



HAL
open science

Des paroles aux actes : le long chemin de la mise en œuvre du droit à l'alimentation en Afrique de l'Ouest, Note de contribution pour la Réunion d'experts de Dakar, Sénégal, 13-14 juin 2013, Rapporteur des Nations Unies sur le Droit à l'Alimentation/HCDH/FAO, 38 p. avec E. Hazard et R. Blein,
Marie Cuq, Eric Hazard, Roger Blein

► **To cite this version:**

Marie Cuq, Eric Hazard, Roger Blein. Des paroles aux actes : le long chemin de la mise en œuvre du droit à l'alimentation en Afrique de l'Ouest, Note de contribution pour la Réunion d'experts de Dakar, Sénégal, 13-14 juin 2013, Rapporteur des Nations Unies sur le Droit à l'Alimentation/HCDH/FAO, 38 p. avec E. Hazard et R. Blein,. [Rapport de recherche] Rapporteur des Nations Unies sur le Droit à l'Alimentation/HCDH/FAO. 2013. halshs-01676788

HAL Id: halshs-01676788

<https://shs.hal.science/halshs-01676788v1>

Submitted on 6 Jan 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Des paroles aux actes : le long chemin de la mise en œuvre du droit à l'alimentation en Afrique de l'Ouest

Note de contribution pour la première session plénière

Réunion d'experts sur la mise en œuvre du droit à l'alimentation en Afrique de l'Ouest convoquée par le Rapporteur Spécial des Nations Unies sur le Droit à l'Alimentation, Organisée conjointement avec le Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme (HCDH) et l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), Dakar, Sénégal, 13-14 juin 2013

Marie Cuq, Centre de droit international de Nanterre (CEDIN), Université Paris Ouest et assistante de recherche auprès du Rapporteur spécial auprès des Nations Unies pour le droit à l'alimentation (mariecuq@yahoo.fr)

Eric Hazard, Oxfam, responsable campagne GROW en Afrique de l'Ouest (Dakar) (ehazard@oxfam.org.uk)

Roger Blein, Bureau Issala, consultant international (roger.blein@bureau-issala.com)

RÉSUMÉ

La « vulnérabilité chronique » de la région du Sahel et la crise alimentaire qui a affecté la sous région en 2012 souligne l'intérêt d'une réflexion en faveur d'une amélioration de la situation alimentaire fondée sur le cadre normatif du droit de l'homme à une alimentation adéquate. Cette note souhaite mettre en lumière les initiatives nationales intéressantes en faveur de la promotion du droit à l'alimentation en Afrique de l'Ouest. Principalement centrée sur la situation des pays francophones d'Afrique de l'Ouest¹, cette étude couvrira également les initiatives de pays anglophones. Sans prétendre à l'exhaustivité, la note s'attachera à présenter et analyser les textes internationaux et régionaux consacrant le droit à l'alimentation auxquels sont parties les Etats ouest-africains, ainsi que les progrès dans la mise en œuvre de ce droit en Afrique de l'Ouest.

¹ Notamment les pays membre de la CEDEAO et de l'UEMOA : Benin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Niger, Sénégal, Togo.

Table des matières

Introduction

1. Droit à l'alimentation : de nombreux traités ratifiés par les Etats ouest-africains
2. La reconnaissance du droit à l'alimentation dans les droits nationaux en Afrique de l'Ouest
 - 2.1. Les dispositions constitutionnelles existantes
 - 2.2. Les cadres législatifs existants (lois-cadres, lois agricoles, ...)
- 3- Evaluer les progrès dans l'application du droit à l'alimentation en Afrique de l'Ouest.
 - 3.1. Quelles mesures de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle ?
 - 3.2. L'implication des acteurs dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques agricoles et de sécurité alimentaire
 - 3.3 Le ciblage des groupes vulnérables dans les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelles
 - 3.4 L'engagement des Etats et partenaires au développement à rendre des comptes sur les résultats des engagements pris

Conclusion

Annexes

Abréviations et sigles

AO	Afrique de l'Ouest
CEDEAO	Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest
CILSS	Comité Permanent Inter-Etats le lutte contre la sécheresse au Sahel
CSSA	Cadre Stratégique de Sécurité Alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté (CILSS)
ECOWAP	Politique agricole régionale de la CEDEAO
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Union Africaine)
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OP	Organisation paysanne
OPA	Organisations professionnelles agricoles
OSC	Organisation de la société civile
PAU	Politique Agricole de l'Union (UEMOA)
PDDAA	Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine (NEPAD)
PNIA	Plan national d'investissement Agricoles
PRIA	Plan régional d'investissement Agricoles (CEDEAO)
ROPPA	Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest
SOSAR	Stratégie Opérationnelle de Sécurité Alimentaire Régionale (CILSS)
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire de l'Afrique de l'ouest

Introduction

En 2013, chaque soir, près d'une personne sur huit s'endort le ventre vide. Ces statistiques illustrent les difficultés à préserver des décennies de progrès péniblement acquis en matière de lutte contre la faim dans le monde. L'Afrique de l'ouest n'échappe pas à cette tendance. Le rapport de la FAO d'octobre 2012 constate certes une baisse de la sous-alimentation en Afrique sub-saharienne passant de 32.8% en 1990 à 26.8% en 2010-2012². Mais, selon l'Institut international de recherches sur les politiques alimentaires, l'avancée de ces progrès est contrastée selon les pays. De nombreux pays restent dans des situations de sous-alimentation jugées graves.

Ainsi et en dépit de son énorme potentiel agricole, l'Afrique de l'Ouest est affectée par une insécurité alimentaire profonde, due autant à des causes structurelles que conjoncturelles. La fragilité des moyens d'existence, l'insécurité croissante de l'accès aux moyens de production (notamment l'eau, la terre et le cheptel) pour les exploitations familiales et la variabilité climatique grandissante sont autant d'éléments structurels qui affectent une région, longtemps marquée par l'absence de politique agricole et par des politiques de sécurité alimentaire limitées à la prévention et la gestion des crises conjoncturelles.

Parallèlement, la flambée des prix des denrées alimentaires continue de fortement fragiliser les populations pauvres qui dépensent plus de 80% de leur budget dans la nourriture. 11 des 15 pays de la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)³ sont considérés comme des pays les moins avancés et 60% de la population vit avec moins d'un dollar par jour, alors que la population devrait atteindre les 455 millions d'habitants en 2030. Or, nous sommes passés de crises de « disponibilité » à des crises d'« accessibilité » : la nourriture reste globalement disponible sur les marchés, mais à des prix tellement élevés qu'elle devient inaccessible pour de très nombreuses familles.

2012 a de nouveau rappelé cette tendance : la région sahélienne d'Afrique centrale et de l'Ouest a connu une grave crise alimentaire suite à une sécheresse qui a affecté la production alimentaire, d'une part, et des prix des denrées alimentaires qui sont restés anormalement élevés, d'autre part. Ces deux éléments ont participé à exposer des millions de personnes, déjà vulnérables de manière chronique, à une nouvelle année de rigueur et de faim.

Le droit à l'alimentation reconnaît à toute personne le droit de se nourrir dignement, en produisant sa nourriture ou en l'achetant. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels précise que « le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer »⁴. Au regard de la situation alimentaire et nutritionnelle en Afrique de l'Ouest, analyser la façon dont les pays progressent dans la mise en œuvre d'une approche axée sur les droits humains fondamentaux est particulièrement nécessaire.

Le contenu de ce droit et les engagements qui en découlent pour les Etats ont été précisés par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et repris en tant que recommandations au sein des *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*. Adoptées en novembre 2004 par plus de 187 Etats membres du Conseil général de la FAO, ces directives entendent accompagner les Etats

² FAO, *The State of Food Insecurity in the World, Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition*, 2012, pp. 8 and 9.

³ Le Nigeria, la Côte d'Ivoire, le Ghana et depuis peu le Cap Vert sont non PMA

⁴ Observation générale n° 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Le droit à une nourriture suffisante » (article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), 20^{ème} session, 12 mai 1999, Doc. E/C.12/1999/5.

dans leur choix de politiques juridiques en vue d'améliorer la mise en œuvre du droit à l'alimentation⁵.

Mais l'application du droit à l'alimentation ne peut relever de la seule action de l'Etat, au travers de ses institutions ou de façon indirecte par le biais des lois et règlements qui s'appliquent à chaque citoyen. C'est d'autant plus vrai en Afrique de l'Ouest où les politiques agricoles et alimentaires ont été très fortement libéralisées depuis le début des années 1980. La réalisation de la sécurité alimentaire passe très largement par le jeu du marché et de ses acteurs, bien que les politiques publiques tentent de « reprendre la main » depuis le début des années 2000. Le respect du droit à l'alimentation résulte par conséquent d'une action collective. L'état du droit à l'alimentation est plus difficile à définir et plus complexe à évaluer que dans d'autres domaines des droits humains fondamentaux puisque nous faisons face à un processus d'amélioration ou de régression d'un objet qui combine des éléments quantitatifs et qualitatifs et fait intervenir de très nombreux facteurs et déterminants. Se pose la question de l'évaluation des progrès accomplis par une société et ses institutions pour le mettre en œuvre et permettre ainsi à chaque individu de jouir de ce droit.

Il existe un relatif consensus international autour des « Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale » pour orienter l'application du droit à l'alimentation. Cette note se propose de reprendre ces éléments de référence pour guider le travail de veille et d'évaluation de son application. Comme le montre le tableau en annexe 1, les 19 directives, dont certaines se recoupent, peuvent être regroupés en cinq grands domaines ou chapitres:

- A. Etat de droit, Institutions, Gouvernance et participation
- B. Politiques et stratégies
- C. Développement économique, accès aux ressources et aux moyens de production, marchés
- D. Politiques sociales, éducatives et nutrition, protection des consommateurs
- E. Financement

Il ne s'agit pas ici d'évaluer de façon exhaustive les efforts entrepris par l'ensemble des pays de l'Afrique de l'Ouest. Nous nous bornerons à discuter une approche et à l'illustrer par quelques cas, en questionnant plus particulièrement : (i) l'évolution des textes juridiques et leur application, (ii) la question de la participation des acteurs, (iii) les enjeux liés au ciblage sur les populations vulnérables, (iv) la question de la redevabilité. Une telle approche pourra être approfondie au cours de la rencontre d'experts et par la suite, permettre de concevoir un dispositif dynamique de veille citoyenne de l'initiative Faim Zéro en Afrique de l'Ouest. Elle permettra aussi de discuter le rôle que pourrait jouer le Rapporteur Spécial dans le cadre de son mandat, dans la mise en place d'un travail de suivi, d'évaluation indépendante et d'interpellation des parties prenantes et des autorités nationales, régionales et internationales au plus haut niveau.

⁵ Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, 127^{ème} session du Conseil de la FAO, novembre 2004, *Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture*, Rome, 2005.

1. Droit à l'alimentation : de nombreux traités ratifiés par les Etats ouest-africains

En droit international, le droit à l'alimentation se trouve reconnu à l'article 25 de la **Déclaration universelle des droits de l'homme**, qui proclame le droit de toute personne à « un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation »⁶. L'article 11.1 du **Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels** dispose que les États « reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence » et qu'ils doivent prendre « des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit ». L'article 11.2 du Pacte dispose en outre que les États reconnaissent « le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim » et détaille ce que les États doivent entreprendre, individuellement et au moyen de la coopération internationale, pour honorer cette obligation⁷. Le droit à l'alimentation est également reconnu par la Convention relative aux droits de l'enfant⁸, la Convention sur l'élimination de toutes formes de discriminations à l'égard des femmes⁹ ainsi que dans plusieurs instruments régionaux.

En Afrique, les instruments régionaux pertinents sont la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant et le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatifs aux droits des femmes. L'article 14, 2 c) de la **Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant** précise que les Etats doivent leur « assurer la fourniture d'une alimentation adéquate et d'eau potable »¹⁰, l'article 15 du **Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatifs aux droits des femmes** prévoit également que « les États assurent aux femmes le droit d'accès à une alimentation saine et adéquate »¹¹.

La **Charte africaine des droits de l'homme et des peuples** ne contient pas de disposition explicite sur le droit à l'alimentation¹² mais la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a considéré que ce droit pouvait être protégé au titre de ce texte car il découle implicitement d'autres droits de l'homme protégé par la Charte : le droit à la vie (article 4), le droit à la santé (article 16) et le droit au développement économique, social et culturel (article 22). Selon la Commission, le respect du

⁶ Art. 25 de la déclaration universelle des droits de l'homme, résolution de l'A.G. 217 A (III), document de l'ONU A/810, 71 (1948).

⁷ Art. 11 et 11.2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté le 16 décembre 1966, résolution de l'A.G. 2200(XXII), documents officiels de l'A.G., 21^{ème} session, Supp. No. 16, U.S. Doc. A/6316 (1966), 993 Recueil des Traités 3. Tous les Etats francophones d'AO sont parties, disponible sur : <http://treaties.un.org>

⁸ Art. 6 de la Convention relative aux droits de l'enfant, résolution de l'A.G. 44/25, Annexe 44 des documents officiels de l'A.G. de l'ONU, Supp. (No. 49), 167, document de l'ONU A/44/49 (1989), art. 24(2 c).

⁹ Articles 12 et 14 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU, le 18 décembre 1979. Tous les Etats étudiés sont parties, disponible sur : <http://treaties.un.org>

¹⁰ Art. 14 2 c) de la Charte africaine des droits et du bien être de l'enfant, 26^{ème} Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), Addis Abeba, juillet 1990, Doc. OUA CAB/LEG/153/Rev.2. Etats parties disponibles sur : <http://au.int/>

¹¹ Protocole II additionnel à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes, 2^{ème} session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine, 11 juillet 2003, Maputo, disponible sur : <http://www.africa-union.org>. Le Niger et le Cameroun ne sont pas partis à ce traité. Etats parties disponibles sur : <http://au.int/>

¹² Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Organisation de l'Unité africaine, 27 juin 1981, Doc. OUA CAB/LEG/67/3/Rev.5. La Côte d'Ivoire n'est pas partie à ce traité ; Etats parties disponibles sur : <http://treaties.un.org>

droit à l'alimentation est une condition essentielle au respect de la dignité humaine et les Etats doivent assurer à un accès à une alimentation adéquate à l'ensemble de leur population¹³.

2. La reconnaissance du droit à l'alimentation dans les droits nationaux en Afrique de l'Ouest

En Afrique de l'Ouest, peu de pays ont explicitement consacré le droit à l'alimentation dans leur constitution, mais comme nous allons le discuter, un certain nombre de lois peuvent constituer une base légale très satisfaisante en faveur du droit à l'alimentation

2.1. Les dispositions constitutionnelles existantes

Un nombre croissant d'États du monde entier, 24 d'après une récente étude, protègent désormais explicitement le droit à l'alimentation dans leur constitution¹⁴. En Afrique de l'ouest, seuls deux pays donnent un fondement constitutionnel autonome au droit à l'alimentation, **la Côte d'Ivoire et le Niger**. La Côte d'Ivoire reconnaît un droit à l'alimentation autonome en faveur des enfants dans son article 6¹⁵. La Constitution du Niger dispose, quand à elle, depuis le 25 novembre 2010, d'un article 12 où il est reconnu que « **chacun à droit à la vie, à la santé, à l'intégrité physique et morale, à une alimentation saine et suffisante, à l'eau potable, à l'éducation et à l'instruction dans les conditions définies par la loi** ». L'article 146 prévoit que « les politiques publiques doivent promouvoir la souveraineté alimentaire, le développement durable, l'accès de tous aux services sociaux ainsi que l'amélioration de la qualité de vie ». L'article 153 dispose que « l'État veille à investir dans les domaines prioritaires, notamment l'agriculture, l'élevage, l'éducation et la santé (...) »¹⁶.

Au **Nigeria** un processus est en cours pour amender le chapitre 4 de la Constitution relatif aux Droits Humains Fondamentaux. Un projet d'amendement, "Right to Food Bill", a été présenté par le Sénateur Abdullahi Adamu et soutenu par 40 sénateurs en première lecture, Il a été accepté par le Sénat le 13 Mars 2013. Ce projet doit maintenant être présenté à l'Assemblée Nationale (House of

¹³ Commission ADHP, décision sur les communications n°155/96, *affaire Social and Economic Rights Action Center, Center for Economic and Social Rights / Nigeria*, dite « aff. Ogoni », 30ème session ordinaire, octobre 2001, Doc. ACHPR/COMM/A044/1 du 27 mai 2002.

¹⁴ Lidija Knuth et Margret Vidar, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food Around the World* (Unité chargée du droit à l'alimentation de la FAO, 2011), p. 13, à l'adresse http://www.fao.org/righttofood/publi_en.htm. Dix pays reconnaissent le droit à l'alimentation comme étant un droit autonome applicable à tous. Dix autres pays disposent que le droit à l'alimentation s'applique uniquement à une catégorie spécifique de la population, par exemple aux enfants ou aux prisonniers. Cinq pays ont des dispositions constitutionnelles qui prescrivent que le droit à l'alimentation fait explicitement partie d'un autre droit de l'homme. En 2010 également, le Brésil a incorporé le droit à l'alimentation à l'article 6 de la Constitution fédérale et, en octobre 2011, le Mexique a achevé le processus de réforme constitutionnelle insérant le droit à l'alimentation dans la Constitution, grâce à une modification des articles 4 et 27. Parmi les autres pays dont les constitutions garantissent explicitement le droit à l'alimentation figurent la Bolivie (art. 16), l'Équateur (art. 13), le Guatemala (art. 99), le Guyana (art. 40), Haïti (art. 22) et le Nicaragua (art. 63), en Amérique latine et aux Caraïbes, tandis qu'en Asie, la Constitution provisoire népalaise reconnaît le droit de chacun à la souveraineté alimentaire (art 18.3). Plusieurs pays de toutes les régions du monde protègent le droit à l'alimentation pour des catégories spécifiques de personnes, par exemple les enfants, ou garantissent la protection du droit à l'alimentation par d'autres dispositions constitutionnelles, telles que celles relatives au droit à la santé ou au droit à la vie. Dans certains pays, comme l'Argentine et le Costa Rica, le droit à l'alimentation a rang constitutionnel grâce à l'intégration directe du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels à l'ordre juridique interne, ce qui permet aux tribunaux de donner effet à l'article 11 du Pacte.

¹⁵ Données de 2006, FAO, *The Right to Food Guidelines. Information Papers and Case Studies*, Rome, 2006, p.135, available from : <http://www.fao.org>

¹⁶ Alternative Espaces Citoyens, *Le droit à l'alimentation au Niger, Rapport d'analyse des politiques publiques et du financement du secteur de l'alimentation de 2000 à 2010*, p. 9.

Representative) pour être validé. Au **Ghana**, un processus de révision de la Constitution de 1992 a eu lieu en 2011. Pourtant, à la suite d'une consultation des organisations civiles, notamment de la coordination *Food Security Policy Advocacy Network* (FOODSPAN), organisée sous l'égide de la Commission nationale de révision, le texte final de la Commission n'a pas retenu la proposition des organisations civiles d'inclure au texte révisé le droit à l'alimentation¹⁷. Enfin, au **Burkina Faso**, la Constitution de 1991 a récemment été modifiée par une loi de juin 2012¹⁸ mais cette réforme n'a pas apporté de nouvelles dispositions relatives au droit à l'alimentation.

Les autres Etats de la sous région reconnaissent le droit à l'alimentation de manière implicite, comme composant d'un autre droit de l'homme¹⁹. Ils le reconnaissent à travers l'affirmation d'un droit à la sécurité sociale (Burkina-Faso art.18 ; Côte d'Ivoire art.6 ; Mali art.17, données de 2006)²⁰, d'un droit à la santé (Burkina-Faso art. 26, données de 2006; Bénin art.8)²¹, d'un droit au bien-être (Guinée, art.15, données du 31/12/2010)²², d'un droit à la vie (Bénin art.15)²³ ou d'un droit au développement et au plein épanouissement de sa personne (Bénin, art. 9)²⁴.

Les Cours constitutionnelles du Burkina-Faso²⁵, du Niger²⁶, du Mali²⁷, ne se sont jamais prononcées sur la reconnaissance et la justiciabilité d'un droit à l'alimentation. De son côté, la Cour constitutionnelle **bénoise** a eu l'occasion de rappeler « la possibilité de s'alimenter librement » lors d'une prolongation illégale de garde à vue (détention arbitraire) ou l'obligation du versement d'une pension alimentaire pour nourrir les membres de sa famille, conformément à l'art. 29 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples²⁸.

Enfin, dans neuf pays d'Afrique de l'Ouest, la Constitution précise que le droit international fait l'objet d'une application immédiate et prime sur les dispositions du droit national. Il s'agit du Bénin (art. 147), du Burkina Faso (art.151), de la Côte d'Ivoire (art. 87), de la Guinée (art. 79), du Mali (art. 116), de la Mauritanie (art. 80), du Niger (art. 132), du Sénégal (art. 98), et du Togo (art. 140)²⁹. **Ces dispositions constitutionnelles, impliquent par conséquent, que le droit national devrait, en**

¹⁷ Selon les propos de Mohammed-Anwar Sadat Adam, Agriculture Advocacy Manager/EJ Lead Oxfam GB, Ghana Office. La Commission de révision de la Constitution a officiellement présenté son rapport final au Président le 20 décembre 2011. V. le site Constitution Review Commission : <http://www.crc.gov.gh/>

¹⁸ Loi n° 033-2012/AN du 11/06/2012 portant révision de la Constitution adoptée par l'Assemblée Nationale, disponible sur : <http://www.la-constitution-en-afrique.org/>

¹⁹ ActionAid, *Who's really fighting hunger?*, *HungerFREE scorecard 2010*, September 14th 2010, "Legal Framework", p. 81 ; ActionAid, *On the brink: Who's best prepared for a climate and hunger crisis?*, 2011, p. 86, disponibles at : <http://www.actionaid.org/>

²⁰ FAO, *The Right to Food Guidelines*, *op.cit.*, pp.135 et 136.

²¹ *Ibid.*, p.136 ; Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter Additif Mission au Bénin, 22 décembre 2009, 13^{ème} session du Conseil des droits de l'homme, A/HRC/13/33/Add.3.

²² L. Knuth and M. Vidar, *op.cit.*, pp. 22 and 35.

²³ Rapport, M. O. De Schutter Additif Mission au Bénin, *op.cit.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Jurisprudence du Conseil constitutionnel du Burkina-Faso : <http://www.conseil-constitutionnel.gov.bf/>

²⁶ Plusieurs avis ont été rendus en matière de compétences institutionnelles pour ratifier, par voie d'ordonnances, des accords internationaux pour l'appui financier à la mise en œuvre de programmes liés à la sécurité alimentaire : Avis n° 006/2012/CC du 27 février 2012 (financement du Japon d'un Projet Aide Alimentaire) ; Avis n° 005/2012/CC du 27 février 2012 et Avis n° 005/2011/CCT du 25 juillet 2011 (financement du FIDA du Projet d'Appui à la Sécurité Alimentaire et au Développement dans la Région de Maradi et du Projet d'Urgence d'Appui à la Sécurité Alimentaire et le Développement Rural) et Avis n° 004/CC du 6 juillet 2006 (financement de la Banque Islamique de Développement du projet de reconstitution du stock stratégique de sécurité alimentaire), Décisions disponibles sur <http://cour-constitutionnelle-niger.org/>

²⁷ J. Brodeur (dir.), *Réflexion juridique : pour une meilleure cohérence des normes internationales. Reconnaître la spécificité agricole et alimentaire pour le respect des droits humains*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp.133-4. Décisions de la Cour constitutionnelle malienne disponibles sur : <http://www.accpuf.org/>

²⁸ Cour constitutionnelle bénoise, Contentieux normatif : décision DCC 01-107 des 21 juin et 19 décembre 2001 ; décision DCC 01-045 du 21 juin 2001 ; décision DCC 01-082 du 17 août 2001, disponibles sur : <http://www.accpuf.org>

²⁹ L. Knuth and M. Vidar, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, FAO Right to Food Unit, 2011, p. 27, 31/12/2010, available from http://www.fao.org/righttofood/publi_en.htm

principe, être conforme aux textes internationaux, sans qu'il n'y ait besoin qu'une loi nationale spécifique traite du droit à l'alimentation. Une stratégie nationale pourrait, par exemple, directement fonder ses dispositions sur le droit à l'alimentation. Les juridictions nationales pourraient aussi, même sans loi nationale proclamant le droit à l'alimentation, se fonder directement sur le droit international pour se prononcer sur le respect par l'Etat du droit à l'alimentation.

2.2. Les cadres législatifs existants (lois-cadres, lois agricoles, ...)

Si les juridictions nationales peuvent se fonder directement sur le droit international pour se prononcer sur le respect par l'Etat du droit à l'alimentation, il importe toutefois de s'intéresser aux lois cadres existantes dans les différents pays de la sous région puisque celles-ci permettent notamment de préciser les moyens effectifs, institutionnels, budgétaires, ou stratégiques mis en œuvre au niveau national en faveur du respect de ce droit.

Une absence notoire de lois-cadres relatives au droit à l'alimentation

Aucun Etat francophone d'Afrique de l'ouest n'a adopté de loi-cadre où il est explicitement reconnu le droit à l'alimentation. Comme le rappellent les *Directives volontaires*, l'adoption d'une loi cadre relative au droit à l'alimentation permet de préciser le contenu de ce droit, de mettre en place des recours effectifs, mais aussi d'identifier les rôles et responsabilités de l'Etat, du pouvoir législatif et réglementaire, et des autres acteurs.

Au Nigéria, en plus du travail en cours pour réviser la constitution, un processus d'adoption d'une loi relative au droit à l'alimentation est en cours. En 2010-2011, les parlementaires nigériens ont voté ce texte en première lecture. Le processus législatif connaît depuis des ralentissements notamment du fait du renouvellement d'une grande partie des parlementaires à l'initiative de ce vote. De nombreuses Organisations de la Société Civile ont démarré un important travail de plaidoyer, auprès des parlementaires Nigériens. Il s'agit de Oxfam, Action AID, CISLAC, Farm and Infrastructure Foundation (FIF) et la coalition Voice for Food Security.

Il faut toutefois reconnaître qu'à l'exception du **Burkina-Faso**³⁰ et du **Niger**³¹ qui n'ont pas adopté de lois dans ce domaine, les Etats de la sous-région adoptent généralement des lois relatives à l'agriculture: le Sénégal³², le Mali, le Bénin, le Burkina-Faso³³, la Gambie et la Sierra Leone³⁴.

Si elles mettent en œuvre une démarche fondée sur les droits, ces lois peuvent constituer une base légale très satisfaisante en faveur du droit à l'alimentation. Pour cela, elles doivent toutefois intégrer le **cadre normatif du droit à l'alimentation** et notamment : la fixation de cibles et la détermination de mesures concrètes, une concertation avec la population, la détermination d'autorités chargées de rendre des comptes sur les résultats obtenus, des indicateurs permettant de mesurer les avancées basés notamment sur les principes d'égalité et de non-discrimination, la mise en place d'un contrôle indépendant (via par les institutions nationales des droits de l'homme, procureurs ou médiateurs),

³⁰ Le RAPDA plaide pour l'adoption d'une loi-cadre agricole où serait directement reconnu le droit à l'alimentation. Un avant-projet portant sur la protection des consommateurs serait en préparation, notamment à la demande de la Ligue des Consommateurs au Burkina-Faso, v. RAPDA, *Rapport de l'étude sur l'état des lieux du droit à l'alimentation au Burkina-Faso*, avril 2010, pp. 23 et 24 et p.30, disponible sur : <http://www.rtfn-watch.org> ((ci-après RAPDA, *Rapport Burkina-Faso*, op.cit.) ; on peut néanmoins citer la loi n° 22-2005/an du 24 mai 2005 portant Code de l'hygiène publique au Burkina Faso, *J.O. du Burkina Faso* n° 27, 7 juillet 2005.

³¹ « Les organisations de la société civile considèrent que l'absence d'une législation interne relative au droit à l'alimentation est un obstacle sérieux à sa concrétisation (...) » : Alternative Espaces Citoyens, *Le droit à l'alimentation au Niger*, op.cit., p. 9.

³² ActionAid, *Who's really fighting hunger?*, op.cit. ; ActionAid, *On the brink*: op.cit, p. 86.

³³ RAPDA, *Rapport Burkina-Faso*, op.cit, p. 21.

³⁴ ActionAid, *Who's really fighting hunger?*, op.cit. ; ActionAid, *On the brink*: op.cit, p. 86.

l'allocation des ressources nécessaires pour assurer un financement durable, la transparence des processus et primauté du droit.

Lois-cadres agricoles

[Redite avec ce qui précède] En 2004, **le Sénégal** a adopté une loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) fixant comme objectifs de ses politiques de développement la réduction de la pauvreté, l'amélioration de la sécurité alimentaire garantissant la souveraineté alimentaire nationale, l'amélioration du niveau de vie et des conditions de travail des populations rurales³⁵. Cette loi ne prévoit pas directement de mesures concernant la sécurité alimentaire³⁶, mais certaines dispositions peuvent favoriser la mise en œuvre du droit à l'alimentation. Par exemple, la reconnaissance juridique des organisations professionnelles agricoles (OPA) ou la mise en place d'un Conseil Supérieur d'Orientation Agro-Sylvo-Pastoral qui constitue, avec des Comités régionaux, le cadre institutionnel de concertation entre l'Etat et les acteurs ruraux, en charge du suivi de la mise en œuvre de la loi³⁷. La loi prévoit également un soutien financier au système de protection sociale des ruraux, un Fonds national pour le financement d'actions de développement et des OPA et un Fonds d'aide à la modernisation des exploitants agricoles³⁸. Par ailleurs, cette loi est intéressante, en ce sens qu'elle a permis, comme nous le verrons plus loin, de mettre en place un processus d'élaboration participatif, impliquant les Organisations de Producteurs, et celles issues de la Société Civile.

De son côté, **le Mali** s'est inspiré de l'expérience Sénégalaise, pour lancer un processus de consultation similaire et adopter en 2006 une loi-cadre en matière agricole³⁹. Cette loi a notamment pour objectif d'assurer « le droit à la sécurité alimentaire pour tous dans le contexte recherché de souveraineté alimentaire »⁴⁰. Pour y parvenir, elle définit des « mesures concourant à la disponibilité et l'accessibilité des produits alimentaires diversifiés sur l'étendue du territoire national »⁴¹. Sans être basée sur une approche fondée sur les droits humains, cette loi prévoit néanmoins des dispositions intéressantes qui s'en rapprochent. Elle prévoit des mesures spécifiques de développement agricole en faveur des groupes vulnérables que ce soit les femmes, jeunes ou enfants de milieu rural et/ou exploitant agricole⁴². Des modalités de participation des acteurs concernés sont prévues au stade de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques agricoles et de l'eau⁴³ mais pas dans l'élaboration des politiques de sécurité alimentaire⁴⁴.

Cette loi contribue à la responsabilisation des autorités publiques en décrivant clairement et de manière précise les compétences étatiques et locales de chacune des institutions impliquées⁴⁵. Elle

³⁵ Art. 6 de la loi n° 2004-16 du 4 juin 2004 portant loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, J.O. n° 6176 du samedi 14 août 2004.

³⁶ Les domaines d'intervention sont la maîtrise de l'eau, le développement des infrastructures socio-collectives de base, l'amélioration des sols, l'intensification et la diversification des productions, l'intégration des filières et la régulation des marchés, l'amélioration de la qualité de la production, l'amélioration des conditions d'exercice des activités agricoles, in CSAO-CILSS, *Rapport final Profil Sécurité alimentaire Sénégal*, 2008, disponible sur : <http://www.food-security.net/>

³⁷ Art. 75 : sous la présidence du Président de la République, composé notamment de représentants des organisations professionnelles agricoles, sa composition devant être précisée par voie réglementaire.

³⁸ Art. 14 et 15 et art. 72 et 73 de la loi n° 2004-16 du 4 juin 2004 portant loi d'orientation agro-sylvo-pastorale

³⁹ Loi n° 06-045 du 5 septembre 2006 portant loi d'orientation agricole, Disponible sur FAO Législative Database http://www.fao.org/righttofood/kc/legal_db_en.asp?lang=EN

⁴⁰ Art. 8 ; Art. 51 : « La souveraineté alimentaire constitue la ligne directrice de toute la politique de développement Agricole. La sécurité alimentaire est une dimension de la souveraineté alimentaire ».

⁴¹ Art. 53 et Titre III La souveraineté alimentaire et les risques

⁴² Art.10 ; Article 24 : L'Etat privilégie l'installation des jeunes, des femmes et des groupes vulnérables comme exploitants Agricoles, (...) ».

⁴³ Art.5 et 29 ; art.49 et 85 : Etats, Collectivités locales, organismes à vocation agricole, associations, coopératives, ONG et organismes de la société civile et organismes professionnels.

⁴⁴ Art. 53 et 54: « L'Etat, en collaboration avec les collectivités territoriales (...)».

⁴⁵ Art. 9 : « La politique de développement Agricole repose sur la responsabilisation de l'Etat, des Collectivités territoriales, de la profession Agricole, des exploitants Agricoles et de la société civile ».

prévoit également plusieurs modalités de financement des politiques agricoles : responsabilité financière des autorités, création d'un Fond National de Développement Agricole (avec participation des professionnels au conseil d'administration) et d'un fond de garantie des emprunts contractés par les exploitants⁴⁶. Enfin, des dispositions visent à faciliter l'accès des paysans locaux aux terres agricoles par « l'allègement et la simplification des coûts et des procédures d'obtention et d'établissement des titres fonciers, des concessions rurales et la conclusion de baux de longue durée »⁴⁷.

Autres lois au champ d'application plus restreint

Pour sa part, **le Bénin** a opté en 2007 pour l'adoption d'une loi au champ d'application plus restreint portant sur la protection du consommateur⁴⁸. Cette loi prévoit la création d'un système de contrôle des denrées alimentaires dont l'objectif serait notamment « la satisfaction des besoins physiques [...] des consommateurs [...], l'accessibilité aux produits de première nécessité, s'il y a lieu, par un mécanisme de régulation des prix »⁴⁹. Il est précisé que l'Etat, via son gouvernement, est en charge de garantir cette sécurité alimentaire à la population⁵⁰. Cependant, ces dispositions ne sont pas justiciables et un manquement éventuel de l'Etat ne pourrait donc pas être constaté devant une juridiction.

Selon les conclusions de M. O. De Schutter, l'Etat pourrait encore améliorer son cadre législatif en identifiant « les groupes vulnérables par une cartographie de la vulnérabilité et de l'insécurité alimentaire; [et] les obstacles que chacun de ces groupes rencontre dans l'exercice du droit à l'alimentation; qu'il arrête une stratégie visant à l'élimination de ces obstacles, assurant la coordination des différents acteurs compétents; et que, une fois définies les responsabilités des différents acteurs dans la mise en œuvre de cette stratégie, il mette sur pied des mécanismes destinés à garantir le respect des obligations qui leur sont imposées »⁵¹.

En janvier 2013, au cours de l'élaboration du projet de code foncier et domanial, les OSC du Bénin regroupées au sein l'*Alliance pour un code foncier et domanial consensuel et socialement juste*⁵², ont tenu à adresser une lettre ouverte à l'Assemblée nationale afin de dénoncer certaines dispositions du projet qui permettrait à « quelques 7 300 acquéreurs fonciers d'arracher l'ensemble des terres agricoles du Bénin au détriment de l'agriculture familiale et des millions de petits producteurs »⁵³. Au cours de l'élaboration de ce projet, les OSC ont pu débattre à plusieurs reprises avec les députés et ont pu constater l'évolution de certaines dispositions du projet⁵⁴. Néanmoins, d'autres dispositions de

⁴⁶ Art. 118, Art. 126 et Art. 119 : « (...) Il est alimenté par les fonds de l'Etat, des Collectivités territoriales et des organisations professionnelles Agricoles, des subventions, des dons et des legs ».

⁴⁷ Art. 82. Cité par A. Diabaté, « L'accès des paysans locaux à la terre agricole et les récentes lois d'orientation agricole en Afrique : l'exemple de la loi d'orientation agricole du 16 août 2006 au Mali », billet du blog du programme Lascaux : <http://programmelascaux.wordpress.com>

⁴⁸ Loi n° 2007-21 portant protection du consommateur en République du Bénin du 16 Octobre 2007, *J.O. de la République du Bénin* n° 3, 1er février 2008, p. 116 à 123.

⁴⁹ Rapport, M. Olivier De Schutter Additif Mission au Bénin, *op.cit.*

⁵⁰ Art. 4 ; *Ibid.*

⁵¹ Rapport, M. Olivier De Schutter Additif Mission au Bénin, *op.cit.*

⁵² Cette alliance regroupe à la fois la Plateforme des acteurs de la société civile du Bénin (PASCiB) et de la Plateforme nationale des organisations paysannes et de producteurs agricoles (PNOPPA) du Bénin.

⁵³ 7 300 acquéreurs fonciers pour toutes les terres agricoles du Bénin, 11 janvier 2013 : <http://farmlandgrab.org/post/view/21506> ; V. aussi : Vote Vote du code foncier: la société civile en appelle à la conscience des députés pour une loi consensuelle, 7 janvier 2013, <http://farmlandgrab.org/post/view/21493>

⁵⁴ Notamment concernant « l'article 5 de la version actuelle du projet de code foncier et domanial, l'article 14 sur l'accès des non nationaux à la terre au Bénin, certaines des dispositions sur e la mise en valeur des terres rurales », *Ibid.*

la version finale de ce projet leur paraissent encore problématique au vue de l'objectif premier de ce texte qui « est d'assurer à tout citoyen béninois, un accès libre et équitable à la terre »⁵⁵.

2.3. Mécanismes de suivi du respect des traités relatifs au droit à l'alimentation

Au niveau régional, il existe des mécanismes de suivi qui ont déjà eu l'occasion de se prononcer sur le respect de la mise en œuvre du droit à l'alimentation. Avant la création de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme en 2006⁵⁶, la **Commission africaine des droits de l'homme et des peuples** avait eu l'occasion de préciser la teneur des obligations étatiques et d'affirmer la justiciabilité du droit à l'alimentation dans un cas impliquant un pays ouest africain : le Nigéria. En 1996, deux ONG allèguent de la négligence de l'Etat du fait de la contribution de ses pouvoirs judiciaires et militaires à l'activité illégale de compagnies pétrolières étrangères sur son territoire. La Commission a estimé que le droit à l'alimentation était implicitement reconnu dans la charte africaine des droits de l'homme et des peuples sur la base des articles sur droit à la vie (article 4), le droit à la santé (article 16) et le droit au développement économique, social et culturel (article 22) et a déclaré l'Etat Nigérian responsable d'atteintes à l'environnement et à la santé des populations Ogoni du fait de sa contribution aux activités illégales⁵⁷.

La **Cour de Justice de la CEDEAO** a également rendu une décision le 14 décembre 2012 sur ces faits et a condamné le gouvernement nigérian pour la violation du droit à l'alimentation des personnes du delta du Niger du fait de la détérioration de leur condition de vie et pour l'incapacité du gouvernement à promulguer des lois et mettre en place des institutions capables d'assurer le respect de ce droit⁵⁸.

Récemment également, le **Comité des Nations Unies sur l'élimination de toutes formes de discriminations à l'égard des femmes** à émis des recommandations à l'adresse du Togo s'agissant du droit à l'alimentation des femmes rurales de la région du Gnita. Le 19 octobre 2012, dans ses observations conclusives, le Comité recommande à l'Etat d'élaborer une stratégie fondée sur une politique de genre et les besoins spécifiques des femmes rurales afin de leur permettre d'accéder aux services de sécurité sociale, de santé, d'eau potable, de leur permettre un accès à la terre et aux programmes de développement agricole. Enfin, il lui demande de s'assurer que les expulsions faisant

⁵⁵ « Tout d'abord, l'article 360 met comme un lien nécessaire entre un projet de développement rural et l'acquisition d'une terre rurale, ce qui fait que le code donne l'impression de prescrire comme nécessaire d'acquérir en propriété 300 ha, 1 000 ha voire 2 000 ha et plus, lorsqu'on est porteur d'un projet de développement rural, alors que le code comporte d'autres dispositions efficaces pour sécuriser l'accès à la terres dans ces cas ». L'Alliance propose une autre version de cette disposition : « L'accès à une terre rurale de plus de deux hectares (2 ha) est conditionnée par l'autorisation du conseil communal après approbation par l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier, d'un projet de mise en valeur à des fins agricoles, halieutiques, pastorales, sociales, industrielles, artisanales ou de préservation de l'environnement conformément aux dispositions des articles 387 et suivants du présent code ou d'une manière générale liée à un projet d'intérêt général. En tout état de cause, Nul ne peut acquérir en propriété privée sur toute l'étendue du territoire national, ni séparément, ni cumulativement, plus de cinquante (50) hectares de terres rurales, qu'il soit béninois ou de nationalité étrangère. Les personnes morales béninoises ou étrangères, les associations ainsi que les groupements d'agriculteurs ne peuvent, en aucun cas, acquérir ni séparément ni cumulativement, et ce, sur toute l'étendue du territoire national, plus de cent (100) hectares de terres rurales » : http://farmlandgrab.org/uploads/attachment/Lettre_ouverte_aux_Députés_définitif.doc

⁵⁶ La Cour a été créée sur la base du Protocole à la Charte africaine portant création de la Cour africaine du 11 juin 1998, entré en vigueur le 25 janvier 2004. Les premiers juges ont été élus en janvier 2006 : www.african-court.org/

⁵⁷ Commission ADHP, décision sur les communications n°155/96, *affaire Social and Economic Rights Action Center, Center for Economic and Social Rights / Nigeria*, dite « aff. Ogoni », 30ème session ordinaire, octobre 2001, Doc. ACHPR/COMM/A044/1 du 27 mai 2002.

⁵⁸ Cour de Justice de la CEDEAO, *affaire SERAP c. Nigeria*, décision rendue le 14 décembre 2012 : <http://www.amnesty.fr/AI-en-action/Lutter-contre-la-pauvrete/Acteurs-economiques/Actualites/Nigeria-sanction-pour-le-gouvernement-et-des-compagnies-petrolieres-7251> ; <http://www.panapress.com/-Amnesty-international-salue-la-decision-de-la-cour-de-justice-de-la-CEDEAO-sur-la-pollution-du-delta-du-Niger---12-855035-99-lang1-index.html>

suite à l'allocation de terres à des entreprises étrangères ne porte pas atteinte à la sécurité alimentaire des populations locales et que l'Etat et/ou la compagnie leur accorde(nt) une compensation adéquate ou de nouvelles terres⁵⁹.

3- Evaluer les progrès dans l'application du droit à l'alimentation en Afrique de l'Ouest

La veille s'articule autour de quatre questions à évaluer :

- L'évolution des systèmes de mesure de la situation alimentaire et nutritionnelle (3.1)
- L'implication des acteurs dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques alimentaires (3.2)
- Le ciblage des groupes vulnérables dans les politiques de sécurité alimentaires (agricoles et de protection sociale) (3.3)
- Les efforts fournis dans le domaine du financement incluant le budget national, l'évolution des engagements et des pratiques des agences de coopération (alignement, coordination, etc.). (3.4)

3.1. Quelles mesures de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle ?

Cette étape constitue le point de départ et questionne les outils de mesure et d'analyse retenus pour évaluer la situation et mesurer son évolution. La mesure des progrès réalisés nécessite de s'appuyer sur une situation de référence claire et d'opérer un suivi périodique selon des méthodologies qui permettent de comparer les données.

a) La situation actuelle : des efforts importants mais inégaux dans le domaine de l'information

Les systèmes d'information en Afrique de l'Ouest sont très disparates du point de vue de leur capacité à fournir une information fiable et suffisamment détaillée. En raison de la forte vulnérabilité des pays sahéliens aux aléas climatiques, des efforts importants ont été fournis par les pays et la Communauté internationale depuis le début des années 80 pour les doter de systèmes d'information et d'alerte précoce performants. Bien que l'on ne dispose pas encore de dispositifs d'information complets, réguliers et fiables, autour de méthodologies comparables, ces efforts ont globalement porté leurs fruits. Une majorité des pays sahéliens disposent d'un suivi agro-météorologique (suivi des campagnes agricoles), d'une enquête agricole permanente (suivi des productions), d'un système d'information de marchés des céréales, et parfois de l'élevage voire d'autres productions végétales (suivi des prix à la production et à la consommation), d'un SAP (système d'alerte précoce). Ce dernier agrège les informations issues des différents systèmes de collecte des données primaires, les complète avec le suivi des populations et zones vulnérables (évolution des sources de revenus, analyse des stratégies des ménages) et réalise une analyse globale de la situation et des risques alimentaires. Le Mali, le Niger et le Burkina Faso disposent du système d'information le plus complet. Les méthodologies ont été progressivement harmonisées et tous les pays ont adopté un cadre commun d'analyse à l'échelle régionale : le Cadre Harmonisé d'analyse de la vulnérabilité.

⁵⁹ A la suite d'un rapport déposé par Claire Améyo Quenum de l'ONG Floraison de défense des droits des femmes. V. CEDAW, *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Togo*, Fifty-third session, 19 October 2012, CEDAW/C/TGO/CO/6-7, par. 37, available at : <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW.C.TGO.CO.6-7.pdf> ; FIAN, *Togo: UN Committee (CEDAW) holds Togolese government accountable for rural women's food insecurity*, 06-11-2012, <http://www.fian.org/news/press-releases/togo-un-committee-cedaw-holds-togolese-government-accountable-for-rural-womens-food-insecurity>

La situation est nettement plus dégradée dans les pays côtiers, jusqu'alors non membres du CILSS qui a joué un rôle important dans la promotion et l'animation des systèmes d'information dans l'espace sahélien. Des efforts sont entrepris pour combler le retard des pays côtiers, notamment à travers l'extension du mandat du CILSS à la demande de la CEDEAO, et à travers le système ECOAGRIS, qui vise la mise en réseau des systèmes nationaux dans les domaines des productions agricoles et élevage, des marchés, des revenus et de la vulnérabilité des ménages, et enfin dans le suivi des politiques. Cependant, les compétitions entre les institutions de la région conduisent encore à des synergies insuffisantes et à des recouvrements de mandats au sein des dispositifs animés par les trois institutions : le CILSS, l'UEMOA et la CEDEAO.

Une autre question anime fréquemment les débats sur le diagnostic de la situation alimentaire et porte sur l'indépendance de l'information. Pour diverses raisons, les gouvernements sont suspectés de « manipuler les données » et ces derniers accusent parfois les ONG ou les organisations humanitaires internationales de publier des informations exagérées. Ceci illustre l'importance de s'accorder sur des méthodes robustes et partagées et de mettre en place des dispositifs multi-acteurs qui assurent l'indépendance et la transparence des systèmes, des enquêtes, de leur traitement et de l'analyse qui en découle.

Enfin, il a fallu attendre la crise alimentaire de 2005 au Niger pour révéler l'ampleur des problèmes nutritionnels. Centrés sur les disponibilités et l'accessibilité alimentaire, les systèmes d'information ne suivaient pas la situation nutritionnelle. Seules quelques enquêtes ponctuelles conduites par l'OMS ou l'UNICEF et des ONG étaient disponibles et posaient d'importants problèmes de suivi et de comparabilité des données. Depuis, le paysage de l'information a évolué considérablement et de nombreux pays réalisent des enquêtes nutritionnelles qui permettent de rendre compte des problèmes de malnutrition chronique et de malnutrition aiguë. Cette évolution doit être considérée comme un progrès important tant sur le plan du suivi des personnes les plus vulnérables (enfants en bas âge, femmes enceintes et allaitantes) que du ciblage des interventions d'urgence et de pilotage des programmes de développement ciblés sur les facteurs structurels de la malnutrition.

Box1. L'information, un bien public mondial ?

Les systèmes d'information sont généralement assez coûteux. Les bailleurs de fonds ont fortement soutenus les Systèmes d'Information sur la Sécurité Alimentaire (SISAS) dans les années 80 et 90, pour améliorer les diagnostics, déclencher l'alerte avant que les crises ne se déclarent, mettre en place des mesures d'atténuation et calibrer les aides alimentaires. Depuis le début des années 2000, les appuis internationaux ont fortement régressés, la Communauté internationale considérant que les Etats – qui s'y étaient engagés - devaient prendre le relai et assurer le fonctionnement continu de ces systèmes souvent déployés à travers des logiques de projets. En réalité, les pays n'accordent pas systématiquement une grande importance à l'information, ne sont pas toujours disposés à créer les conditions de leur indépendance, et surtout, que les systèmes d'information font souvent les frais d'arbitrages budgétaires difficiles. Par ailleurs, les organisations internationales, pour assumer leur mandat, sont conduites à déployer leurs propres dispositifs d'enquête (CFSVA, AFSA et VAM pour le PAM, enquêtes nutritionnelles pour l'UNICEF, etc.).

Une des voies d'amélioration de la situation porte sur la reconnaissance du caractère de bien public mondial de l'information et la conclusion d'un pacte pour assurer le fonctionnement de dispositifs d'information performants, indépendants, fiables et pérennes. L'implication, aux côtés des Etats et des organisations régionales, des différentes institutions et systèmes d'information internationaux permettrait de partager le coût entre les différents utilisateurs de l'information, et le montage pluripartite constituerait une garantie du respect des méthodologies et de l'indépendance des systèmes à l'égard des différentes ingérences et influences qu'ils peuvent subir. Intégrer la perspective du droit à l'alimentation dans la gestion de l'information impose de s'intéresser plus particulièrement aux populations les plus fragiles, pour lesquelles ce droit a le plus de risques d'être bafoué.

b) Les implications d'une approche fondée sur le droit à l'alimentation pour les systèmes de

mesure de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle

Le pilotage des politiques axées sur le droit à l'alimentation, la gestion des crises orientées par ce droit (identification des personnes à risques, ciblage des appuis), et enfin l'évaluation des progrès réalisés dans l'exercice de ce droit imposent une évolution des systèmes d'information. Il s'agit notamment d'identifier les groupes les plus à risques (enfants en bas âge, femmes enceintes et allaitantes, vieillards, ethnies marginalisées, populations nomades, etc.) Les progrès réalisés ces dernières années dans le sens d'une meilleure connaissance des moyens d'existence des ménages vont dans ce sens. Les ONG ont joué un rôle majeur dans la promotion de nouvelles méthodologies : les Systèmes Communautaires d'Alerte Précoce et de Réponse aux Urgences promu par Care et désormais intégré dans le SAP et plus globalement dans le Dispositif National de Prévention et Gestion des Crises Alimentaires (DNP-GCA) en est un exemple. Il permet d'impliquer les populations dans le diagnostic de la vulnérabilité et l'identification des ménages vulnérables. Il combine l'analyse des risques sur la base d'une batterie de critères appliqués aux spécificités des économies alimentaires locales, et la participation des communautés au diagnostic des risques et des capacités des populations de les affronter par leurs propres moyens (stratégies de réponse).

Les enquêtes HEA centrées sur l'analyse de l'économie des différentes catégories de ménages (très pauvres, pauvres, moyens et nantis) au sein de zones d'économies alimentaires homogènes, promues par Save the Children et d'autres ONG (OXFAM, ACF, etc.), ainsi que ECHO s'inscrivent aussi dans une analyse différenciée des capacités des ménages à satisfaire leurs besoins alimentaires. Elles reposent sur l'examen des sources de revenus et de la structure des dépenses des différentes catégories de ménages. Le suivi des principaux paramètres susceptibles d'impacter l'accès à l'alimentation des ménages (production, prix, migration, autres sources de revenus, etc.) permet d'analyser et d'anticiper les risques par voie de simulations. Un dialogue est engagé pour intégrer cette approche dans les SISAS, étendre leur utilisation (y compris en milieu urbain jusqu'alors délaissé par les systèmes d'information et d'alerte) et alimenter les analyses du Cadre Harmonisé. D'ores et déjà, le Burkina Faso a généralisé l'utilisation de cette approche pour alimenter les SAP.

c) La sous-alimentation en Afrique de l'Ouest : une situation de référence difficile à établir

Quelle est la situation réelle en Afrique de l'Ouest en matière de sous alimentation et de malnutrition et comment a-t-elle évolué au cours des dernières années ? Le tableau suivant reprend les données fournies par la FAO dans son rapport annuel sur l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde (édition 2012). Il ne comprend pas le Cap Vert, la Gambie et la Guinée Bissau.

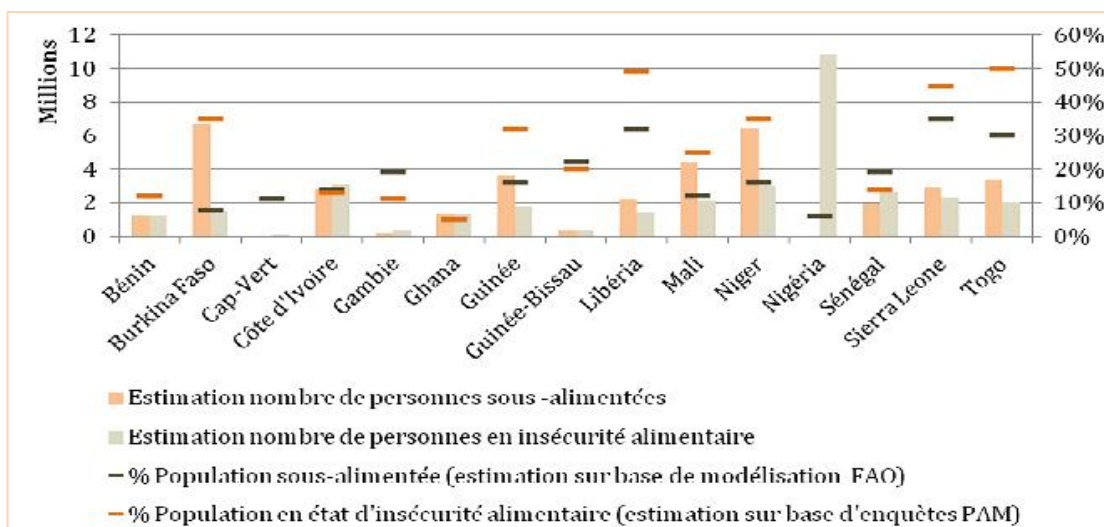
Figure 1 : Etat de l'insécurité alimentaire selon les données de la FAO

Pays	Nombre de personnes sous-alimentées				Pourcentage de personnes sous-alimentées / population totale			
	1999-2001	2004-2006	2010-2012	Evolution 2010-12/1999/2001	1999-2001	2004-2006	2010-2012	Evolution 2010-12/1999/2001
	Millions			%				%
Bénin	1	1	1	0%	16,4	13,1	8,1	-51%
Burkina Faso	3	4	4	33%	26,4	25,8	25,9	-2%
Côte d'Ivoire	3	4	4	33%	19,9	19,6	21,4	8%
Ghana	3	2	1	-67%	16,6	9,5	5	-70%
Guinée	2	2	2	0%	20,6	17	17,3	-16%
Liberia	1	1	1	0%	34,9	29,6	31,4	-10%
Mali	2	2	1	-50%	21,5	14,7	7,9	-63%
Niger	3	3	2	-33%	25,8	20	12,6	-51%
Nigeria	13	10	14	8%	10,2	6,8	8,5	-17%
Sénégal	2	2	3	50%	24,2	16,9	20,5	-15%
Sierra Léone	2	2	2	0%	41,1	35,5	28,8	-30%
Togo	1	1	1	0%	25,2	20,4	16,5	-35%

Ces données établies à partir d'une méthodologie mise au point pour l'ensemble du monde de façon à

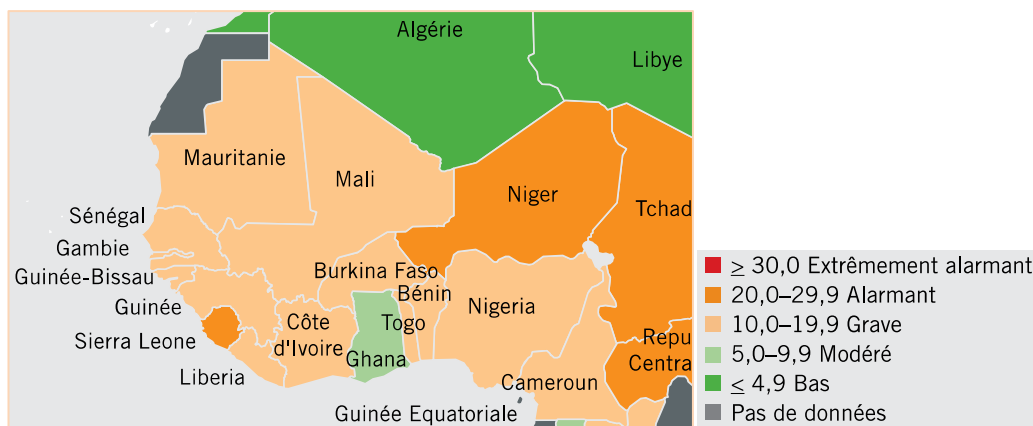
disposer de résultats comparables peuvent être amplement discutées. Elles sont le reflet de la faiblesse des dispositifs d'information dans la plupart des pays. Pour l'ensemble des 12 pays, elles laissent apparaître une situation stabilisée sur la dernière décennie avec 36 millions de personnes sous alimentées, soit une forte baisse en valeur relative, par rapport à l'ensemble de la population, puisque sur 10 ans la population totale s'est accrue de l'ordre de 40 à 45 %. L'analyse détaillée des données pays par pays questionne sur la fiabilité des données de base exploitées pour effectuer les modélisations à la base de ces indicateurs. Nombreux sont par exemple les observateurs qui considèrent que la situation alimentaire et nutritionnelle s'est fortement dégradée au Niger en 10 ans, et qu'elle est autrement plus grave que les données de SOFI ne le laisse penser, ainsi qu'en témoignent les enquêtes du PAM (cf. ci-dessous) et les données du SAP.

Figure 2 : Estimations de la sous alimentation et de l'insécurité alimentaire selon les données du PAM et de la FAO



De son côté, l'IFPRI établi un nouvel indice (cf annexe 2), l'indice de la faim établi en combinant (i) la proportion de la population sous-alimentée (déficit calorique), (ii) la sous alimentation infantile (proportion d'enfants de moins de 5 ans atteints d'insuffisance pondérale et/ou de retard de croissance) et (iii) la mortalité infantile. L'analyse de l'évolution de cet indice composite (GHI) montre cependant une amélioration quasi générale avec de fortes disparités : le Ghana, en ayant considérablement fait reculer la pauvreté est le pays dont les résultats sont les plus significatifs. La Côte d'Ivoire, à l'inverse, subit les conséquences des troubles politiques et voit sa situation alimentaire se dégrader. De nombreux pays conservent une situation alarmante, comme l'illustre la carte 1.

Carte 1: La situation alimentaire selon le Score de l'Indice de la faim par pays en 2012



Source: Extrait de la carte mondiale de l'IFPRI

Le tableau suivant recense les données des enquêtes nutritionnelles les plus récentes. Elles illustrent l'ampleur d'un problème qui dépasse très largement la seule question de l'accès à l'alimentation. On peut même considérer que les indicateurs nutritionnels constituent un bon baromètre de l'exercice effectif du droit à l'alimentation tant il questionne l'ensemble des politiques qui y concourent, depuis les politiques agricoles et alimentaires, l'éducation, l'accès à la santé, à l'assainissement et à l'eau potable, la diversité des régimes alimentaires, le statut des femmes, etc.

Tableau 1 : L'ampleur de la malnutrition en Afrique de l'Ouest et au Tchad et Mauritanie

Pays	Insuffisance pondérale modérée et grave	Emaciation modérée et grave	Retard de croissance modéré et grave
Bénin	18	8	43
Burkina Faso	26	11	35
Cap Vert	-	-	-
Côte d'Ivoire	16	8	40
Gambie	18	10	24
Ghana	14	9	28
Guinée	21	8	40
Guinée Bissau	18	6	32
Liberia	15	3	42
Mali	27	15	38
Mauritanie	15	7	23
Niger	40	16	47
Nigeria	23	14	41
Sénégal	14	9	19
Sierra Leone	21	10	36
Tchad	30	16	39
Togo	17	5	30

Source : Rapport UNICEF d'après enquêtes MICS, EDS, etc.

3. 2. L'implication des acteurs dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques agricoles et de sécurité alimentaire

Si la période des ajustement structurels a modelé les processus de définition et d'élaboration des politiques publiques, sous l'influence notamment des Institutions de Brettons Woods, le début des années 2000 a permis d'ouvrir les espaces dédiés à la définition des politiques. En Afrique de l'Ouest, cette ouverture a notamment permis de tester la capacité des Organisations Socio Professionnelles et des acteurs de la société civile à contribuer à l'élaboration des Politiques Agricoles et de Sécurité Alimentaire, telle que la Politique Agricole de l'Union (PAU). Mais la participation des acteurs de la société civile aux débats sur les enjeux agricoles et de sécurité alimentaire se concrétise réellement au niveau national d'abord, au Mali et au Sénégal, lors de la définition de loi d'orientation agricole, puis lors de l'élaboration de l'ECOWAP au niveau régional, qui marquera un véritable tournant, tant sur la forme que sur le fond, en garantissant une approche participative qui influera sur les options politiques retenues. Manque une annoncée du B : évaluation de l'impact concret de la participation de ces acteurs.

a) Des politiques publiques nationales et régionales qui s'ouvrent à la concertation.

De mieux en mieux structurées à l'échelle nationale et régionale, les Organisations de Producteurs (OP) et certaines Organisations de la Société Civile (OSC) se sont progressivement imposées dans les négociations. Elles ont bénéficié des incitations pressantes de certains partenaires au développement, invitant Etats et organisations régionales à ouvrir le dialogue politique aux acteurs socioprofessionnels et de la société civile. Ainsi, le début des années 2000, a été marqué par la promotion du dialogue avec les acteurs non étatiques. Ce contexte a contribué à la mise en place de processus, relativement ouvert autour des enjeux agricoles et alimentaires. Ce fut notamment le cas pour le Sénégal et le Mali, qui ont engagés des discussions intenses pour le développement et la mise en œuvre de loi d'orientation agricole (LOA).

Au **Sénégal**, la Loi d'Orientation Agro-Sylvo Pastorale (LOASP) est intéressante, tant du point de vue de son contenu, que parce qu'elle a permis la mise en place d'un processus d'élaboration impliquant largement les Organisations de Producteurs, celles issues de la Société Civile et le secteur privé. Sur la base d'un projet de loi de 2003, le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR)⁶⁰ a notamment mené une forte mobilisation au sein des Comités locaux et régionaux de concertation des OP. En alliance avec de nombreuses organisations engagées sur les enjeux agricoles et de sécurité alimentaire, le CNCR, a ainsi proposé, un contre-projet de loi, comportant des recommandations tournées vers une agriculture familiale face au risque de la promotion d'une agriculture basée sur l'agro-business et de la vente de terres⁶¹.

Que ce soit au Sénégal ou au Mali, ces processus d'élaboration des LOA ont permis d'ouvrir un large débat sur les options politiques et les choix publics à effectuer pour sortir durablement de la pauvreté et de la dépendance alimentaire dans laquelle ces pays se sont enfoncés. Ces discussions ont notamment permis de discuter de la nécessité d'élaborer d'une politique foncière⁶², qui a aboutit à l'inclusion dans la LOASP au Sénégal de la promesse d'élaboration d'une politique basée notamment sur « la protection des droits d'exploitation des acteurs ruraux et des droits fonciers des communautés

⁶⁰ Le CNCR peut être considéré comme le porte-parole et l'interlocuteur auprès de l'Etat et acteurs internationaux de toutes les organisations professionnelles du milieu rural au Sénégal. Il a notamment contribué à la création en juillet 2000, du Réseau des organisations paysannes et des producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA) regroupant les responsables de fédérations paysannes de dix pays.

⁶¹ A. Makhourédia Diop, *Dynamiques paysannes, souveraineté alimentaire et marché mondial des produits agricoles : exemple du Sénégal*, thèse de doctorat, 248 p, disponible sur : <http://ethesis.inp-toulouse.fr/archive/00001513/01/diop.pdf>.

⁶² Le Plan d'action foncier du Sénégal de 1996 était soumis à concertation depuis 1999, *Ibid.*

rurales (...) »⁶³. Néanmoins, et comme nous le verrons ci-dessous, le processus inclusif de réflexion qui devait être mis en place avec les OP tarde à se concrétiser.

A l'échelon régional, l'**ECOWAP** est le résultat d'un long processus de consultation avec notamment les OP d'Afrique de l'Ouest, et tire une part importante de sa légitimité de ce travail qui a permis d'aboutir à un consensus autour des objectifs de cette politique et les voies et moyens de la mettre en œuvre. Elle projette notamment de disposer *« d'une agriculture moderne et durable, fondée sur l'efficacité et l'efficience des exploitations familiales et la promotion des entreprises agricoles »* afin *« d'assurer la sécurité alimentaire et de procurer des revenus décents à ses actifs »*. Ce faisant, l'ECOWAP est devenue l'une des politiques sectorielles régionale prioritaires. Elle représente la première construction régionale réalisée dans l'esprit du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA)⁶⁴ adopté en 2003 par les chefs d'Etats africains et qui pose un cadre de réflexions et d'actions pour la croissance agricole⁶⁵ et la réalisation de la sécurité alimentaire. *Last but not least*, elle est novatrice en voulant répondre de manière concrète, dans ses modalités de mise en œuvre, aux principes de cohérence et d'efficacité de l'aide tels qu'accordés dans le cadre de la Déclaration de Paris et du plan d'action d'Accra. Dans le même temps et en adéquation avec la dynamique régionale, l'ensemble des États membres de la CEDEAO ont lancé de nouveaux processus pour répondre aux enjeux alimentaires régionaux. Ces processus participatifs ont aussi permis aux pays de remettre les enjeux agricoles et alimentaires au centre de l'agenda politique, à travers la définition de Programmes Nationaux d'Investissement Agricoles.

b) Quel impact de l'implication de ces acteurs ?

b. 1 Les capacités des OSC et des OP en question ?

En dépit de son importance et du rôle qui lui été attribué dans le processus ECOWAP / PDDAA, la participation de la société civile est restée limitée. La vision instrumentale de la participation et le manque de volonté politique n'ont pas permis son implication effective, dans l'ensemble des pays, et en premier lieu des organisations de producteurs. Les pressions du calendrier et la nécessité d'obtenir des résultats rapides ont souvent pris le pas sur la mise en place d'un processus de participation inclusif qui, il est vrai, représente un véritable défi en termes méthodologiques, de ressources humaines, de temps et de savoir-faire institutionnel. Ainsi, au **Niger**, le Réseau des chambres d'agriculture, signataire de la charte au nom des organisations de producteurs, déplorait la précipitation avec laquelle ils ont été consultés durant le processus PNIA, en ne recevant le dossier du PNIA que 24 heures avant le déroulement de l'atelier de validation⁶⁶. Au Burkina, la Confédération Paysanne du Faso (CPF) et le Secrétariat Permanent des Organisations Non Gouvernementales (SPONG), n'ont pas reçu d'informations sur la formulation du PNIA engagée par l'Etat⁶⁷ durant les huit mois qui ont suivi l'adoption du pacte dont ils sont pourtant signataires. Enfin les organisations de producteurs sont diverses, certaines émergent à la faveur d'incitations politiciennes et sont choisies et privilégiées comme interlocuteur des pouvoirs publics car plus en phase avec les orientations gouvernementales que d'autres organisations, émanant de leaders et mouvements paysans, plus indépendants et difficiles à instrumentaliser.

Ainsi, si les Etats ont un rôle important à jouer, les Organisations Socio Professionnelles et les OSC disposent elles aussi de nouveaux attributs, auxquels il leur faut pouvoir répondre. L'ouverture et le

⁶³ Art. 22 et 23.

⁶⁴ Le volet agricole du NEPAD

⁶⁵ A travers le PDDAA, les pays se sont fixé un objectif de croissance agricole de 6 % et se sont engagés à allouer au moins 10 % du budget national au secteur.

⁶⁶ Coordination et alignement de l'aide : mythe ou réalité ? L'exemple de la mise en œuvre de la politique agricole régionale de la CEDEAO, JD Crolas, Saya Sauliere, Oxfam, Sept 2011, 38 p.

⁶⁷ Ibid

maintien de ces espaces de concertation font l'objet de rapports de force et de rééquilibrage permanent. Ceci est particulièrement intéressant dans le cas du Programme Nouvelle Alliance au Burkina Faso. La société civile (Secrétariat Permanent des ONG), les organisations professionnelles agricoles (Confédération Paysanne du Faso) sont signataires du pacte PNSR (le PNIA) et sont par conséquent membres des instances, comité de pilotage (dirigé par les ministres en charge du secteur rural) et des comités techniques (conduit par les secrétaires généraux). Mais jusqu'à ce jour leur implication dans la Nouvelle Alliance reste limitée, alors que les mécanismes de concertation restent encore à définir. Dans certains pays, ce sont les chambres d'agriculture qui font office d'organisations paysannes et le rôle donné aux réseaux des Chambres d'Agriculture pour représenter les OSC et OP au Niger, dans le cadre de la mise en œuvre de l'Initiative 3N, renforce cette idée.

Box 3 : Le nécessaire ancrage social des OP. *D'une façon générale, si les OP ont réussi à impulser des orientations importantes aux politiques agricoles et commerciales, sur le plan des principes et des grandes options, elles sont confrontées à un difficile passage de la défense de ces grands principes à des instruments de politique et des programmes concrets dont les contenus incarnent réellement ces principes, et qui permettent d'impulser une transformation massive et décisive des agricultures ouest africaine... Mais les expériences de quelques pays (cas de la Guinée avec l'organisation de la filière pomme de terre, cas du Sénégal avec l'oignon) montrent clairement que des marges de manœuvre importantes existent mais qu'elles requièrent des investissements à de multiples niveaux du côté des OP : très bonne connaissance des enjeux techniques et politiques du dossier, bonne perception des intérêts et positions des autres acteurs, capacité à élaborer et formuler des propositions qui prennent en considération le jeu d'acteurs, capacité à structurer l'OP et à mobiliser largement ses membres autour de l'objectif politique, capacité à organiser un plaidoyer et à le relayer au niveau international, en sont les principaux éléments déterminants.*

Extrait de La participation des organisations paysannes dans les processus d'élaboration et de négociation des politiques agricoles et commerciales en Afrique de l'Ouest, Lares, Issala, Jade, 55 p, Mai 2011

La capacité d'influence des OP et des OSC réside dans la structuration interne de ces organisations, leur ancrage et leur légitimité sociale, le charisme de leurs leaders, tous ces éléments forgeant un capital politique important. Pour autant, elles ont besoin de tisser des alliances avec d'autres acteurs, de renforcer les connexions entre OP de base et structures faitières pour renforcer leurs capacités de mobilisation sur les enjeux nationaux ou régionaux. Comme le fait remarquer Denis Pesche, « des avancées importantes du mouvement paysan dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest ont eu lieu quand les OP ont réussi à tisser des liens de complicité avec certains fonctionnaires ou hommes politiques, mais aussi avec des journalistes et d'autres personnes influentes dans la fabrication des opinions. »⁶⁸

b. 2. Des consensus politiques qui tardent à être mis en œuvre !

Il faut reconnaître que les Organisations Socio Professionnelles ont su faire avancer leur agenda lors de la définition des politiques agricoles et de sécurité alimentaire. Leur présence dans les espaces de négociation publique, leur a permis d'offrir des perspectives et un contenu nouveau à ces politiques, tout en impulsant une nouvelle démarche dans l'élaboration des politiques publiques. Les OP avec l'appui des autres acteurs de la société civile ont en particulier infléchi les politiques publiques sur l'enjeu de la souveraineté alimentaire, la protection des agricultures aux frontières et la préférence communautaire régionale, et enfin, sur la reconnaissance de l'exploitation familiale. Les résultats de ces processus tardent toutefois à être mis en œuvre.

Une volonté politique défailante

⁶⁸ Denis Pesche, *Grain de Sel*, n°52

De la même manière que pour le cadre législatif, le Mali, le Bénin, le Burkina-Faso, le Sénégal, n'ont pas adopté de stratégies nationales fondées sur le droit à l'alimentation. La plupart des pays de la sous région ont initié des stratégies nationales relatives à la sécurité alimentaire à travers notamment des Plans Nationaux d'Investissement Agricoles (PNIA). Bien que ces processus ont permis d'ouvrir le débat autour des enjeux de sécurité alimentaire et des options politiques à prendre pour garantir le droit à l'alimentation du plus grand nombre, la mise en œuvre de ces PNIA tarde : faibles capacités institutionnelles et humaines face à l'ambition des politiques, mécanismes financiers à construire et insuffisance des ressources financières, insuffisantes capacités des acteurs socioprofessionnels, lenteur dans le changement des comportements des agences d'aide (alignement, coordination, mutualisation des ressources, etc.), difficultés d'instruire et arbitrer les questions interministérielles (nutrition, commerce, etc.).

Dans le même esprit, la plupart des dispositions de la LOASP, au Sénégal, ne font pas encore l'objet de décrets d'application. Et lorsque ces décrets sont adoptés, ils souffrent eux-mêmes d'application incomplète. Au Mali, avant la dégradation de la situation politique et le gel de l'aide internationale, la loi cadre agricole, saluée pour son caractère participatif et l'implication des parlementaires, rencontrait déjà des obstacles dans sa mise en œuvre. Les dispositions de cette loi prévoyaient la mise en place d'une loi foncière pour favoriser l'accès à la terre des paysans locaux⁶⁹. L'adoption tardive d'un projet, 6 ans plus tard, en mars 2012 a été considérée comme une première étape. Ce projet fut soumis en mai 2012 à la consultation des OSC et des OP⁷⁰. Depuis les consultations régionales n'ont pas pu se tenir et ce projet semble dans l'impasse. Les cessions de terres irrigables dans la zone Office du Niger à des grands investisseurs internationaux, portant sur plusieurs centaines de milliers d'hectares,, éclairaient d'un jour nouveau les réelles intentions du pouvoir en matière de gestion foncière et en matière de modèle de développement agricole.

Ainsi, « douze ans après l'adoption du Cadre Stratégique de Sécurité Alimentaire dans les pays sahéliens du CILSS, 10 ans après l'adoption de la PAU dans l'espace UEMOA et sept ans après celle de l'ECOWAP au niveau de l'espace CEDEAO, les résultats obtenus sont très mitigés... Ce diagnostic n'épargne pas non plus les stratégies de lutte contre la pauvreté ciblées sur les OMD, et qui auraient dû permettre de traiter les enjeux liés à la relation pauvreté/accès aux services sociaux/réduction de la faim et de la malnutrition »⁷¹. En dépit des investissements réalisés par les Etats et les Institutions régionales pour développer des processus inclusifs, l'état de mise en œuvre actuel de ces politiques ne permet ni d'envisager ni de garantir la sécurité de l'accès à l'alimentation en Afrique de l'Ouest. Il convient dès lors de s'interroger sur les raisons de ces blocages ou retards.

Des processus qui souffrent de contingences politiques

En avril 2008, alors que le **Sénégal** dispose d'une LOASP non appliquée, l'Etat a mis en place la Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA) en vue d'assurer la souveraineté alimentaire nationale par une augmentation de la production des cultures consommées au Sénégal et une réduction de la dépendance aux importations⁷². L'adoption de ce texte avait pour

⁶⁹ A. Diabaté, *op.cit.*

⁷⁰ Notamment l'Association des Organisations Professionnelles Paysannes – AOPP - et la Coordination nationale des organisations paysannes du Mali – CNOP- : Politique foncière agricole du Mali (PFA/MALI), Draft 1 (pour consultation), mars 2012.

⁷¹ Note d'orientation stratégique, Vers une sécurité alimentaire de proximité en Afrique de l'Ouest : « Faim Zéro en Afrique de l'Ouest », CEDEAO, Département de l'Agriculture, de l'Environnement et des Ressources en Eau, Sept 2012, 18 p.

⁷² L'adoption de ce texte fait suite au programme national d'appui à la sécurité alimentaire (PNASA – 2004-2007) qui avait déjà pour objectif de « combattre l'insécurité alimentaire et de vaincre la faim à l'horizon 2015 ». Cependant, sans être fondé sur la LOASP, ce programme s'ajoutait à la Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire déjà élaborée en 2001 en coordination avec le CILSS (dans le cadre de la SOSAR) et faisait coexister deux textes dont les ancrages institutionnels semblaient diverger (v. CILSS, IRD, MAE, Recueil d'expériences en matière d'information nutritionnelle dans un contexte de surveillance et d'alerte précoce dans les pays du CILSS : éléments de réflexion à partir des missions diagnostics au Niger, Mali, Sénégal, Mauritanie, Gambie et Tchad », novembre 2006, p. 24, disponible sur : <http://www.cilss.bf/>).

objectif d'apporter des solutions à la crise de 2008 par une mise en œuvre nationale de l'ECOWAP⁷³. Malheureusement et contrairement à l'élaboration des PNIA, l'adoption de ce texte, lancée sous la Présidence d'A. Wade, n'a pas fait l'objet de consultation de la société civile. Par ailleurs et contrairement aux dispositions de la LOASP, les options politiques retenues favorisaient la promotion d'une agriculture agro-industrielle, plutôt que familiale⁷⁴. Disposant d'un cadre de mise en œuvre spécifique, distinct du Ministère de l'Agriculture, cette initiative a surtout été perçue comme une Initiative hautement politique, qui n'a pas su, ou voulu, s'inscrire dans la suite des processus de consultation existant, ni dans la durée. Depuis, le nouveau gouvernement de M. Sall a tenu à prendre ses distances et a récemment annoncé un audit de la GOANA et une remise à plat de la politique agricole et foncière.

Au **Niger**, la mise en œuvre du droit à l'alimentation repose sur « l'Initiative 3N », centrée sur la sécurité alimentaire et le développement agricole : Les Nigériens Nourrissent les Nigériens ». Son adoption en mars 2012 découle d'une volonté politique forte exprimée par le Président de la République dès son discours d'investiture en avril 2011⁷⁵. Conçue comme le pendant de la Stratégie de développement économique durable-2035 sur les questions de sécurité alimentaire et de développement agricole, elle reprend les acquis des stratégies nationales précédentes⁷⁶ et vise à mettre en œuvre les engagements régionaux de la PAU et de l'ECOWAP. Cette initiative est présentée comme l'un des exemples les plus intéressants de stratégies nationales. Sans faire du droit à l'alimentation son fondement unique ou principal, elle le cite explicitement et précise qu'elle tend à « mettre les nigérien(nes) à l'abri de la famine et leur garantir les conditions d'une pleine participation à la production nationale et à l'amélioration de leurs revenus ». De plus, cette stratégie met en œuvre plusieurs principes du référentiel droit de l'homme, tels que la détermination d'objectifs et l'identification des acteurs politiques responsables, l'attention particulière aux populations vulnérables, la mise en place de cadres de concertation à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, l'établissement d'une coordination interministérielle et des dispositions sur l'allocation de budget⁷⁷.

Cette initiative a été élaborée par le gouvernement central et est mise en œuvre à travers le Haut Commissariat à l'Initiative 3N⁷⁸. Elle a ensuite été soumise à un processus de concertation à l'intention des élus locaux, OP, secteur privé, OSC et partenaires au développement. Le soutien politique accordé à cette initiative au plus haut niveau, apparaît à la fois comme sa force et son talon d'Achille. Une Loi d'Orientation Agricole, semble en cours de préparation pour faire cette initiative une loi cadre, qui échapperait aux « contingences politiques ». Cette LOA si elle devait se matérialiser représenterait à n'en pas douter, une réelle opportunité pour impliquer de façon systématique les OP

⁷³ La GOANA est mise en œuvre par le plan *Retour vers l'agriculture* et les programmes spéciaux d'auto-suffisance en riz et doté d'un Fonds : le FONGOANA a pour mission de rechercher des financements, favoriser la formation et le renforcement de capacités des producteurs agricoles et de leurs associations coopératives et d'appuyer l'élaboration de projets agricoles. Texte de GOANA disponible sur: <http://inter-reseaux.org/> ; Décret n° 2008-1261 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du FONGOANA J.O. de la République du Sénégal n° 6466, 25 avril 2009.

⁷⁴ A. Makhourédia Diop, *op.cit.*

⁷⁵ « Le Peuple nigérien a un immense défi à relever, un défi qui a un rapport avec sa dignité et son honneur: le défi de l'éradication de la faim. Il est choquant que, de manière récurrente, nous soyons réduits à mendier notre pain quotidien auprès des autres peuples. Comme en témoignent les dernières élections, notre peuple a conquis sa liberté politique: il lui reste, maintenant, à réaliser l'alliance de la liberté et du pain » (...) Cette stratégie a pour bases le programme de renaissance du Niger du Président de la République et la Déclaration de Politique Générale (DPG) du Premier Ministre, V. Initiative « 3N » pour la sécurité alimentaire et le développement agricole durable « les nigériens nourrissent les nigériens », mars 2012.

⁷⁶ Notamment la Stratégie de développement rural, Novembre 2003 et Plan d'action, Novembre 2006, SE-SDR ; la Politique Nationale de nutrition (PNN), V. Initiative « 3N », mars 2012.

⁷⁸ Le Haut Commissariat a été créé en septembre 2011 par le décret n° 2011-407/PRN du 06 septembre 2011 et décret 2012-515/PRN du 29 novembre 2012 portant organisation et fonctionnement du Haut Commissariat à l'initiative 3N : http://initiative3n.org/files/decret_organisation_fonct_hc3n.pdf

et les OSC dans la définition et la mise en œuvre de cette politique. Mais surtout elle lui garantirait une certaine durabilité et efficacité. Si les politiques en cours ont parfois été diverties ou transformées en Initiative, plus ou moins durables. A contrario, ces processus d'élaboration successifs de lois, stratégies et politiques retardent en permanence l'étape de mise en œuvre effective et accaparent l'essentiel de l'énergie des Etats et des acteurs.

Des pratiques étatiques contraires aux orientations adoptées

Il est certain que ces processus ont permis des avancées significatives autour de questions structurantes pour l'alimentation. C'est notamment le cas de la reconnaissance, dans l'ECOWAP et de nombreux PNIA, de l'exploitation familiale comme base du développement agricole ouest africain, ou encore de la nécessité de renforcer les barrières douanières aux frontières, avec un Tarif Extérieur Commun plus ambitieux, voire même la nécessité d'utiliser le concept de Souveraineté Alimentaire pour envisager la Sécurité Alimentaire et nutritionnelle des populations ouest africaines. Mais comme nous l'avons vu, ces processus souffrent d'une mise en œuvre limitée ou « détournée ». Ceci peut s'expliquer par le fossé qui existe entre les consensus qui ont pu se dégager sur des politiques ambitieuses et la persistance de pratiques ou de croyances des décideurs chargés de leur mise en œuvre.

⁷⁹. Le long blocage qui a précédé à la conclusion du TEC, ou encore la difficulté à disposer d'une position comme sur les APE avec l'Union Européenne, informe sur les priorités de certains Etats. Ces deux processus traduisent aussi l'insuffisante clarification entre les Etats membres de la CEDEAO et les organisations socioprofessionnelles de la région. Ces dernières doutent qu'une ouverture commerciale de grande ampleur puisse contribuer à l'essor de la région et à son intégration, dans l'environnement économique et commercial actuel. De même, si les exploitations familiales sont au cœur de l'ECOWAP et des PNIA, les pratiques quotidiennes des Etats et de nombreux partenaires au développement font la part belle aux entreprises commerciales comme en témoignent, la promotion de nombreux Partenariat Public Privé (PPP) et la faible mobilisation des budgets nationaux pour le secteur agricole et l'élevage. Les nombreuses cessions de terre à des pays ou à des grands groupes étrangers, ou à des entrepreneurs nationaux, alors que les Etats ne parviennent pas à reformer les codes fonciers pour garantir l'accès à la terre pour les exploitations familiales confirment cette tension.

Finalement, sécurité alimentaire et nutritionnelle sont des domaines qui font intervenir de multiples politiques. Pour les piloter et prendre en charge cette complexité, les pays mettent en place des formes de gouvernance intersectorielle. L'ancrage de ces dispositifs est important. Ils sont soit directement rattachés à la présidence de la République, soit auprès du Premier Ministre, soit enfin placé sous la responsabilité d'un Ministère particulièrement concerné. C'est ainsi que les Comités nationaux de sécurité alimentaire sont souvent placés sous la Présidence du Ministre de l'agriculture, alors que l'animation des Comités consacrés à la nutrition, est fréquemment confiée au Ministre de la santé. Dans ces cas, se posent souvent un problème de « capacité de convocation » d'un ministère technique vis-à-vis des autres ministères. Dans tous les cas, les dispositifs ne fonctionnent réellement que s'ils sont adossés sur une volonté politique forte au niveau le plus élevé, qui permet à la Présidence de la République et à la Primature d'impulser, et de demander régulièrement des comptes aux différents ministères techniques concernés. Cette fonction de coordination interministérielle est souvent parasitée et affaiblie par les enjeux liés à la mobilisation et à la gestion des ressources financières. C'est ainsi que certains dispositifs interministériels deviennent des administrations autonomes et perturbent le fonctionnement normal des administrations techniques voire des structures décentralisées de l'Etat.

⁷⁹ La participation des organisations paysannes dans les processus d'élaboration et de négociation des politiques agricoles et commerciales en Afrique de l'Ouest, Lares, Issala, Jade, 55 p, Mai 2011

3.3 Le ciblage des groupes vulnérables dans les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelles

Deux enjeux très importants sont au cœur de l'orientation des politiques publiques en Afrique de l'Ouest. Le premier a trait à l'ampleur et la rapidité des mutations majeures qui affectent les sociétés ouest africaines et sont complexes à intégrer par les politiques publiques : différenciation socio-économique et montée des inégalités, forte croissance démographique, migrations et urbanisation, recul du poids relatif du secteur agricole, etc. Le second enjeu découle du premier et porte sur la cohésion sociale : comment intégrer les personnes les plus vulnérables ? Relèvent-elles de politiques sociales, de politiques d'intégration économiques et commerciales ? Ou d'une combinaison des deux approches ? Les réponses fournies à ces questions sont déterminantes au regard du droit à l'alimentation.

Des approches qui privilégient l'offre marchande agricole

Dans la plupart des pays sahéliens, les stratégies élaborées dans le cadre stratégique de sécurité alimentaire du CILSS en 2000 ont été élaborées sous l'égide des ministères de l'agriculture ; ou sous l'égide de comités nationaux de sécurité alimentaire, en général présidés par les ministres de l'agriculture et associant les autres départements ministériels concernés. Au stade de la mise en œuvre de ces stratégies, leur ancrage institutionnel au sein des ministères de l'agriculture pèse fortement et explique en grande partie la priorité accordée à la dimension « accroissement des disponibilités agricoles ». Cette inclinaison s'est confirmée dans les plans de relance développés suite à la crise alimentaire de 2008.

Les grandes crises sahéliennes liées aux sécheresses des années 1973-74, puis 1984-85 se sont traduites par des chocs de production majeurs. Ces chocs posaient des problèmes, tant sur le plan de l'approvisionnement global du pays (très large déficit, coût en devises, inadéquation de la chaîne logistique, etc.) que sur le plan de l'approvisionnement des ménages, dans la mesure où l'essentiel de la population – agricole et pastorale - vivait sur des stratégies de production et d'autoconsommation. Les économies alimentaires ont profondément évolué depuis, mais les décideurs publics conservent souvent une vision « production agricole = sécurité alimentaire ». Ce décalage explique dans une large mesure la difficulté encore réelle à prévenir, anticiper et parfois répondre aux crises dans leur forme actuelle.

Par ailleurs, une part croissante des ménages ruraux est désormais privée de moyens de production – terres et cheptel – qui constituent les deux principaux capitaux détenus par les ménages agricoles. La succession des crises, avec la spirale de décapitalisation et d'endettement, l'accroissement de la taille des familles et les phénomènes de fragmentation des unités de production qui l'accompagnent expliquent ce phénomène de différenciation forte des agricultures familiales et d'exclusion socio-économique de la sphère productive d'une fraction des ménages. Ce sont désormais les ménages les plus vulnérables car leur économie alimentaire repose, pour l'essentiel, sur une combinaison de petites activités faiblement rémunératrices (travail journaliser, petit commerce, migration, exploitation des ressources naturelles, etc.). Ces ménages sont dans une situation de très forte dépendance à l'égard des approvisionnements sur le marché pour assurer leurs besoins alimentaires. Dans ce contexte, l'instabilité des prix des produits locaux et importés pèse fortement. Bien que la malnutrition soit le résultat d'une combinaison de très nombreux facteurs⁸⁰ (qui concourent à une malnutrition chronique alarmante), la hausse des prix se traduit par une réduction brutale de la diversité alimentaire (suppression des protéines animales, suppression des légumes et fruits) et qui entraîne une concentration des achats sur les produits de base: les céréales ou les tubercules. Ceci explique les pics de malnutrition aiguë en phase de crise alimentaire.

⁸⁰ Education, conditions sanitaires, sevrage précoce et brutal des enfants, accès à l'eau potable, carences en vitamines et micronutriments, etc.,

Les politiques de production agricole prennent peu en considération cette différenciation socio-économique des ménages ruraux. Les agricultures familiales sont perçues comme un ensemble plus ou moins homogène. Or, selon la synthèse des enquêtes HEA (Household Economy Approach) réalisée par Save The Children, les ménages considérés comme nantis représentent 15 % des ménages (23% de la population totale) et possèdent à eux seuls environ 47% des terres cultivées, 54 % du cheptel petit ruminant et 70 % du gros cheptel ».

Box 4: Une dépendance accrue des ménages vulnérables au marché dans l’approvisionnement alimentaire

Dans une étude exploitant les enquêtes sur la consommation des ménages pour caractériser l’alimentation dans les pays d’Afrique de l’Ouest, le CIRAD, AFRISTAT et l’AFD montrent l’importance qu’a pris le marché dans l’approvisionnement alimentaire des ménages urbains et ruraux.

- 40 à 60 % des dépenses des ménages sont consacrées à l’alimentation. Cette part est d’autant plus importante que les ménages sont pauvres.
- Le marché alimentaire représente 115 millions de dollars par million d’habitant.
- La part du marché dans l’approvisionnement alimentaire représente entre 66 et plus de 90 % selon les pays : la quasi totalité en ville, mais aussi plus de 50 % en milieu rural.
- Dans les capitales de l’UEMOA, hormis au Mali, les céréales importées (blé et riz) représentent 69 % des céréales consommées
- Les céréales, racines, tubercules et bananes plantain représentent 37,5 % des dépenses alimentaires des ménages dans les capitales de l’Afrique de l’Ouest, les produits animaux 29,7 % et les autres produits (huiles, légumineuses, légumes, sucre, etc. constituent 32,8 % des dépenses.

Ces données relativisent l’importance majeure accordée aux seules céréales dans les politiques de sécurité alimentaire. Elles montrent aussi que le marché rural (petites villes secondaires, et ménages agricoles) est important.

Source : Bricas N., Tchamda C., Thirion M.C. et Fall M., 2012. Consommation et marché alimentaire en Afrique de l’Ouest, au Cameroun et au Tchad. Synthèse de 25 enquêtes nationales et urbaines sur la consommation des ménages. Paris, Montpellier, Bamako, AFD, CIRAD, AFRISTAT.

Une attention insuffisante portée mutations sociales et économiques du secteur agricole

Par conséquent, les mesures de politique agricole ciblées sur l’intensification de la production (aménagements hydro agricoles, semences sélectionnées, engrais) ne s’adressent en réalité qu’à une minorité de producteurs qui sont en capacité de saisir les incitations économiques parce qu’ils disposent des capitaux de production, dans des zones relativement favorables (zones avec maîtrise de l’eau ou suffisamment arrosées), et de ressources financières suffisantes. En outre, ces politiques prennent peu en considération l’élevage pastoral, dont les systèmes de production reposent sur la sécurisation de la mobilité du cheptel. Ces systèmes de production qui valorisent les immenses territoires arides sont souvent jugés archaïques par les décideurs qui ne voient pas d’autre issue que la sédentarisation. Face à l’extension des surfaces agricoles (suppression des jachères longues, remontée des cultures vers le nord dans les espaces agropastoraux...), les pasteurs sont confrontés à une concurrence croissante sur les ressources. Ils voient se réduire comme peau de chagrin les zones d’accueil des transhumants et sont les principales victimes des conflits d’accès aux ressources, alors que les règles de cohabitation traditionnelles sont de plus en plus contestées (libre accès des champs après la récolte, couloirs de transhumance, points d’accès à l’eau, etc.). La transformation profonde et rapide des systèmes de production agricole, avec une introduction prononcée de l’élevage dans les zones agricoles renforce cette compétition entre pasteurs et agro-éleveurs.

Par ailleurs, un des principaux axes de développement des agricultures concerne l'insertion des producteurs dans des chaînes de valorisation des produits permettant d'en améliorer la compétitivité et de mieux répondre aux attentes des consommateurs (transformation et conditionnement des produits). Cette orientation est considérée comme un des principaux moyens d'adapter l'offre régionale à l'évolution des pratiques alimentaires et modes de vie des consommateurs de plus en plus urbains et ainsi réduire la part des importations. Il s'agit par conséquent d'une orientation majeure dans le sens de la souveraineté alimentaire. Pour autant, cette structuration des chaînes de valeur fait l'objet de multiples initiatives, répondant généralement à des approches différentes de la part des agences d'aide (interprofessions, table filières, cadres de concertation, etc.). Pour l'heure, il s'agit essentiellement d'espaces interprofessionnels de concertation entre les différents acteurs des filières et non d'espaces de réelle contractualisation. La plupart des initiatives concernent l'espace commercial national. Peu d'initiatives concernent la structuration de chaînes de valeur à l'échelle des marchés régionaux, alors que de nombreux produits agricoles et alimentaires traversent les frontières. Ce marché est le principal fondement de l'intégration régionale des économies ouest africaines. Il concourt fortement à la régulation des marchés en dépassant le cloisonnement et l'étroitesse des marchés nationaux qui alimentent l'instabilité des prix. Tant par leur contribution aux revenus des producteurs que pour leur capacité à répondre à la demande des consommateurs, les marchés régionaux représentent un vecteur majeur de la sécurité et de la souveraineté alimentaires. Cependant, vient de se créer le Réseau ouest africain des céréaliers (ROAC) qui tente de prendre en considération les échanges entre pays sahéliens enclavés et pays côtiers.

L'Initiative 3 N : un bon exemple de la difficulté d'intégrer les dynamiques de marché dans la gestion de la sécurité alimentaire

Le Niger est probablement le pays le plus intégré dans l'espace économique régional. Compte tenu des spécificités de son économie agropastorale, il est fortement dépendant des pays voisins. Du côté des producteurs, plusieurs filières majeures de production sont très fortement dépendantes des exportations sur le marché régional. On estime la valeur des exportations agroalimentaires entre 500 et 600 millions de dollars, principalement du bétail sur pied, les oignons dont le Niger est le principal producteur régional, le niébé, de souchet, le poivron...

Du côté des ménages, les transferts monétaires liés à la migration sont considérables et constituent une, voire la principale stratégie de leur sécurisation alimentaire. Les importations en provenance du Nigeria, du Bénin, du Ghana, du Burkina Faso constituent la variable d'ajustement de l'offre à la demande alimentaire, principalement au niveau des céréales. Ces dernières peuvent porter sur quelques centaines de milliers de tonnes et aller jusqu'à plus d'1,2 millions de tonnes en années de déficit prononcé.

Malgré ce contexte, l'Initiative 3N développe une approche très centrée sur l'autosuffisance alimentaire nationale, ainsi que l'indique son appellation, confirmée dans les documents de stratégie. Cette vision est d'autant plus discutable que les produits exportés par le Niger ont une valeur ajoutée bien supérieure à ceux importés. Tant du point de vue de la balance commerciale que des moyens d'existence des ménages dont les productions sont orientées vers les marchés des pays côtiers, le Niger a intérêt à poursuivre sa logique de spécialisation et d'insertion dans le marché régional, plutôt que de rechercher un repli sur son économie et son marché national. Ce débat ne concerne pas que le Niger : la plupart des pays de la région, tout en affichant leur volonté d'intégration, privilégient des logiques d'autosuffisance nationale, notamment dans le secteur du riz⁸¹.

Quel modèle agricole pour une politique durable ?

Dans la plupart des pays ouest africains, les interventions dans le domaine de la promotion des agricultures privilégient un modèle d'intensification de type « révolution verte de première génération », reposant sur le tryptique « maîtrise de l'eau, semences améliorées, engrais ». L'essentiel des efforts budgétaires se sont concentrés sur cette approche, en privilégiant les céréales qui répondent le mieux aux intrants : le riz et le maïs, d'autant plus que ces deux denrées opèrent une percée importante dans tous les régimes alimentaires. Cette orientation produit des résultats, compte

⁸¹ Blein R. Commerce régional et sécurité alimentaire au Niger. USAID ; 2013.

tenu du niveau très faible d'intrants jusqu'alors utilisés, et généralement concentrés sur les cultures de rente. Mais elle prend peu en considération les conséquences environnementales, la fragilité des sols et des écosystèmes ouest africains. Par ailleurs, ce modèle requiert des capacités d'investissements des producteurs et les place dans une situation de dépendance forte, notamment pour l'approvisionnement en semences. De nombreuses organisations de producteurs ont expérimenté, parfois avec l'appui des institutions de recherche, des systèmes de production durables, valorisant les savoirs faire et les connaissances des producteurs : développement de l'agriculture organique, cultures associées, etc. Malgré les résultats encourageants de ces systèmes, et leur potentiel d'adaptation face aux changements climatiques, ils sont peu reconnus et soutenus par les institutions.

Par ailleurs, et comme nous l'avons vu plus haut, la mise en œuvre des politiques agricoles reposent pour l'essentiel sur des interventions ponctuelles : contingents d'engrais ou de semences subventionnés, dons ou subventions d'équipements agricoles, etc. Ces formes d'intervention sont coûteuses, doivent être renouvelées annuellement et sont très dépendantes des arbitrages budgétaires des Etats. Peu d'efforts en revanche sont accomplis pour créer un environnement institutionnel et économique porteur pour les producteurs et les autres agents des filières agroalimentaires : mise en place d'un système de financement approprié fondé sur l'implication du secteur bancaire actuellement désengagé du secteur agricole, pour les investissements dans la modernisation des exploitations (crédit d'équipements à moyen terme), pour le financement des campagnes de production, pour le financement du stockage et de la commercialisation ; mise en place de dispositifs d'assurances, etc. Cet investissement des politiques publiques est aussi extrêmement déficient dans le domaine de la régulation des marchés, alors que leur imprévisibilité et leur instabilité constituent un des principaux facteurs qui expliquent les stratégies de minimisation des risques de la part des producteurs et la faible propension à investir dans la modernisation et l'intensification des systèmes productifs.

La CEDEAO a conscience de ce déficit des politiques agricoles et tente, au travers des instruments régionaux qu'elle promeut d'inciter les pays à bâtir des institutions de développement pérennes, en capacité de fournir des services aux producteurs, a travers notamment l'ECOWAP et les trois catégories d'instruments de politique ciblés sur : (i) la promotion des produits stratégiques pour la souveraineté alimentaire ; (ii) la promotion d'un environnement porteur pour le secteur agricole ; (iii) l'accès à l'alimentation des populations vulnérables.

L'orientation des politiques commerciales en faveur du droit à l'alimentation

Les populations vulnérables urbaines comme rurales sont très sensibles au niveau des prix dans la région et sur les marchés mondiaux, ainsi qu'à leur volatilité. Comme évoqué précédemment les petits producteurs ont un très faible pouvoir de marché et subissent des conditions commerciales qui leur sont généralement très défavorables. Les populations urbaines pauvres, intégralement dépendantes du marché pour leur accès à l'alimentation voient elles-aussi leur droit à l'alimentation dépendre fortement des prix des vivres.

La politique commerciale de la région connaît des évolutions importantes depuis 2006. En 2000, les huit pays de l'UEMOA se sont dotés d'une Union douanière avec un Tarif extérieur commun (TEC) faisant varier les droits de douane sur les produits importés entre 0, 5, 10 et 20 % selon les produits. Engagée dans la négociation d'un Accord de Partenariat Economique (APE) avec l'Union européenne, les 15 pays de la CEDEAO sont dès lors contraints d'accélérer la mise en place d'un marché unique avec une politique commune aux frontières de l'espace régional. Dans ce contexte, en janvier 2006, les Chefs d'Etats de la CEDEAO ont décidé d'étendre la TEC UEMOA à l'ensemble des 15 pays. Mais face aux réticences de certains Etats membres, en particulier le Nigeria, et des organisations paysannes, ils ont été amenés à modifier la structure du TEC pour renforcer la protection des secteurs de production vulnérables à l'ouverture commerciale. C'est ainsi qu'ils ont créé une nouvelle bande tarifaire à 35 % de droits de douane pour les « biens spécifiques pour le développement économique ». Suite à cela, les pays ont validé début mai 2013 la nouvelle

catégorisation des produits au sein des cinq niveaux de tarifs douaniers. Désormais, les 15 pays disposeront d'une même politique commerciale aux frontières.

Dans le cadre de la préparation de l'offre d'accès aux marchés que la région propose à l'Union européenne (projet d'Accord de partenariat économique - APE), un travail important a été réalisé avec les pays, les organisations paysannes et le secteur privé pour déterminer les produits sensibles exclus du schéma de libéralisation. La plupart des produits agricoles concurrents des productions locales et exportés par l'UE sont ainsi exclus de la libéralisation. Mais pour l'heure, l'offre de la région portant sur une ouverture globale de son marché à hauteur de 70 % (volume des importations et lignes tarifaires) est refusée par la Commission européenne, qui exige une ouverture d'au moins 80 % de son marché, sous l'argument de la compatibilité des accords régionaux de libre échange avec les règles de l'OMC. A la date de publication de ce rapport, les négociations engagées depuis plus de 10 ans restent dans l'impasse.

La politique commerciale est emblématique des contradictions qui peuvent surgir au regard du droit à l'alimentation. Le TEC jusqu'alors en vigueur tire ses origines de la période de forte libéralisation des marchés et d'ouverture des économies. C'est ainsi que de nombreux produits importés pourtant concurrents des productions agricoles régionales étaient faiblement taxés. Ce régime d'importation libéral, mis en place dans une période où les grands exportateurs agricoles accordaient des subventions importantes à l'exportation a fortement pénalisé les productions africaines. Cette concurrence déloyale était particulièrement vive sur les céréales et les produits animaux (viandes et produits laitiers). Dans ces conditions le reclassement des produits dans le nouveau TEC s'est heurté à de nombreuses difficultés, tant les Etats sont tiraillés entre le souci de protéger leur agriculture d'un côté, et le souci de faciliter l'accès à une alimentation bon marché notamment aux populations urbaines, de l'autre. C'est ainsi que le riz, qui pèse d'un poids très important dans le déficit des balances commerciales et dont le coût en devises est élevé (la région en importe plus de 7 millions de tonnes par an, représentant un coût de plus de trois milliards de dollars) et dont le potentiel de production de la région est très important conserve un droit de douane faible, 10 %, et peu protecteur. Il en va de même de la poudre de lait, importée par des entreprises qui la reconstitue en lait et la transforme en yaourts et autres produits laitiers) reste taxée à seulement 5 % en la considérant comme un intrant, et non pas comme un produit de consommation concurrent du lait local. Les défenseurs de cette faible taxation mettent en avant l'importance du lait dans la nutrition... De ce fait, la modernisation des filières locales de production laitière reste difficile, alors que le marché en forte croissance pourrait constituer un vecteur d'amélioration considérable des revenus des éleveurs pauvres, et notamment des femmes très impliquées dans ce secteur de production.

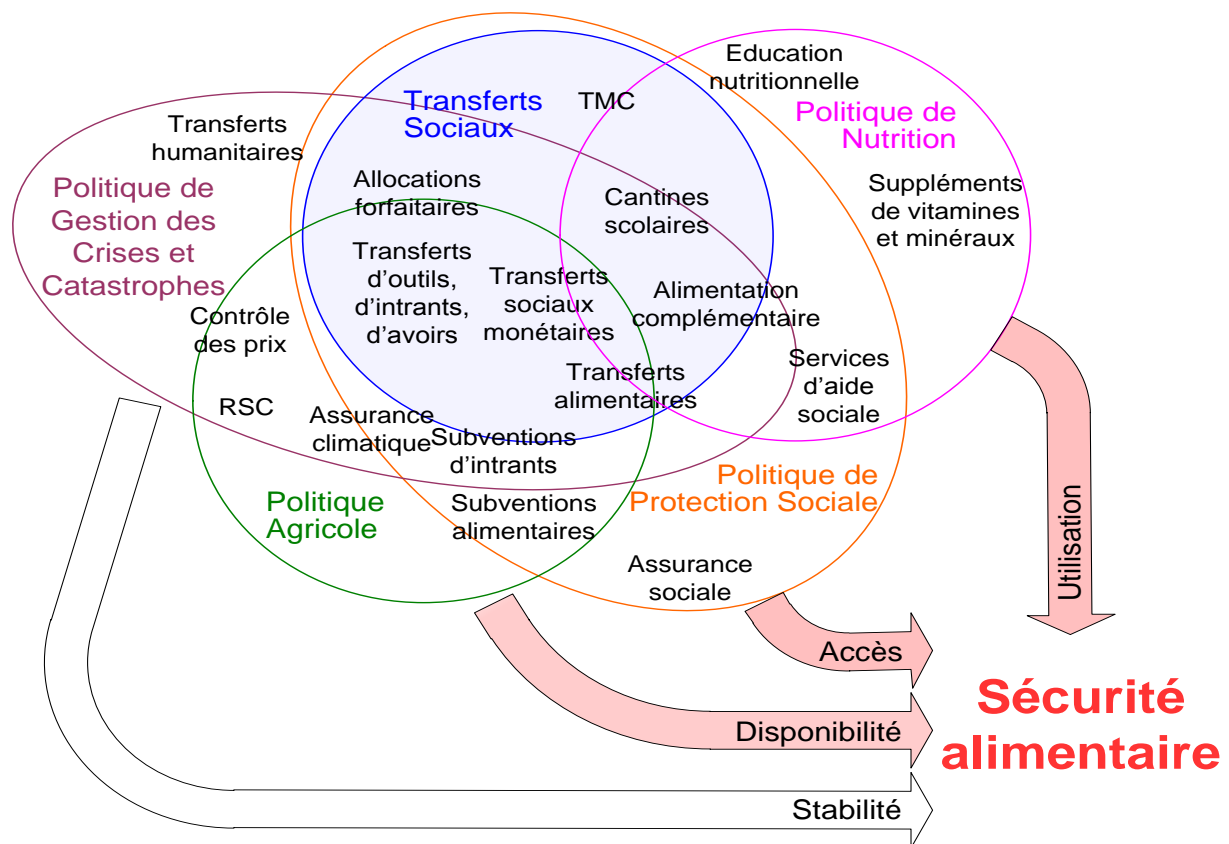
Les politiques sociales en question

Les politiques d'ajustement structurel des années 80 ont largement contribué à démanteler les filets de protection sociale que les Etats avaient mis en place: suppression des subventions alimentaires, politiques de recouvrement des coûts d'accès à la santé, etc. Des filets de protection sociale ont été maintenus dans le Sahel uniquement dans le cadre de l'atténuation des crises alimentaires conjoncturelles et de leur gestion : transferts sous forme de cash et food for work, assistance alimentaire (aides alimentaires gratuites ou ventes à prix social ciblées), prise en charge des enfants malnutris, etc.

Depuis la crise alimentaire de 2008, il y a désormais un intérêt renouvelé autour des enjeux de la protection sociale à la fois sur la scène internationale et dans les pays pauvres. Cet intérêt est justifié simultanément par les dimensions des droits humains fondamentaux, mais aussi par son impact sur la croissance économique : intégrer les pauvres dans la vie économique et la consommation est, compte tenu de leur part dans la population, un des leviers de croissance.

La protection sociale est un mécanisme visant à faire face à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle en permettant aux ménages de leur assurer un minimum d'accès aux services sociaux et ainsi d'enclencher un cercle vertueux qui les extrait de la pauvreté. Les instruments de la protection sociale peuvent recouvrir un spectre très large recouvrant les transferts de revenus (allocations), l'assistance sociale, l'assurance sociale contre les risques, etc. L'engouement récent en faveur du renforcement de la résilience des ménages et des communautés s'inscrit dans cette volonté d'une approche élargie de la sécurité alimentaire, en s'intéressant à la protection des ménages vulnérables, le développement de leurs capacités à accéder aux droits humains fondamentaux (alimentation, santé, éducation), l'atténuation des risques et l'accroissement de la capacité des ménages à les affronter sans dégrader leurs moyens d'existence.

Le schéma ci dessous (source : DEVCO Commission européenne) rend compte des multiples instruments mobilisables au titre des différentes politiques affectant l'une ou l'autre des dimensions de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.



De nombreux pays ouest-africains mettent en place depuis peu des programmes de protection sociale, souvent à une échelle pilote. Plusieurs partenaires internationaux dont la Banque mondiale et la Commission européenne promeuvent désormais des programmes ou des politiques d'envergure dans ces domaines.

- Le Ghana a mis en place un programme appelé LEAP qui fournit en Cash transfer 20% de la catégorie des plus pauvres de la population ;
- Le Mali met en place un programme de cash transfer sur 5 ans touchant 62 000 ménages, situés dans les régions du Sud, en raison des difficultés actuelles à déployer des programmes dans les zones plus vulnérables du nord du pays ;
- Le Niger développe un programme de filets sociaux avec l'appui de la banque mondiale sous forme de cash transfer ;

- Le Burkina ont également des programmes en cours (principalement des transferts alimentaires à 87%)
- Le Sénégal travaille sur l'élaboration d'une politique de protection sociale à l'échelle nationale, au sein de laquelle la promotion des cantines scolaires joue un rôle important.

Une des principales difficultés concerne le coût et la durabilité des politiques et programmes de protection sociale. Compte tenu de l'ampleur des ménages qui vivent avec des ressources extrêmement limitées, de l'ordre de 40 % de la population dans le Sahel, une proportion pas beaucoup moindre dans les pays côtiers, la fourniture d'une protection sociale minimale représente un coût élevé pour le budget de l'Etat. Cette question ouvre nécessairement la discussion sur les arbitrages en matière d'allocation des ressources, de création de nouvelles ressources avec une fiscalité plus re-distributive. Pour tous les pays qui fondent des espoirs sur l'exploitation des ressources minières et pétrolières, le débat s'engage sur les retombées pour les populations de ces gisements de richesse. A ce titre le Parlement nigérien vient de voter l'affectation de 15 % des recettes générées par l'exploitation pétrolière aux collectivités territoriales des zones concernées, en précisant que ces ressources doivent être allouées à des programmes ciblés sur les populations.

Une autre question majeure qui se pose aux décideurs concerne le ciblage des populations et la responsabilité des différentes politiques. Pour partie les mesures de politiques agricoles telles que les subventions aux intrants sont classées parmi les filets de protection sociale, en cherchant à renforcer les capacités de production des ménages pauvres. Mais faute d'un ciblage pertinent, et en raison de l'exclusion de ces ménages de la sphère de production, de telles mesures de soutien peuvent être aisément détournées au profit des ménages les plus aisés.

La promotion du système de réserves alimentaires depuis le niveau local jusqu'au niveau régional, promu par la CEDEAO, s'inscrit aussi dans une logique de protection des moyens d'existence des populations. Elle devrait se combiner avec le cofinancement de programmes nationaux de promotion des filets de protection sociale.

3.4 L'engagement des Etats et partenaires au développement à rendre des comptes sur les résultats des engagements pris

Finalement, lorsque l'on parle de droit à l'alimentation, il importe aussi de voir dans quelles mesures les lois existantes, les droits établis ou plus simplement la volonté politique affichée se traduisent par des engagements concrets. Au niveau panafricain, deux textes principaux guident les politiques régionales en matière alimentaire et agricole. En 2003, les Chefs d'Etats africains se sont engagés, via la **Déclaration de Maputo**, à accroître leurs investissements dans les domaines agricoles et alimentaires à hauteur d'au moins 10% de leur budget national⁸². La même année, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) s'est doté d'un projet spécifique pour l'agriculture : le **Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine** (PDDAA). La CEDEAO est la seule entité sous-régionale africaine à avoir promue une mise en œuvre à la fois régionale et nationale de ce programme, via la mise en place de l'ECOWAP, qui, a permis à l'ensemble des pays de la CEDEAO de disposer de plans nationaux d'investissement agricoles⁸³.

De fait, les engagements pris par les Chefs d'Etats africains impliquent une reddition des comptes sur la question des ressources affectées à l'agriculture et plus largement à la sécurité alimentaire. A l'approche du dixième anniversaire de la déclaration de Maputo et du lancement du PDDAA, il est

⁸² Demande aux disponible sur le site : <http://au.int>

⁸³ Selon les propos de M. Eric Hazard le 11 novembre 2012, GROW Campaign Manager for West Africa, Oxfam International.

intéressant d'évaluer les efforts financiers qui ont été consentis par les Etats et les partenaires au développement pour soutenir ces décisions politiques.

L'agriculture dans les prévisions et l'exécution budgétaires

Selon une étude réalisée par le RESAKSS sur les tendances récentes du financement de l'agriculture en Afrique de l'ouest, « [s]ur la période 1990-2008, les prévisions budgétaires pour l'agriculture sont allées à la baisse dans l'ensemble des pays considérés [...]. La part budgétaire de l'agriculture est pratiquement restée au-dessus du seuil de 10% au Burkina Faso, au Mali et au Sénégal, tandis qu'elle a presque toujours été inférieure à ce seuil au Bénin, au Nigeria, au Togo et en Côte d'Ivoire »⁸⁴. Cette première lecture semble faire apparaître l'allocation sectorielle de budgets nationaux à l'agriculture de manière plus importante dans les pays sahéliens que dans les pays côtiers, à l'exception du Ghana dont la part de l'agriculture dans le budget national se situe juste au dessus du seuil de 10% depuis 2001.

Si la part budgétaire dédiée au secteur agricole souligne l'intention des pouvoirs publics à financer ce secteur, il importe de s'attarder sur la part des dépenses agricoles dans les dépenses publiques. Les dépenses réelles apparaissent effectivement un meilleur indicateur de l'effort réalisés concrètement dans ce secteur. Or dans ce domaine la même tendance se dessine avec une « part des dépenses agricoles dans les dépenses publiques totales qui est en moyenne de 14,8% au Mali (1995-06), 16,3% au Niger (2001-06) et 26,7% au Burkina Faso (1991-2006) contre seulement 8,7% au Ghana (2000-07), 7,9% au Sénégal (1991-07), 6,6% au Bénin (1996-08), 5,2% au Nigeria (2002-07)⁸⁵, 3,9% au Togo (1990-07) et 2,5% en Côte d'Ivoire »⁸⁶.

Il convient toutefois de s'attarder sur le niveau d'exécution réel des dépenses publiques dans le cadre des budgets reçus. Une analyse plus fine du niveau des investissements effectués ces dernières années au Burkina Faso et au Niger, deux pays considérés comme des modèles du fait du respect de leurs engagements de Maputo. Au Niger, « le fait le plus marquant sur toute la période 2003-2007 (soit juste après les engagements de Maputo) reste le faible niveau d'exécution du budget du Ministère de l'Agriculture, avec des réalisations évaluées à 107 milliards de francs CFA sur des prévisions de 154 milliards de francs CFA. Le taux d'exécution annuel du budget du MDA varie d'une année à l'autre ; mais la tendance est à la baisse depuis 2004 où le taux d'exécution a atteint les 99% »⁸⁷. Par ailleurs, une analyse plus détaillée, nous montre que le secteur de l'élevage au Niger, qui contribue pour près de 22% des exportations et est considéré comme l'un des secteurs qui contribuent le plus à la réduction de la pauvreté, « connaît un taux d'exécution plus faible du budget d'investissement, souvent largement en deçà de celui de l'agriculture. En 2005, alors que l'agriculture enregistrait un taux d'exécution de son budget d'investissement de 53%, le budget d'investissement du secteur de l'élevage n'a été exécuté qu'à 7% »⁸⁸.

Il en va de même pour le Burkina Faso, selon une étude réalisée par le CIFOEB⁸⁹ en 2010, l'analyse budgétaire du secteur agricole montrait que les dépenses exécutées au profit du secteur agricole étaient estimées à 75,94 milliards de francs CFA contre une prévision de 117,27 milliards de francs CFA, soit un taux d'exécution de 64,6%. Si les dépenses exécutées au niveau du Ministère de l'agriculture marquent une progression en moyenne de 16,0% sur la période 2005-2007, en 2008, le taux d'exécution était retombé à 65,0% contre un taux moyen de 73,9% sur la période 2005-2007.

⁸⁴ Tendances récentes du financement de l'agriculture en Afrique de l'Ouest, Sunday Pierre Odjo, 17 pages.

⁸⁵ Pour le Nigéria, cet indicateur est calculé à partir des dépenses effectuées au niveau des 36 Etats et non à partir des dépenses effectuées au niveau fédéral (non disponibles).

⁸⁶ Tendances récentes du financement de l'agriculture en Afrique de l'Ouest, Sunday Pierre Odjo, 17 pages

⁸⁷ Droit à l'alimentation : Rapport d'analyse des politiques publiques et du financement du secteur de l'alimentation de 2000 à 2010, Nov 2012, 40 p, Moussa Tchangari et Hassane

⁸⁸ Ibid

⁸⁹ Etude sur le Suivi budgétaire dans le domaine agricole au Burkina faso, Mars 2010, CIFOEB, 62 p.

Ces deux exemples soulignent les difficultés d'absorption et d'exécution des budgets, pourtant exsangues, au niveau national. Par la même, ils informent sur la qualité de la dépense publique et sa capacité à utiliser pleinement les rares ressources disponibles, pour relever les défis importants auxquels ces pays sont confrontés. Il est effectivement surprenant de voir qu'un secteur aussi important et stratégique que l'élevage reçoive finalement peu de ressources financières de la part de l'Etat du Niger.

La qualité de l'investissement en question ?

Lorsque l'on parle des investissements réalisés dans le secteur agricole, il importe d'aller au delà des chiffres. Certains pays ont atteint ou dépassé, de façon épisodique ou continue, les 10% de leur budget dédié à l'agriculture en tant qu'**objectif minimal** fixé par les chefs d'Etats de l'Union Africaine. Néanmoins, la qualité de ces investissements pose question. Le Burkina Faso fait partie des quelques pays sahéliens ayant régulièrement atteint ou dépassé la barre des 10% d'un point de vue de la prévision budgétaire. Or selon le rapport réalisé en février 2013 dans le cadre du MAFAP sur le Suivi des politiques agricoles et alimentaires du Burkina Faso 2005-2013, la part du budget consacré à l'agriculture baisse régulièrement depuis 5 ans. Surtout, plus de la moitié des dépenses du Ministère de l'Agriculture sont dédiés à son fonctionnement⁹⁰. Au Ghana, pays régulièrement loué pour sa capacité à dépasser la barre fatidique des 10%, peu de recherches permettent de conclure à la traduction de ces investissements en une croissance agricole soutenue. Rien ne permet non plus de conclure à une plus grande accessibilité aux intrants agricoles et aux services de base pour les petits producteurs dans un pays où l'accès au crédit continue d'osciller régulièrement au delà des 20% d'intérêts.

Au Niger, une étude réalisée par Alternative Citoyenne⁹¹ souligne que « les recettes du budget général de l'État du Niger ont enregistré entre 2007 et 2009 une croissance de 47%, contre 25% sur la période 2003 et 2007 [...] Cette hausse, essentiellement tirée par l'apport considérable du secteur minier, ne s'est pas traduite par une évolution des allocations au secteur rural; et ce, malgré la récurrence des crises alimentaires au cours de ces dernières années, qui ont remis à l'ordre du jour la problématique du financement de l'agriculture après des décennies d'ajustement structurel. Le budget du Ministère du Développement Agricole, qui fait partie des ministères prioritaires, est passé de 12% du budget de l'État en 2006 à 3% en 2009 tandis que le budget du Ministère des Ressources Animales est tombé de 2,3% en 2006 à 1,7% en 2009. Ces chiffres indiquent que les deux principaux ministères du secteur rural n'ont pas bénéficié significativement des retombées du secteur minier; contrairement par exemple aux ministères de la Défense et de l'Intérieur, dont les budgets ont enregistré respectivement une croissance de 19% et 42% entre 2007 à 2009. La très forte croissance des budgets de ces deux ministères est liée à la dégradation de la situation sécuritaire dans le Nord du pays, suite aux actions de la rébellion armée du Mouvement des Nigériens pour la Justice (MNJ) ».

« Selon un bilan dressé par le Secrétariat exécutif du DNPGCCA, le total des ressources financières mobilisées dans le cadre de la gestion de la crise alimentaire et des inondations est estimé à 233,16 milliards de francs CFA[...] Deux constats s'imposent : Le premier constat c'est que la crise alimentaire de 2012 a mobilisé plus de ressources financières que la précédente (233,16 milliards en 2012 contre 171,13 milliards en 2011), bien que le nombre de personnes affectées soit largement supérieur (7,1 millions en 2010-2011 contre 5,4 millions en 2011-2012). Le second constat c'est que le volume d'argent mobilisé dans le cadre de la gestion de la crise de 2012 est de loin supérieur au montant cumulé des investissements réalisés par l'État (161 milliards de francs CFA) dans le secteur agricole sur la période 2005-2009. Ce qui confirme que l'État nigérien et ses partenaires extérieurs dépensent plus pour gérer les crises alimentaires que pour les prévenir. »⁹²

⁹⁰ Etude MAFAP, Review of Food and Agricultural Policies, Burkina faso 2005-2011, country report, feb 2013, 201p, FAO

⁹¹ Droit à l'alimentation : Rapport d'analyse des politiques publiques et du financement du secteur de l'alimentation de 2000 à 2010, Nov 2012, 40 p, Moussa Tchangari et Hassane

⁹² Le droit à l'alimentation à l'épreuve des crises alimentaires, *RAPPORT DE SUIVI DU PLAN DE SOUTIEN 2012, Alternatives Citoyennes, 2012, Moussa Tchangari, 40p*

« En effet, il convient de noter que l'argent dépensé pour la gestion de deux dernières crises alimentaires (2010-2011 et 2011-2012), dépasse de loin tout ce que l'État nigérien a dépensé pour le secteur rural entre 2007 et 2010. Les dépenses cumulées pour la gestion des deux dernières crises alimentaires (2010 et 2012) s'élèvent à 404,29 milliards de francs CFA ; tandis que les dépenses du secteur rural dans son ensemble s'élèvent à 302,64 milliards de francs CFA pour toute la période allant de 2007 à 2010. S'il est du devoir de l'État nigérien et de ses partenaires d'affecter autant de ressources que nécessaire pour juguler une crise alimentaire, il est aussi de leur devoir de faire tout ce qui est possible pour que les crises alimentaires ne se succèdent pas de façon aussi rapprochée. L'importance du volume d'argent dépensé pour la gestion des crises alimentaires, en comparaison du niveau des ressources affectées à l'accroissement de la production alimentaire, amène à s'interroger sur la volonté du gouvernement et de ses partenaires de rompre le cycle des crises alimentaires »⁹³.

L'aide publique à l'agriculture : une dispersion des efforts qui réduit l'efficacité

L'aide publique au développement (APD) est une composante cruciale du financement du secteur rural en Afrique de l'Ouest. Au Niger, selon le *Rapport de Suivi de la Stratégie de développement rural (SDR) 2007-2009*,⁹⁴ réalisé en mai 2011, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) apportent plus de 70 % du financement de la SDR. Au Ghana, malgré d'importants efforts de mobilisation de ressources internes, la contribution des PTF au budget du Ministère de l'alimentation et de l'agriculture⁹⁵ représente en 2010 52 %⁹⁶ contre 63,3 % deux ans auparavant. Au Burkina Faso, selon la Direction générale de la Coopération (DGCOOP) du Ministère de l'Economie et des Finances, l'aide au secteur agricole a augmenté de 59,35 % entre 2007 et 2009 et représentait, en 2009, 12,17 % de l'APD totale.⁹⁷

Comme le soulignait l'étude d'Oxfam réalisée en 2009 au Burkina Faso, au Niger et au Ghana,⁹⁸ « le problème de la dépendance du secteur agricole aux financements extérieurs est aggravé par les modalités d'interventions des PTF [partenaires techniques et financiers], la multiplicité de leurs initiatives, la diversité de leurs approches du développement rural, qui rendent la gestion de l'aide difficile et parfois inefficace pour les pays récipiendaires. Dès lors que cette aide est octroyée sous la forme d'une multitude de projets, aux durées et procédures variées, il s'avère difficile pour les États de garantir une cohérence et une coordination fiable des investissements dans le secteur agricole et une appropriation des processus en cours ». Partant, il importe de regarder la contribution des Partenaires Techniques et Financiers

La Communauté internationale s'est engagée par la Déclaration de Paris et le Plan d'action d'Accra à améliorer la gestion de l'aide. Pour améliorer la performance de l'aide, plusieurs principes essentiels ont été retenus : alignement sur les politiques des pays ou régions partenaires, coordination des appuis, leadership des gouvernements et institutions régionales, cohérence, etc. En relançant la mise en œuvre de sa politique agricole régionale, la CEDEAO souhaitait concrétiser cette feuille de route à travers un nouveau partenariat avec ses États membres, les Partenaires techniques au développement (PTF), la société civile, les organisations paysannes et le secteur privé. L'un des objectifs était de fédérer les acteurs autour d'un programme sectoriel commun. L'enjeu était de rompre avec le système d'appui au secteur agricole, caractérisé par la coexistence d'un grand nombre d'institutions et d'approches, souvent cloisonnées et parfois contradictoires sur le terrain.

⁹³ Le droit à l'alimentation à l'épreuve des crises alimentaires, *RAPPORT DE SUIVI DU PLAN DE SOUTIEN 2012, Alternatives Citoyennes, 2012, Moussa Tchangari, 40p*

⁹⁴ http://www.strategie-developpement-rural-niger.org/public/rapport_suivi_2007_2009_sdr_final.pdf

⁹⁵ Ministry of Food and Agriculture – MoFA. www.mofa.gov.gh/

⁹⁶ Entretien d'un fonctionnaire du MoFA. xxx

⁹⁷ « Les ressources financières affectées à ce secteur en 2009 sont évaluées à 149,46 millions USD soit 12,17 % de l'APD totale. En 2007, ces ressources étaient de 93,79 millions USD et de 102,90 millions USD en 2008. Entre 2007 et 2009 les ressources ont progressé de 59,35 %.» Rapport sur la coopération pour le développement 2009 – Burkina Faso. Coopération pour le développement. Coordination et efficacité de l'aide publique au développement au Burkina Faso: enjeux, réalités et perspectives. Rapport 2009, Ouagadougou juin 2010. http://www.dgcoop.gov.bf/attachments/015_RCD_2009.pdf

⁹⁸ Aide à l'Agriculture : des promesses aux réalités de terrain : L'Etat de coordination des interventions dans trois pays en Afrique de l'Ouest, Jean Denis Crolas, Oxfam, 55 p, Novembre 2009.

Or selon une étude sur la coordination de l'aide dans la mise en œuvre de l'ECOWAP, « Ce changement d'approche se révèle complexe et la progression parfois laborieuse. Malgré l'engagement de la CEDEAO dans la conduite du processus et sa volonté d'insuffler une nouvelle dynamique de partenariat, le changement de paradigme qu'elle appelle de ses vœux tarde à se concrétiser dans les faits. La majorité des interventions des PTF dans le secteur rural reste le fait de projets, peu coordonnés et peu alignés sur les procédures, calendriers et systèmes nationaux. Des progrès doivent certes être notés, comme la réalisation de revues conjointes du secteur au Ghana, au Niger et au Burkina Faso, la création de systèmes de suivi et d'évaluation au Ghana et au Niger. Mais les réticences à l'alignement demeurent fortes »⁹⁹.

De multiples initiatives internationales mais un leadership ouest africain qui reste à construire

La crise alimentaire mondiale de 2008 a sonné le réveil de la Communauté internationale... Le G8 réuni sous la Présidence italienne à l'Aquila a pris des engagements en faveur de la sécurité alimentaire (22 milliards de dollars sur trois ans). Le GAFSP (Programme global Agriculture et sécurité alimentaire) a été créé pour canaliser ces ressources et de nombreux pays ouest africains ont pu financer certains éléments de leurs PNIA par ce canal. Cependant une part importante des engagements (80 %) n'a pas encore été mobilisée(...). Le Mouvement de renforcement de la Nutrition (Scaling Up Nutrition) a été créé en 2010 sous l'égide des Nations Unies. Il appuie les actions de renforcement de la nutrition dans les pays volontaires, en rendant plus efficace les initiatives et programmes existants. Le Bénin, le Burkina Faso, le Ghana, le Niger, le Nigeria, la Gambie, le Mali, le Sénégal, la Sierra Leone sont engagés dans ce mouvement ...

Dans la continuité de l'Aquila le Président Obama a lancé lors du G8 de Camp David (mai 2012) la « *Nouvelle alliance mondiale pour la sécurité alimentaire et la nutrition* ». Elle vise à sortir 50 millions d'africains de la pauvreté dans les 10 prochaines années via des partenariats public-privé, notamment à travers la mobilisation de 45 entreprises locales ou multinationales qui se sont engagées sur un montant de 3 milliards de dollars. Cette alliance doit être mise en œuvre dans le cadre du PDDAA (...) Sous Présidence française le G20 a mis l'accent sur les réponses à la volatilité des prix internationaux. La région Afrique de l'Ouest a été choisie comme une région test pour développer un système de réserve humanitaire complémentaire des stocks nationaux. Face à l'ampleur et à la succession des crises alimentaires et nutritionnelles dans le Sahel, la Commission européenne a pris l'initiative en juin 2012 de promouvoir une « *Alliance globale pour l'initiative Résilience au Sahel- AGIR* »... A l'occasion de Rio+20, le Secrétaire Général des Nations Unies, M. Ban Ki Moon a proposé à la Communauté internationale le « *Challenge Faim Zéro* ».

La plupart de ces initiatives mobilisent les mêmes partenaires internationaux : les grands bailleurs de fonds, le Secrétariat Général et les agences spécialisées des Nations Unies (PNUD, PAM, FAO, UNICEF, etc.), le FIDA, les institutions financières internationales, en particulier la Banque mondiale, etc. Les grandes ONG internationales, certaines institutions de recherche, voire les entreprises ou les fondations (Gates, AGRA, etc.) y sont régulièrement impliquées. Les banques régionales, notamment la BAD et la BID, s'engagent elles-aussi fortement aux côtés des pays et des institutions régionales (...) Les initiatives internationales ont toutes pour particularité de mettre en avant le leadership des pays ou institutions régionales. Elles affirment vouloir s'aligner sur les politiques locales et venir en appui à ces dernières en développant des logiques de partenariat. En creux, cette multiplication d'initiatives souligne la faible visibilité des initiatives ouest africaines et la difficulté pour les dirigeants de la région de cristalliser le partenariat international autour de leurs principales préoccupations et priorités. La déclinaison dans les pays et la région de ces initiatives internationales complexifie chaque jour davantage la gouvernance de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. En désignant eux mêmes les institutions nationales ou régionales sur lesquelles ils s'appuient pour déployer leurs initiatives, les organisations et partenaires internationaux ne facilitent pas toujours les démarches de rationalisation et de clarification des mandats et des prérogatives, pourtant indispensables à des progrès significatifs dans le domaine de la gouvernance.

Finalement l'image qui émerge de la plupart des analyses est à la fois complexe et inconfortable. Eu égard à la qualité des données nationales, des différents systèmes nationaux, mais aussi aux problèmes récurrents dans la construction et la réalisation des budgets (collecte de données

⁹⁹ Coordination et alignement de l'aide : mythe ou réalité ? L'exemple de la mise en œuvre de la politique agricole régionale de la CEDEAO, JD Crolas, Saya Sauliere, Oxfam, Sept 2011, 38 p.

incompatibles, mauvaise information et faible mise en œuvre du budget), ces analyses doivent être interprétées avec précaution. En outre, les contributions des partenaires au développement conduisent à une « dilution » du budget agricole qui est susceptible d'entraîner une perte de l'appropriation nationale, mais surtout de conduire au développement d'une structure des dépenses insoutenables. En outre, en raison du manque de données budgétaires détaillées et les questions mentionnées ci-dessus, il est très difficile de savoir si les petits agriculteurs ont pu bénéficier de l'investissement agricole public. Une enquête spécifique après d'un grand nombre de petits agriculteurs montre que, au moins au Ghana, ce n'a été que partiellement le cas.

Par ailleurs et de manière paradoxale, comme le rappelait le Resakss¹⁰⁰, ce sont les pays qui sont plus faiblement dotées de ressources agricoles naturelles, pays sahéliens notamment, qui semblent accorder le plus d'importance à ce secteur – ceci peut s'expliquer par le fait que, dans ces pays, la part des ressources externes dans le financement de l'agriculture semble y être relativement plus élevée. Finalement, 10 ans après les engagements de Maputo, peu de pays ont su atteindre la barre minimale des 10% du budget national dédié à l'agriculture et s'y inscrire dans la durée. Dans de nombreuses analyses, la marginalisation continue de l'agriculture dans les interventions publiques continue d'apparaître à travers le faible niveau de ressources mobilisée pour ce secteur. Dans certains pays, on constate même une forme de « dépriorisation » de ce secteur dans les dépenses publiques (Nigeria, Bénin, Côte d'Ivoire...).

Ainsi, après des années de négligence, les Etats membres de la CEDEAO se sont de nouveau engagés à intensifier leurs efforts pour stimuler le développement agricole et la sécurité alimentaire, via la mise en œuvre accélérée de la politique agricole ECOWAP. Cependant, tous ces efforts et engagements n'entraînent pas de changement s'ils ne sont pas accompagnés par des investissements publics considérables. Il ressort des travaux existants que, malgré un regain d'intérêt dans le développement agricole, les dépenses requises pour réorganiser le secteur agricole et garantir le droit à l'alimentation demeure un long chemin en Afrique de l'Ouest, pour lequel la redevabilité des Etats, notamment à travers la quantité et la qualité des ressources publiques mobilisées, doit faire preuve de plus d'efforts

¹⁰⁰ Tendances récentes du financement de l'agriculture en Afrique de l'Ouest, Sunday Pierre Odjo, 17 pages

Conclusion

La reconnaissance du droit à l'alimentation dans l'arsenal juridique des Etats constitue une étape majeure dans l'émergence d'une planète débarrassée de la faim et de la malnutrition. Pour autant, le terme de « directives volontaires » indique bien que les progrès en matière d'accès à l'alimentation et à la nutrition reposent avant tout sur un ensemble de politiques et de pratiques guidées par le volontarisme des Gouvernements et autres acteurs de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Cette difficulté de concrétisation du droit à l'alimentation tient précisément à trois spécificités de la sécurité alimentaire et nutritionnelle : (i) c'est un enjeu multidimensionnel, intersectoriel et multi-échelles ; (ii) c'est un bien dont l'obtention fait intervenir l'action publique et le marché ; (iii) c'est un bien qui résulte autant de l'action collective convergente de multiples acteurs publics, socioprofessionnels que de chaque individu. Distinguer le champ précis des responsabilités de chaque secteur, chaque dimension, chaque échelle, chaque acteur dans les multiples arènes locale, nationale, régionale et internationale devient dès lors extrêmement complexe pour pouvoir s'en remettre à un exercice du droit reposant sur le respect de la loi et son contrôle par des institutions judiciaires.

Cette complexité est accentuée par les conflits qui sont au moins de deux ordres : (i) les conflits d'intérêts entre les acteurs ; (ii) les conflits entre le court terme et le long terme. Dans le premier cas de figure, les politiques commerciales constituent un excellent exemple (recherche de prix rémunérateurs aux producteurs, de prix bas aux consommateurs) que les politiques publiques doivent arbitrer. Dans le second cas, nous pouvons mettre en avant l'impact négatif à long terme sur la production agricole et le fonctionnement du marché, de distributions alimentaires à grande échelle. Ce ne sont que deux exemples mais il en existe de multiples qui opposent des échelles d'interventions, des stratégies d'acteurs, des politiques sectorielles, etc. Ceci impose une claire vision des enjeux individuels et collectifs, une lisibilité des stratégies des acteurs, de fortes exigences de dialogue et de grandes capacités d'arbitrages pour les pouvoirs publics.

Quelles sont par conséquent les voies de progrès pour que le droit à l'alimentation devienne effectif ?

Il importe de renforcer le rôle des citoyens et de la société civile : Face aux intérêts catégoriels des acteurs privés et à la multiplicité des priorités des Gouvernements, il est capital que les citoyens et une société civile désintéressée déploient une capacité de mobilisation axée sur le droit à l'alimentation. Dans ce contexte, les médias ont un rôle tout particulier à jouer.

Par ailleurs, il est essentiel de maintenir et renforcer les espaces de concertation et de négociation sur les politiques publiques à toutes les échelles. Ceci permettrait notamment de mieux traiter les enjeux des politiques sous régionales, et de mettre au centre de ces politiques les personnes les plus vulnérables. Ceci pourrait se faire à travers des systèmes d'information et d'alerte qui permettent d'améliorer le diagnostic, de comprendre les causes profondes de la sous alimentation et de la malnutrition, et d'identifier les populations cibles les plus vulnérables aux risques et aux chocs. Ceci nécessiterait aussi de développer des instruments ciblés sur ces personnes (priorité de la politique de protection sociale, instruments spécifiques des politiques commerciales favorisant l'accès aux marchés des petits producteurs, instruments de renforcement de la résilience des moyens d'existence des ménages vulnérables, etc.), mais aussi de mettre en place des outils de suivi-évaluation qui intègrent l'analyse de l'évolution de la situation alimentaire et nutritionnelle des personnes les plus vulnérables.

Par ailleurs, dans le contexte Ouest africain, et au regard de l'importance de l'aide dans la sous région, il convient d'appliquer effectivement les principes de la déclaration de Paris sur l'efficacité de

l'aide et d'éviter la multiplication des initiatives internationales qui remettent en question en permanence l'agenda des gouvernements et des institutions régionales, bouleversent la gouvernance locale et peuvent retarder la mise en œuvre des actions. Finalement, il semble essentiel de pouvoir développer des mécanismes de transparence et de redevabilité. Cela concerne l'ensemble des acteurs : les Etats au premier chef, mais aussi les institutions régionales et internationales, les ONG, etc. Mais ceci ne pourra aboutir que si ce processus est accompagné d'indicateurs qui permettent de rendre compte des actions mises en œuvre, des résultats et des impacts. Mesurer les progrès et les impacts, c'est aussi disposer d'une situation de référence partagée, et pertinente au regard du droit à l'alimentation : une évaluation de la situation alimentaire et nutritionnelle qui intègre l'identification des ménages et des catégories de population les plus vulnérables et qui soit en capacité d'orienter l'action et le choix des priorités, les arbitrages de politiques, etc.

Dans ce contexte, l'initiative Faim Zéro initiée par la CEDEAO en Afrique de l'Ouest, pour relancer l'ECOWAP, mieux affronter les dimensions multisectorielles et l'articulation des échelles de gouvernance pourrait, si elle est bien utilisée, constituer un point d'appui permettant à l'ensemble des acteurs de travailler sur les trois spécificités de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle évoquées ci-dessus et progresser résolument dans la lutte contre la faim et la malnutrition.

Faim Zéro en Afrique de l'Ouest devrait progressivement impliquer de très nombreux acteurs (Etats, OP, organisations internationales, société civile et ONG, etc.). La question d'un suivi indépendant des progrès et des obstacles est dès lors cruciale. De par son mandat, le Rapporteur Spécial auprès du Secrétaire Général des Nations Unies aurait un rôle particulièrement crucial à jouer pour contribuer à crédibiliser cette initiative, la maintenir en haut de l'agenda politique y compris au niveau international, assurer un rôle d'évaluation indépendante et piloter un dialogue de haut niveau avec les plus hautes autorités nationales et régionales.

Annexe 1 : Les Directives volontaires

Le chapitre A concerne les domaines qui fixent le cadre d'expression du droit à l'alimentation et de déterminer les règles du jeu qui permettent la participation effective des acteurs de la société civile, via une approche multipartite de la sécurité alimentaire. **Le Chapitre B** questionne les cadres de politiques et les stratégies élaborées et mises en œuvre pour répondre au caractère multisectoriel et multidimensionnel de la sécurité alimentaire et du droit à l'alimentation. **Le chapitre C** s'intéresse principalement au rôle de l'Etat comme garant de la création d'un environnement économique, commercial et réglementaire qui permet à chacun « d'accéder à une alimentation suffisante ou aux moyens de se la procurer ». **Le chapitre D** prend acte de l'incapacité du marché des facteurs et des produits alimentaires à assurer à lui seul cet accès pour tous. Il s'intéresse aux politiques qui vont permettre aux plus défavorisés (groupes vulnérables) de bénéficier de la solidarité nationale. **Le chapitre E** porte sur les efforts budgétaires réalisés par les Etats dans les différents domaines qui concourent à la sécurité alimentaire et au droit à l'alimentation.

Chapitre / Domaines	Directives concernées
A. Etat de droit, Institutions, Gouvernance et participation	Directive 1 : Démocratie, bonne gouvernance, droits de l'Homme et primauté du droit
	Directive 5 : Institutions
	Directive 6 : Parties prenantes
	Directive 7 : Cadre juridique
	Directive 17 : Suivi, indicateurs et jalons
	Directive 18 : Institutions nationales de protection des droits de l'Homme
B. Politiques et stratégies	Directive 2 : Politique de développement économique
	Directive 3 : Stratégies
	Directive 17 : Suivi, indicateurs et jalons
	Directive 19 : Perspectives internationales
C. Développement économique, accès aux ressources et aux moyens de production, marchés	Directive 3 : Stratégies
	Directive 4 : Marchés
	Directive 5 : Institutions
	Directive 6 : Parties prenantes
	Directive 8 : Accès aux ressources et aux moyens de production
	Directive 16 : Catastrophes naturelles et anthropiques
D. Politiques sociales, éducatives et nutrition, protection des consommateurs	Directive 9 : Sécurité sanitaire des aliments et protection des consommateurs
	Directive 10 : Nutrition
	Directive 11 : Education et sensibilisation
	Directive 13 : Appui aux groupes vulnérables
	Directive 14 : Filets de sécurité
	Directive 15 : Aide alimentaire internationale
	Directive 16 : Catastrophes naturelles et anthropiques
E. Financement	Directive 12 : Ressources financières nationales
	Directive 19 : Perspectives internationales

Annexe 2 : Indice IFPRI

