

Asha Abdulbein, mère monoparentale de cinq enfants, a reçu des chèvres, des outils et des intrants agricoles pour sa petite ferme dans le cadre d'un projet financé par l'ACDI en Éthiopie. L'initiative soutient plus de 127 000 bénéficiaires en vue de diversifier leurs choix alimentaires, d'améliorer les rendements agricoles et de créer des activités génératrices de revenus durables. Photo Credit: Canadian Hunger Foundation

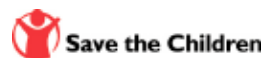
Terre fertile?

Évaluation des investissements de l'ACDI en alimentation et en agriculture *Juillet 2013*

Selon une récente étude menée par un regroupement d'organisations canadiennes de développement international, les mesures prises par le Canada en matière de sécurité alimentaire mondiale sont adéquatement financées et bien ciblées. Comme ces mesures contribuent à améliorer la sécurité alimentaire des personnes les plus pauvres dans les pays en développement, elles devraient être maintenues.

L'étude suggère également des moyens pour améliorer le soutien du Canada à la sécurité alimentaire. Notamment, une transparence accrue de l'information, une amélioration des mécanismes de consultation auprès des bénéficiaires, ainsi que l'adoption d'une vision partagée de la sécurité alimentaire pour l'ensemble des ministères pourraient toutes contribuer à augmenter l'efficacité des mesures prises par le Canada pour contrer l'insécurité alimentaire.

Rapport produit par :





Crédit photo : Canadian Hunger Foundation



Crédit photo : Canadian Foodgrains Bank

Introduction

En 2008, l'actualité a été dominée par une crise alimentaire d'envergure mondiale. La flambée du prix des aliments a déclenché des émeutes dans plus de 40 pays. En Afrique, en Asie et en Amérique latine, le nombre de personnes qui n'arrivent pas à satisfaire à leurs besoins alimentaires quotidiens a augmenté de 200 millions, tandis que les réserves alimentaires mondiales s'amenuisaient considérablement. Aujourd'hui, la crise ne fait plus les manchettes. Cependant, le défi d'éradiquer la faim persiste : 870 millions de personnes vivent toujours en état d'insécurité alimentaire¹; les prix des aliments continuent d'atteindre des niveaux presque sans précédent; et la planète doit toujours répondre aux besoins alimentaires de ses sept milliards d'habitants.

Dans un tel contexte, l'agriculture et la nutrition représentent des secteurs d'investissement prometteurs pour améliorer la sécurité alimentaire. En effet, de tels investissements permettent généralement aux familles pauvres, pour la plupart elles-mêmes engagées dans la production de nourriture, de se sortir de la pauvreté et d'augmenter leur résilience aux chocs externes, ce qui favorise leur réussite à long terme.

En 2009, le Canada a fait preuve de leadership sur la scène mondiale quand il a promis de doubler ses investissements en agriculture dans les pays en développement et d'augmenter son financement pour l'assistance alimentaire et la nutrition. Sa Stratégie sur la sécurité alimentaire², menée sous la responsabilité de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), s'insérait alors dans les mesures prises par le G8 pour résoudre la crise alimentaire mondiale.

Trois ans plus tard, le Groupe de réflexion sur la sécurité alimentaire (GRSA), un regroupement d'organisations canadiennes de développement international, a entrepris une étude indépendante pour évaluer les effets de cette stratégie. Notamment, le GRSA voulait déterminer si les efforts déployés produisaient les résultats escomptés, et si des améliorations pouvaient être apportées afin de permettre au Canada de relever efficacement les défis à venir en matière d'insécurité alimentaire mondiale. La méthodologie utilisée pour mener l'évaluation est décrite à la fin du présent rapport³.

Rappelons que l'ACDI concentre ses programmes dans 20 pays qui, à eux seuls, reçoivent 80 % de l'aide bilatérale consentie par le Canada. Pour neuf de ces pays⁴, la sécurité alimentaire⁵ constitue un thème prioritaire. La présente étude a servi à mener un examen détaillé du travail de l'ACDI dans deux pays, en Afrique (Éthiopie) et en Amérique latine (Honduras). Le GRSA a également passé en revue des statistiques concernant les dépenses du Canada pour la sécurité alimentaire et examiné les effets des actions, des énoncés, des politiques et des programmes internationaux du Canada sur la sécurité alimentaire mondiale.



Crédit photo : Canadian Foodgrains Bank

Fig. 1 : Dépenses de l'ACDI pour la sécurité alimentaire par région (M\$ CA/année)

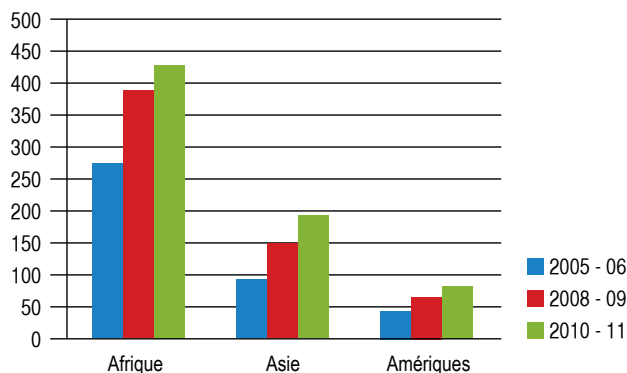
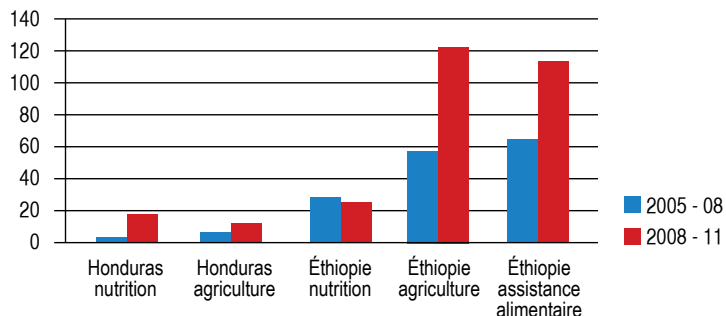


Fig 2 : Dépenses de l'ACDI pour la sécurité alimentaire en Éthiopie et au Honduras (M\$ CA, total cumulatif sur 3 ans)



Les réussites du Canada

Les montants consacrés à la sécurité alimentaire ont augmenté

Les dépenses de l'ACDI pour la sécurité alimentaire ont augmenté de façon marquée suite à l'annonce de la Stratégie sur la sécurité alimentaire, en 2009. Si l'on compare les trois années couvertes par la présente étude (2008-2011) aux trois années précédentes, on constate une augmentation des dépenses de 75 % pour l'Éthiopie et de 400 % pour le Honduras. En fait, les dépenses en matière de sécurité alimentaire sont à la hausse pour toutes les régions du monde (Fig.1) ainsi que pour tous les aspects du programme (agriculture, assistance alimentaire⁶ et nutrition) (Fig.2).

Ainsi, le Canada a tenu sa promesse de doubler les investissements en agriculture; de plus, entre 2008 et 2010, il se distingue des autres pays donateurs comme étant celui qui consacre le plus grand pourcentage de son aide à la sécurité alimentaire⁷. Par ailleurs, sur le plan mondial, le Canada investit plus que tout autre pays donateur dans la nutrition de base⁸ et consacre le plus grand montant par habitant à l'assistance alimentaire⁹.

Les initiatives de l'ACDI en sécurité alimentaire sont bien ciblées

L'étude du GRSA a évalué les initiatives de l'ACDI en Éthiopie et au Honduras en fonction des priorités des petits exploitants agricoles et des gouvernements de ces pays. Nos résultats démontrent que les efforts de l'ACDI sont bien alignés aux besoins identifiés par ces parties.

Plus particulièrement, l'ACDI se démarque pour ses initiatives ciblant les petits exploitants agricoles (souvent le groupe le plus durement touché par l'insécurité alimentaire), ainsi que pour son travail auprès des femmes. En effet, même si ces dernières forment la majorité des travailleurs agricoles, elles exercent généralement peu de contrôle sur les terres, les finances et les autres types de ressources. L'ACDI réussit également bien sur les plans suivants : intégration du thème de la nutrition aux initiatives générales en sécurité alimentaire; appui à l'adaptation des agriculteurs et des agricultrices aux changements climatiques; et soutien aux gouvernements locaux pour l'amélioration de leurs politiques agricoles.

Certains de programmes les plus efficaces de l'ACDI sont ceux qui parviennent à intégrer plus d'un aspect de développement au sein de la même initiative : agriculture et mise en marché, recherche et assistance technique pour les petits exploitants agricoles, production agricole alliée à la mise en œuvre de politiques, et assistance alimentaire à court terme combinée à des initiatives de développement à long terme.

« Avant la mise en œuvre de ce projet, ma famille dépendait de l'aide alimentaire. L'agriculture pluviale ne nous permettait pas de produire des rendements suffisants pour nous nourrir, et encore moins pour économiser. Aujourd'hui, grâce aux méthodes d'irrigation mises en place par le projet, nous cultivons des arbres fruitiers, des légumes et du manioc. Nos récoltes suffisent à nous nourrir et nous n'avons plus recours à l'assistance alimentaire. De plus, nous avons pu mettre assez d'argent de côté pour acheter deux bœufs, trois vaches laitières, deux veaux et trois génisses. »
—Mohammed Indris, bénéficiaire d'un projet financé par l'ACDI en Éthiopie.

« La plus grande part des efforts [de l'ACDI] est concentrée dans la région la plus vulnérable aux changements climatiques, qui se classe également deuxième au pays en termes de pauvreté. »
—(extrait de l'étude de cas sur le Honduras)

« La production et la productivité du secteur agricole ont augmenté considérablement durant cette période, grâce aux effets bénéfiques de nouvelles technologies et de nouvelles politiques agricoles. »—(extrait de l'étude de cas sur l'Éthiopie)



Hamed Adam, de Kurmuk en Éthiopie, a considérablement augmenté sa production d'arachides en participant à un projet agricole financé par l'ACDI. Crédit photo : Canadian Hunger Foundation



Crédit photo : Canadian Foodgrains Bank

L'aide « s'attaque aux causes fondamentales de l'insécurité qui, si elle n'est pas freinée, peut déstabiliser nos frontières et notre économie. » —*Le ministre de la Coopération internationale, Julian Fantino*¹⁰

« L'ACDI commettrait un oubli important en négligeant de travailler de façon plus étroite avec la société civile, particulièrement en ce qui concerne le développement de récoltes plus nutritives et de systèmes agricoles plus résistants aux changements climatiques. » —(extrait de l'étude de cas sur l'Éthiopie)

Pistes pour améliorer les efforts du Canada Continuer d'accorder une grande priorité à la sécurité alimentaire et à son financement

Pour maintenir les progrès réalisés par la Stratégie sur la sécurité alimentaire dans l'éradication de la faim, le gouvernement du Canada doit continuer de prioriser la sécurité alimentaire dans ses politiques et ses programmes. En effet, les niveaux de sécurité alimentaire nationaux – qu'il s'agisse d'agriculture ou de nutrition – ne pourront réellement s'améliorer que si les investissements sont maintenus pendant plusieurs années. Cependant, en 2012, le Canada a annoncé une réduction de 8 % sur trois ans dans le financement de l'aide, une mesure qui pourrait compliquer le maintien des investissements en sécurité alimentaire.

L'annonce récente concernant l'intégration de l'ACDI au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international soulève également des questions quant à l'importance qui sera accordée à la sécurité alimentaire au sein du nouveau ministère. Malgré la réorganisation et les réductions budgétaires prévues, il importera de continuer à traiter la sécurité alimentaire comme une priorité et de maintenir le financement qui lui est accordé.

Améliorer l'accès à l'information sur les initiatives du Canada en sécurité alimentaire

Le public dispose de très peu d'information au sujet des efforts du Canada en matière de sécurité alimentaire. Aucun plan n'a été rendu public concernant la mise en œuvre ou l'évaluation des initiatives de sécurité alimentaire menées par l'ACDI et peu de détails existent quant à l'utilisation des fonds en sécurité alimentaire octroyés aux autres ministères. Vu ce manque d'information, les organismes de la société civile au Canada et à l'étranger ont peine à comprendre, à soutenir ou à évaluer le travail de l'ACDI; en outre, elles peuvent difficilement suggérer des pistes d'action pour améliorer les politiques et les programmes existants ou encore promouvoir les réussites du Canada auprès du public.

Crédit photo : Canadian Foodgrains Bank





Crédit photo : Canadian Hunger Foundation

Asheh Abdulahi et Sandalia Mubarak, de Sherkole en Éthiopie, ont vu tous leurs moutons et leurs chèvres succomber à de nouvelles souches de maladie transmises par l'arrivée de bétail de réfugiés du Soudan du Sud. Grâce à des formations en agriculture offertes dans le cadre d'un projet soutenu par l'ACDI, ils pratiquent désormais la culture intercalaire de citrouilles et de maïs destinés à la consommation.

Crédit photo : Canadian Hunger Foundation



Renforcer les processus de consultation auprès des petits exploitants

Les agriculteurs et les agricultrices, les organisations agricoles et les autres organisations de la société civile des pays en développement ont peu d'occasions de faire valoir leurs préoccupations ou de commenter les résultats des initiatives menées par leur propre gouvernement. Selon notre étude, les petits exploitants du Honduras et de l'Éthiopie sont d'avis que ni leur gouvernement ni l'ACDI ne consacrent assez d'efforts à sonder leur point de vue sur la sécurité alimentaire.

La loi canadienne exige que l'on tienne compte du point de vue des bénéficiaires au moment de planifier les dépenses d'aide. Ainsi, des échanges réguliers entre l'ACDI et les petits exploitants, en direct ou par l'entremise de partenaires, contribueraient à améliorer la conception et la mise en œuvre des programmes, ainsi que leur appropriation par les acteurs concernés. Un tel mécanisme permettrait également de renforcer la capacité des organisations agricoles à dialoguer avec leur propre gouvernement, ouvrant ainsi la voie à une participation accrue de la société civile et à l'amélioration de la gouvernance.

Faire en sorte que les grands objectifs politiques du Canada soient cohérents avec les objectifs de l'ACDI concernant la sécurité alimentaire

Actuellement, l'ACDI dispose de financement adéquat pour ses initiatives en matière de sécurité alimentaire, et ces dernières ont été conçues de façon à s'attaquer aux bons aspects du problème. Cependant, il se pourrait que des mesures prises par d'autres ministères contribuent à miner les résultats positifs obtenus par l'ACDI. Par conséquent, le gouvernement du Canada se doit d'analyser les effets potentiels de ses actions internationales sur les petits exploitants agricoles; il doit également tenir compte de ces effets lorsqu'il élabore ses positions en vue de grands forums internationaux portant sur le commerce, l'énergie, les changements climatiques et l'environnement.

Par exemple, la promotion de l'exportation des produits agricoles canadiens pourrait, dans certains cas, entrer en conflit avec les objectifs de la Stratégie sur la sécurité alimentaire. Par ailleurs, le mauvais bilan du Canada dans les négociations internationales sur le climat fait peu pour résoudre les enjeux qui préoccupent les agriculteurs et les agricultrices de nombreux pays où les changements climatiques sont perçus comme une menace sérieuse, dans l'immédiat ainsi que pour l'avenir.



Récolte de concombre dans la parcelle familiale de Sandra Gomez, Lauterique, Honduras. Crédit photo : Oxfam Québec



Monsieur Zenon Vasquez fier de sa récolte, département de Francisco Morazan, Honduras. Crédit photo : Oxfam Québec

Méthodologie

La présente évaluation comporte quatre rapports individuels qui ont été résumés dans un Rapport de synthèse. Les rapports complets, y compris une description détaillée du cadre de référence, sont accessibles au www.ccic.ca/working_groups/food_f.php.

Les deux premiers rapports sont des études de cas terrain portant sur les initiatives de sécurité alimentaire de l'ACDI en Éthiopie et au Honduras. Les études ont été réalisées par des chercheurs locaux, dont le mandat comprenait les tâches suivantes :

- Évaluer les programmes de l'ACDI sur le terrain afin de déterminer s'ils coïncident avec les politiques nationales, les priorités des petits exploitants agricoles locaux et les objectifs de la Stratégie sur la sécurité alimentaire.
- Recueillir des renseignements auprès d'agriculteurs et d'agricultrices, d'organisations agricoles, d'organisations de la société civile, de représentants du gouvernement et d'autres parties concernées.
- Rédiger une version préliminaire du rapport afin d'alimenter les discussions dans le cadre d'un atelier national regroupant les intervenants concernés.

La troisième composante de l'étude est une *Analyse statistique des dépenses du gouvernement du Canada pour la sécurité alimentaire de 2008 à 2011*. Cette analyse compare les dépenses effectuées avant l'adoption de la Stratégie à celles encourues après sa mise en œuvre; on y trouve des données désagrégées par pays, région du monde, secteur, ministère, organisation multilatérale et agence de mise en œuvre.

La quatrième partie de l'étude est une analyse des *Aspects multilatéraux et internationaux de la Stratégie sur la sécurité alimentaire de l'ACDI*. Cette composante visait à déterminer s'il existe un alignement entre la Stratégie et les

dépenses effectuées par l'ACDI par l'entremise de mécanismes multilatéraux, les actions et les énoncés de l'Agence dans les forums internationaux et les mesures adoptées par d'autres ministères.

À diverses étapes de la recherche, nous avons sollicité et obtenu les commentaires de représentants de l'ACDI. Ces personnes ont soumis des commentaires sur le cadre de référence de l'étude ainsi que sur les versions préliminaires du rapport. En mai 2013, des membres du GRSA et des représentants de l'ACDI se sont réunis en atelier pour discuter des principaux résultats de l'étude.

Endnotes

¹FAO, PAM et FIDA (2012). *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde 2012*. www.fao.org/publications/sofi/2012/fr/.

²www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/FRA-1015144121-PWW

³À moins d'indication contraire, l'ensemble des énoncés et données présentés dans le présent document proviennent des rapports produits pour *Terre Fertile? Évaluation des investissements de l'ACDI en nutrition et en agriculture*, accessibles au www.ccic.ca/working_groups/food_f.php (en anglais).

⁴L'ACDI traite la sécurité alimentaire comme une priorité dans cinq pays d'Afrique (Éthiopie, Ghana, Mali, Sénégal et Soudan/Soudan du Sud), ainsi qu'au Honduras, en Ukraine, en Cisjordanie/bande de Gaza et au Vietnam.

⁵La « sécurité alimentaire » est assurée quand toutes les personnes ont économiquement et physiquement accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait leurs besoins nutritionnels pour leur permettre de mener une vie active et saine.

⁶L'assistance alimentaire comprend l'aide alimentaire (la fourniture directe de nourriture), ainsi que des bons d'échange ou de l'argent comptant remis pour augmenter la consommation de nourriture à court terme. Le terme « assistance alimentaire » remplace graduellement le terme « aide alimentaire ». Pour les années couvertes par le présent rapport, les données de l'ACDI font référence à « l'aide alimentaire d'urgence » et à « l'aide alimentaire pour améliorer la sécurité alimentaire ».

⁷Rapport de l'OCDE-DCD sur *l'aide et la réduction de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle*, publié en 2012 : www.oecd.org/fr/cad/reductiondelapauvrete/linsecuritealimentaireetnutritionnelle.htm.

⁸Rapport publié par *Development Initiatives en 2013* : www.devinit.org/reports/the-nutrition-aid-financing-landscape (en anglais).

⁹Consulter l'onglet « Commitments » au foodassistanceconvention.org (en anglais).

¹⁰Ottawa Citizen. Blogue sur l'aide et le développement, 14 mai 2013. (en anglais)