la nécessité d'adopter une "approche double" intégrant toutes les composantes de la sécurité alimentaire et alliant:

- la promotion de la croissance rurale et agricole, impliquant notamment les ménages d'agriculteurs pauvres, afin de réduire la faim. Les investissements doivent être au cœur de cette composante, car une partie importante des populations sont tributaires de l'agriculture pour leur subsistance.
- des programmes spéciaux visant à garantir une alimentation adéquate aux personnes qui souffrent de la faim et n'ont ni la capacité de produire leurs propres aliments ni les moyens de se les procurer.

67. Les composantes de la sécurité alimentaire. Ce concept repose sur quatre composantes qui doivent être prises en compte au moment de la formulation de stratégies dans ce domaine.

- *Disponibilité alimentaire*: à l'échelle des ménages, des aliments de bonne qualité en quantité suffisante doivent être disponibles au bon endroit et au moment voulu.
- *Accès aux aliments*: de la part des ménages et des particuliers, grâce à des ressources adéquates pour produire et/ou acquérir les aliments nécessaires à un régime nutritif.
- *Stabilité de l'accès*: les ménages et les particuliers ne devraient pas être confrontés à un risque élevé de restriction de l'accès aux aliments, ni à cause de disponibilités insuffisantes, ni par manque de moyens pour leur achat.
- *Utilisation des aliments*: grâce à un régime alimentaire adéquat, à de l'eau propre, à l'assainissement et à des soins de santé, ce qui souligne l'importance des apports non alimentaires.

Le tableau 2 illustre le lien entre l'approche double et les quatre composantes de la sécurité alimentaire. Les mesures à prendre et les politiques applicables sont indiquées pour chacune de ces composantes.

Conclusions

68. La plupart des pays de la Région mettent en œuvre des programmes spécifiques et prennent des mesures pour réduire la pauvreté. Ces interventions peuvent avoir un caractère d'assistance et être accompagnées ou non d'autres prestations sociales, ou être associées ou non à d'autres secteurs comme l'emploi ou l'alimentation directe, par exemple.

69. Les politiques ou les programmes de promotion de l'agriculture mis au point dans la Région revêtent bien souvent les caractéristiques de programmes de développement rural. Bien que certains seulement se soient étendus au problème de la sécurité alimentaire, face à l'ampleur de la population sous-alimentée.

70. Les trois phénomènes indiqués –pauvreté, développement agricole et rural, et sécurité alimentaire - constituent une trilogie inséparable. Il serait intéressant que les pays réfléchissent à l'opportunité de les considérer comme une seule problématique et qu'ils envisagent d'adopter des approches qui tiennent compte de liens qui les unissent, non seulement en relation avec les petits exploitants, mais aussi avec les exploitations et les travailleurs ruraux non agricoles, les femmes, les jeunes et les enfants, et les personnes handicapées vivant en milieu rural.

71. La FAO devra promouvoir et diffuser ces idées, non seulement dans les pays, mais aussi à l'échelle des groupements sous-régionaux de pays, car dans bien des sous-régions les problèmes se manifestent avec une grande intensité et ignorent les frontières politico-administratives. La FAO pourra contribuer à la formation des ressources humaines à tous les niveaux: exploitants agricoles, habitants, femmes, fonctionnaires, et dirigeants d'entreprise, entre autres groupements.

Tableau 1: Lien entre l'approche double et les composantes de la sécurité alimentaire

Approche double	Disponibilités alimentaires	Accès	Stabilité	Utilisation
Développement rural et augmentation de la productivité	<p>Augmentation de la productivité et des capacités de production des petits exploitants</p> <p>Investissement dans les infrastructures et les marchés ruraux</p> <p>Augmentation des approvisionnements alimentaires urbains</p> <p>Rationalisation du fonctionnement des marchés vendeurs et acheteurs</p>	<p>Mise en valeur des débouchés créant des revenus</p> <p>Amélioration de l'accès aux biens</p> <p>Promotion de la création d'entreprises rurales non agricoles</p> <p>Amélioration du fonctionnement des systèmes financiers et des marchés du travail en zone rurale</p>	<p>Amélioration de la transition et de l'échelonnement des opérations d'urgence et des activités de remise en état et de développement</p> <p>Promotion de la diversification</p> <p>Diminution de la variabilité de la production (irrigation, récolte de l'eau, lutte contre les ravageurs, etc.)</p> <p>Contrôle des déficits de production et de consommation</p> <p>Amélioration de l'accès au crédit et aux services d'épargne</p>	<p>Infrastructures pour le stockage des aliments</p> <p>Réglementation relative à la sécurité sanitaire des aliments</p> <p>Eau potable et assainissement</p>
Accès direct et immédiat aux aliments	<p>Aide alimentaire</p> <p>Information sur les marchés</p> <p>Transport et communication</p>	<p>Programmes d'alimentation scolaire et "vivres-contre-travail"</p> <p>Transferts de fonds</p> <p>Structures communautaires et familles élargies</p>	<p>Secours alimentaire d'urgence</p> <p>Filets de sécurité</p>	<p>Programme d'éducation en matière de nutrition</p>

Conditions intersectorielles	Croissance, commerce, stabilité macroéconomique, institutions responsables de la gouvernance, participation, garantie de l'accès aux ressources naturelles			
	Disponibilités alimentaires	Accès	Stabilité	Utilisation
Cadre politique	Commerce international Politiques de fixation des prix agricoles Stabilité macroéconomique	Intégration des marchés du travail Redistribution des biens (notamment réforme agraire) Politiques relatives aux prix des produits alimentaires	Politiques relatives au crédit Gestion des stocks alimentaires	Politiques et réglementation relatives à la sécurité sanitaire des aliments