



La souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest : *des principes à la réalité*

Document préparé par le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO)

*dans le cadre du
1^{er} Forum régional sur la souveraineté alimentaire organisé par le ROPPA
à Niamey – Novembre 2006*

SAH/D(2007)566

Mars 2007

Le Seine Saint-Germain
4, Boulevard des Iles
92130 ISSY-LES-MOULINEAUX
Tél. : +33 (0) 1 45 24 89 87
Fax. : +33 (0) 1 45 24 90 31
<http://www.oecd.org/sah>

Adresse postale :
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16



La souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest : *des principes à la réalité*



Document préparé par le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO)
dans le cadre du 1^{er} Forum régional sur la souveraineté alimentaire organisé par le ROPPA à
Niamey – Novembre 2006

Mars 2007

Document réalisé par:
Roger Blein et Emmanuel Jeudy – Bureau Issala

Sous la coordination de:

Jean Sibiri Zoundi (sibirijean.zoundi@oecd.org), Chef d'Unité transformation du monde rural et développement durable, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest / OCDE.

Léonidas Hitimana (leonidas.hitimana@oecd.org), Agro-économiste, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest / OCDE.

Sommaire

1. Résumé exécutif.....	7
2. Introduction	10
3. De l'autosuffisance à la souveraineté alimentaire	12
3.1 1960-2006 : des concepts qui évoluent et dépassent les seuls enjeux alimentaires.....	12
<i>Les années 1980 : l'autosuffisance rangée au placard des utopies.....</i>	<i>13</i>
3.2 Le tournant de 1996	15
3.3 Un consensus approximatif sur le concept de souveraineté alimentaire	17
3.4 Souveraineté alimentaire et droit à l'alimentation : quelle convergence ?.....	18
3.5 Retrouver une marge de manœuvre politique.....	18
4. La charte de l'aide alimentaire et le principe de souveraineté alimentaire.....	20
4.1 L'aide alimentaire dans le contexte de la guerre froide.....	20
4.2 Les principes de la charte de l'aide alimentaire.....	21
4.3 Articuler différentes visions nationales dans l'espace régional.....	22
5. Atteindre la souveraineté alimentaire : un objectif repris dans les nouvelles politiques agricoles ouest africaines.....	26
5.1 Des processus plus démocratiques.....	27
5.2 La souveraineté alimentaire dans les politiques et stratégies régionales.....	27
5.2.1 Les stratégies de sécurité alimentaire impulsées par le CILSS.....	27
5.2.2 La politique agricole de l'UEMOA	29
5.2.3 La politique agricole de la CEDEAO : l'ECOWAP	30
5.3 Les politiques et stratégies nationales.....	32
5.3.1 La politique agricole du Sénégal	32
5.3.2 La politique agricole du Mali.....	33
5.4 Négociation des politiques et souveraineté alimentaire	34
6. Comment l'objectif de souveraineté alimentaire est-il mis en œuvre en Afrique de l'Ouest ?.....	35
6.1 Au niveau des politiques agricoles.....	35
6.2 Au niveau des politiques commerciales.....	35
6.3 L'application de la charte dans les pays sahéliens	42
6.3.1 Anticipation et atténuation des crises	42
6.3.2 Multiplication des acteurs et affaiblissement des dispositifs de dialogue et de concertation.....	43
6.3.3 Une amélioration globale des pratiques mais de multiples défaillances	45
7. Les questions en suspens	48
7.1 La souveraineté alimentaire est-elle une réponse à l'insécurité alimentaire ?.....	48
7.2 Souveraineté alimentaire et espaces d'intégration	49
7.2.1 Hésitations sur le rôle du régional.....	49
7.2.2 La tentation du repli sur l'espace national.....	50
7.3 Quelles régulations internationales.....	51
8. Conclusions et perspectives.....	52
Bibliographie.....	55
Annexes	59
<i>Annexe 1: Texte officiel de la Charte de l'aide alimentaire.....</i>	<i>59</i>
<i>Annexe 2 : Termes de référence de la consultation régionale.....</i>	<i>62</i>

Liste des tableaux

Tableau 1 : Positions développées dans le cadre des différentes visions de la souveraineté alimentaire	17
Tableau 2 : Évolution du bilan céréalier pour les pays de la zone CILSS au cours des 15 dernières années.....	26
Tableau 3 : Comparaison des droits de douane appliqués aux produits agricoles	40
Tableau 4 : Évolution des importations dans la CEDEAO de trois catégories de produits concurrents	40
Tableau 5 : Exportations et importations agro-alimentaires des pays de la CEDEAO.....	41
Tableau 6 : Soutiens publics octroyés par les principaux concurrents des agricultures ouest africaines.....	42
Tableau 7 : Importance des donateurs non signataires de la charte dans les livraisons d'aide alimentaire au Sahel.....	46

Liste des encadrés

Encadré 1 : le choix des mots... ..	13
Encadré 2 : La sécurité alimentaire dans le traité de Rome (Communautés européennes).....	16
Encadré 3 : Le rôle des prix dans le déclenchement de la crise d'accessibilité au Niger.....	24
Encadré 4 : Les objectifs du cadre stratégique de sécurité alimentaire des pays sahéliens (CILSS).....	28
Encadré 5 : La traduction dans la PAU des attentes du ROPPA et les objectifs de la politique.....	29
Encadré 6 : Les scénarios de politique agricole soumis à la concertation de la CEDEAO	31
Encadré 7 : Vision et objectifs de l'ECOWAP	31
Encadré 8 : La souveraineté alimentaire dans la Loi d'orientation agricole du Mali	34
Encadré 9 : La composition du Tarif extérieur commun (TEC)	36

Liste des graphiques

Graphique 1 : Comparaison des prix du mil au Mali, Burkina Faso et Niger.....	26
Graphique 2 : Évolution de la structure d'approvisionnement en céréales dans la zone CILSS	45
Graphique 3 : Évolution des livraisons d'aide alimentaire et des modes d'approvisionnement	45

Liste des figures

Figure 1 : Les bilans céréaliers de quelques pays sahéliens et de la zone CILSS et leur évolution depuis 18 ans	25
---	----

Liste des cartes

Carte 1 : L'urbanisation des pays ouest-africains.....	24
--	----

1. Résumé exécutif

1. Trois concepts se sont succédés au cours des quarante dernières années pour décrire les politiques alimentaires envisagées ou poursuivies. L'autosuffisance alimentaire nationale a constitué le credo des années 60, dans la phase de construction des Etats-nations. La sécurité alimentaire lui a succédé lorsqu'il s'est agi de réformer et de libéraliser les économies, y compris agricoles. Enfin depuis quelques années émerge le concept de souveraineté alimentaire.
2. La souveraineté alimentaire a été promue dès le Sommet Mondial de l'alimentation (1996) par le mouvement paysan Via Campesina et les ONG. Il exprime « *le droit pour les peuples et leurs gouvernements de définir les politiques agricoles et alimentaires de leur choix* ».
3. Le concept de souveraineté alimentaire intervient dans une période de forte mise en cause de la pertinence de la libéralisation du commerce international des produits alimentaires. Il intervient également dans une période d'interrogation sur l'introduction des OGM, et par conséquent sur l'autonomie des producteurs par rapport aux technologies de production en général, par rapport au matériel génétique en particulier.
4. La souveraineté alimentaire exprime avant tout un double souci : (i) retrouver des marges de manœuvre et la capacité de définir des politiques qui répondent prioritairement aux attentes des citoyens ; (ii) réduire les interdépendances internationales et développer des agricultures centrées sur les besoins nationaux ou régionaux. S'ajoute le souci de définir des politiques sans exercer de dumping sur les autres agricultures.
5. Au cours des deux dernières années deux politiques agricoles nationales – Sénégal et Mali – ainsi que la politique agricole de la communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP/ CEDEAO) s'inscrivent explicitement dans une perspective de souveraineté alimentaire.
6. Les mouvements sociaux et organisations paysannes les plus favorables à la souveraineté alimentaire sont aussi ceux qui contestent le plus la libéralisation du commerce des produits agricoles et alimentaires. La plupart combattent l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et estiment qu'elle n'est pas légitime pour traiter des produits agricoles et alimentaires.
7. Les Etats et l'organisation régionale d'intégration (la CEDEAO) qui ont intégré le concept de souveraineté alimentaire ne vont pas aussi loin. Si les processus de concertation sur les politiques ont permis aux organisations paysannes de faire valoir cette option, les institutions nationales et régionales concernées n'en ont pas encore tiré des conséquences claires et en rupture par rapport au passé, sur le plan de la protection de leur secteur agricole ou sur le plan des négociations internationales.
8. Ces différences d'appréciation illustrent le fait que le « périmètre » du concept de souveraineté alimentaire reste encore imprécis, oscillant entre une version assez modérée qui se définit essentiellement comme la nécessité de protéger suffisamment les agricultures en développement (préférence communautaire), et une version qui prône une alternative profonde au modèle de développement agricole actuel (systèmes de production, insertion dans l'économie internationale) combinée avec une protection forte. Selon le degré de préférence communautaire recherché, le niveau et les instruments de protection vont varier considérablement.
9. La clarification des différentes visions et positions est indispensable au regard de trois enjeux majeurs : le premier a trait à la nécessité ou non de réguler le commerce international des produits alimentaires et de négocier les conditions de compatibilité des politiques agricoles (enjeu majeur dans le cadre de la négociation UE -Afrique de l'Ouest d'un accord de partenariat économique – APE – et dans la perspective d'une relance du cycle de Doha) ; le second a trait à la prise en compte des problèmes d'accès à l'alimentation dans la problématique de la souveraineté

alimentaire ; le troisième enfin a trait au devenir des stratégies de prévention et de gestion des crises alimentaires et notamment l'évolution du rôle des donateurs dans des dispositifs fortement soutenus par la coopération internationale.

10. Concernant la régulation du commerce international, il apparaît clair qu'aucune politique de protection ne pourra neutraliser des politiques agressives à l'exportation, comme celles qui sont pratiquées aujourd'hui. Au niveau international, les pays africains ont-ils intérêt à s'impliquer fortement dans une négociation centrée sur l'accès aux marchés, le traitement spécial des produits relevant de la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance des populations rurales ; A cette fin ils ne doivent pas se limiter à la seule question du dumping au moyen des subventions à l'exportation mais intégrer l'ensemble des interventions publiques qui affectent les conditions de compétitivité des produits agricoles et alimentaires.
11. Concernant la compatibilité entre la souveraineté alimentaire – souvent conçue comme une politique orientée vers le développement des disponibilités nationales – et l'accès à l'alimentation ou le droit à l'alimentation, le débat doit être approfondi. L'urbanisation et la pauvreté endémique, y compris au sein des sociétés rurales, sont deux facteurs cruciaux qui invitent à réfléchir aux instruments de politique qui permettent de réconcilier les intérêts des producteurs (des prix suffisamment incitatifs et rémunérateurs) et les intérêts des consommateurs, notamment les plus pauvres (des vivres accessibles).
12. Concernant l'évolution des stratégies de prévention et gestion des crises et le rôle des donateurs. Les pays ouest africains contestent de plus en plus ce qu'ils considèrent comme une ingérence quotidienne dans les dispositifs nationaux. Mais ces dispositifs, incluant les systèmes d'information et la gestion des stocks de sécurité sont coûteux et difficiles à internaliser intégralement. Comment faire évoluer les dispositifs et le rôle respectif des Etats et des donateurs, si on considère la souveraineté alimentaire, dans sa dimension autonomie de décision et leadership ?
13. Les pays ouest africains sont confrontés à des situations agricoles et alimentaires nationales extrêmement diversifiées. Ils ont fait le choix de s'intégrer dans des espaces économiques régionaux. Mais ces espaces de libre échange ne leur donnent pas encore suffisamment de garantie sur le plan de la sécurité alimentaire. Aussi, les pays très déficitaires sont encore tentés de jouer la carte des importations à bas prix du marché mondial pour assurer leur sécurité d'approvisionnement. De même, en cas de crise, les pays tournent le dos aux accords de libre échange et freinent la circulation des céréales en fermant les frontières.
14. Les politiques commerciales pratiquées aux frontières de l'espace régional connaissent une profonde évolution. L'Union douanière aux frontières de l'espace CEDEAO est en voie de construction avec un tarif extérieur commun. Ce tarif reste relativement peu élevé pour des produits alimentaires qui sont importés à bas prix en raison des soutiens considérables octroyés par les pays développés exportateurs (produits laitiers, céréales et viandes).
15. Mais pour l'heure, le rapport de force ne semble pas encore en faveur d'un relèvement des niveaux de protection aux frontières. L'extension à l'espace CEDEAO du TEC pratiqué dans l'espace UEMOA a pu intervenir sans provoquer de crise majeure, malgré la réprobation des mouvements paysans.
16. L'avenir de ces protections est très incertain. La région négocie un Accord de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne fondée sur l'instauration d'une zone de libre échange. Cet accord va-t-il ou non exclure les produits alimentaires sensibles ? Les institutions et les acteurs paysans sont mobilisés pour faire valoir auprès de l'Union européenne une approche pragmatique qui garantisse la souveraineté alimentaire de la région et exclue de ce fait les produits agricoles et alimentaires de la négociation sur le désarmement tarifaire.

17. Mais quel que soit le traitement réservé dans l'APE aux produits sensibles, le secteur agricole a déjà enclenché un processus de libéralisation lié à la mise en place d'un TEC unifié, relativement peu protecteur (aligné sur le TEC de l'UEMOA) et les mesures additionnelles aux droits de douane (notamment le mécanisme compensateur) ne sont pas encore fonctionnelles. C'est surtout le Nigeria qui représente la moitié de l'économie régionale qui a dû ou devra procéder au désarmement tarifaire le plus conséquent.
18. La charte de l'aide alimentaire, adoptée par les États sahéliens et les principaux donateurs comporte un ensemble de principes dans la gestion de l'aide alimentaire dont les plus importants rejoignent les principes défendus dans le concept de souveraineté alimentaire : respect des habitudes alimentaires, réduction de la dépendance extérieure, priorité aux achats locaux, refus d'utiliser l'aide comme forme de dumping et de conquête des marchés, etc.
19. Datant de plus de 15 ans, cette charte dont beaucoup de principes restent d'actualité, n'est plus une référence majeure pour les gestionnaires des crises alimentaires. Ceci s'explique aussi par le fait que l'aide alimentaire est devenue une modalité mineure d'approvisionnement céréalier dans le Sahel. Pour partie, ses principes sont entrés dans les mœurs. Mais les donateurs d'aide alimentaire ont aussi changé au fil des années. Les donateurs traditionnels ne fournissent plus que la moitié des aides en nature. Les nouveaux donateurs ne se réfèrent à aucun code de conduite ou charte pour gérer leurs opérations, et l'insertion de ces actions dans une dynamique de développement et de sécurité alimentaire à long terme ne constitue pas une préoccupation majeure. Les pays bénéficiaires estiment parfois que ces aides comportent moins de conditionnalités que celles des donateurs traditionnels et leur permettent de regagner quelques marges de manœuvre.
20. Enfin, et il s'agit d'un retournement de situation, resurgit le débat sur la régulation des marchés de façon à éviter les hausses brutales et très importantes des prix. Alors que la charte de l'aide alimentaire visait à gérer l'aide pour qu'elle ne perturbe pas les marchés, la question est désormais posée de l'usage qui pourrait être fait des aides pour peser sur les prix et faciliter ainsi l'accès à l'alimentation des plus vulnérables, lorsque les prix de marché rendent les produits de première nécessité inaccessibles.
21. La charte de l'aide alimentaire était l'outil de régulation des pratiques quand les instruments de politique alimentaire étaient réduits au minimum. Dans une perspective de souveraineté alimentaire, la première question qui se pose est celle de retrouver des outils d'intervention qui permettent de conduire de véritables politiques de sécurité alimentaire.
22. Sur le plan du développement agricole, la réussite de stratégies visant la souveraineté alimentaire implique une transformation (intensification, amélioration de la productivité, développement de la transformation des produits) permettant d'améliorer la capacité de réponse de l'agriculture régionale à la croissance de la demande et ce sur des bases suffisamment compétitives, pour éviter un coût trop élevé pour les consommateurs, notamment les plus vulnérables.
23. Sur le plan de l'accès à l'alimentation, ces politiques doivent envisager de nouveaux instruments permettant de fournir des filets de sécurité aux populations vulnérables affectées par la hausse des prix consécutive à une plus forte protection aux frontières. C'est une des conditions sine qua non de la réussite et de la faisabilité des politiques orientées vers la souveraineté alimentaire.
24. Les problématiques d'insécurité alimentaire ont évolué, qu'il s'agisse des crises conjoncturelles ou structurelles (cf. l'émergence de la problématique de la nutrition dans les pays sahéliens, le rôle plus clair et accru des marchés régionaux dans le déclenchement, l'atténuation ou l'amplification des crises alimentaires, etc.), et le jeu des acteurs s'est complexifié. Les risques d'une faible efficacité collective s'en trouvent renforcés, en lien avec des diagnostics divergents ou des réponses non articulées ou incohérentes entre elles d'une part, entre les réponses de court terme et de long terme d'autre part.

25. Pour les promoteurs de la souveraineté alimentaire, la Charte constitue une référence utile pour améliorer la gouvernance de l'agriculture et de l'alimentation. En premier lieu, elle se réfère à une forme de gouvernance multi-acteurs, avec des agences d'aide et des ONG humanitaires capables d'intervenir de façon autonome sans forcément s'intégrer dans une politique publique (État trop faible) ou un consensus. En deuxième lieu, elle exprime un état d'esprit : les acteurs confrontés à un problème commun recherchent ensemble les solutions et chacun à son niveau contribue à apporter un bout de la solution en révisant ses pratiques dans le sens du « bien commun ». Elle exprime ensuite une démarche collective : les pratiques d'un acteur donné ont des impacts sur l'efficacité des interventions des autres et sur l'efficacité de l'action collective. Par conséquent, tous les acteurs ont intérêt à réviser leurs pratiques en s'appuyant sur des principes et des modes d'actions partagés. Elle repose enfin sur la volonté politique de chaque acteur et sur la « surveillance » exercée par la communauté des acteurs sur chacun.
26. La charte n'est pas contraignante et cette absence de contrainte est compensée par un dispositif de suivi et d'évaluation admis et animé par tous. Au-delà, la charte est devenue (bien que ce soit moins vrai ces dernières années) un enjeu et un terrain de dialogue, de concertation et de coordination entre pays bénéficiaires et donateurs. Les outils de type « code de conduite » ou « charte » offrent l'avantage d'associer et de faire converger progressivement les acteurs dans une direction commune. Cela peut être extrêmement utile pour traduire dans les politiques et les pratiques l'objectif de souveraineté alimentaire, au regard de la diversité des approches au départ.
27. Mais la sécurité alimentaire n'est plus le résultat de l'action de ces deux seuls grands types d'acteurs (Etats et donateurs). Dans les pays, les organisations paysannes et les ONG, mais aussi les collectivités locales, sont devenues des interlocuteurs qui souhaitent entrer dans le processus de concertation, notamment pour la conception et la mise en œuvre des réponses aux crises, en s'appuyant sur leur légitimité. D'un autre côté, les multiples nouveaux donateurs doivent être intégrés dans le jeu pour faciliter l'intégration progressive de leurs interventions dans le cadre d'action collectif. L'intégration de tous ces acteurs est indispensable à l'amélioration de la cohérence et de l'efficacité des politiques.
28. Prendre en compte les mutations des formes de crise, la diversification des réponses et la multiplication des acteurs, développer la négociation et la concertation avec les pouvoirs, les institutions et les organisations socio-professionnelles structurées sur les territoires de façon à insérer la gestion des crises alimentaires dans les dynamiques de développement à une échelle décentralisée est le principal défi des prochaines années. Une telle démarche doit contribuer à donner corps à la souveraineté alimentaire à l'échelle régionale, nationale et locale en renforçant les acteurs et les représentants élus tirant leur légitimité des mandats que leur confient les populations.

2. Introduction

Ce document a été préparé par le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest dans la perspective du 1^{er} Forum régional sur la souveraineté alimentaire organisé à l'initiative du ROPPA (Niamey – 7 au 10 novembre 2006).

Les pays sahéliens et les principaux donateurs ont conçu et adopté une charte de l'aide alimentaire en 1990. Cette charte comporte un ensemble de principes qui sont en phase avec les préoccupations portées par le concept de souveraineté alimentaire. Dans un contexte où l'aide alimentaire représentait une modalité importante de l'approvisionnement céréaliier régional, cette charte visait à en réduire les impacts négatifs sur la construction d'une sécurité alimentaire structurelle fondée prioritairement sur les productions locales et les marchés régionaux. Elle visait aussi à intégrer l'aide dans les politiques de développement rural et les programmes de sécurité alimentaire.

L'objet de cette contribution est d'esquisser une analyse croisée des politiques commerciales, des politiques agricoles et des politiques de coopération dans le domaine de la sécurité alimentaire. Il s'agit de comprendre comment et jusqu'où ces principes ont été ou non repris, au-delà de la gestion de l'aide alimentaire, dans la conception et la mise en œuvre des principales politiques publiques qui affectent la sécurité alimentaire et la souveraineté alimentaire de la région. Les trois objectifs assignés à la consultation étaient ainsi formulés :

- Analyser de manière approfondie le niveau de considération des principes de la charte de l'aide alimentaire dans l'élaboration des politiques agricoles et commerciales au niveau régional ;
- Analyser la réalité de la prise en compte des principes de la charte dans les politiques agricoles et de coopération alimentaire des pays, notamment les relations avec les pays arabes, asiatiques,...
- Faire des propositions de recommandations pertinentes et pratiques à l'adresse des pays et au plan régional visant l'amélioration de la sécurité alimentaire et le respect de la prise en compte des principes de la charte de l'aide alimentaire dans les politiques nationales économiques, agricoles et de coopération des pays ouest africains et les politiques commerciales régionales.

La méthode a consisté en un ensemble d'interview des principaux acteurs – en particulier les décideurs publics, les responsables des dispositifs de prévention et gestion des crises alimentaires, les responsables des organisations paysannes et certaines ONG, ainsi que sur l'analyse documentaire sur quatre pays mais aussi sur l'ensemble de la zone CILSS. Les pays ont été choisis parce que relevant de problématiques assez contrastées sur le plan alimentaire : le Cap Vert, le Burkina Faso, le Mali et le Sénégal. Le cas du Niger qui a été largement documenté depuis la crise 2004-05 a aussi servi de référence.

Beaucoup d'espoirs avaient été placés dans l'exploitation des évaluations successives de la charte conduites depuis son adoption il y a 15 ans. En réalité, ces évaluations ont été trop ponctuelles (seulement 2 ou trois pays couverts par chaque évaluation) et généralement très orientées vers l'analyse des dispositifs de collecte et de traitement de l'information ainsi que vers les dispositifs de concertation. Les données relatives à la gestion à proprement parler de l'aide et son intégration dans les politiques de développement et de sécurité alimentaire s'avèrent beaucoup moins bien traitées et le sont de façon plus anecdotiques. Par ailleurs, les interviews montrent que la charte de l'aide alimentaire a été quelque peu oubliée. La majorité des interlocuteurs de la mission n'en ignorent pas son existence mais rares sont ceux qui en connaissent le contenu. De plus, la charte a été conçue pour réguler les pratiques de l'aide alimentaire. Cette dernière est devenue une modalité mineure d'approvisionnement céréalier dans le Sahel. Elle n'a jamais eu l'ambition d'inspirer ou d'orienter les politiques agricoles et alimentaires, encore moins les politiques commerciales. Cependant, l'analyse du comportement des acteurs à l'égard des principes de la charte renseigne sur deux champs : d'une part la capacité des acteurs à se doter et à respecter des disciplines communes ; d'autre part, la capacité de gestion des contradictions d'intérêts entre pays, acteurs économiques, etc.

L'irruption dans le débat régional de la notion de souveraineté alimentaire soulève beaucoup d'intérêt. En particulier, elle représente un point d'appui pour les décideurs publics et les organisations professionnelles pour se réapproprier un leadership dans la définition et l'orientation des politiques. Et ce, après 20 ans où les acteurs publics et privés ouest africains ont eu le sentiment de devoir passer sous les fourches caudines de la communauté internationale des donateurs en général, et des institutions de Bretton Woods en particulier. Cependant, les nombreux entretiens ont montré l'urgence de clarifier la portée du concept pour permettre de progresser sensiblement sur le contenu des politiques et pour inscrire effectivement ces politiques dans une perspective de souveraineté alimentaire. Nombreux sont ceux aussi qui s'interrogent sur la façon dont il convient de positionner la souveraineté alimentaire par rapport à d'autres concepts qui ont été développés ces dernières années et inspirent certaines politiques : la sécurité alimentaire dans son acception habituelle (et notamment l'accès à l'alimentation), et le droit à l'alimentation. Ces deux dimensions sont fondamentales pour aborder la souveraineté alimentaire : l'accès à l'alimentation est peu traité par les approches « souveraineté alimentaire » alors que cette dimension prend une ampleur déterminante dans le déclenchement des crises alimentaires tant structurelles que conjoncturelles ; de son côté la question du droit à l'alimentation s'inscrit dans la montée en puissance des droits de la personne humaine. Il conduit à reconnaître un rôle central des Etats dans son application.

Or, la souveraineté alimentaire apparaît plutôt comme un concept opérationnel et pertinent à l'échelle de l'espace régional, plutôt que dans une stricte vision nationale, et ce d'autant plus que les pays sont engagés dans des processus d'intégration notamment sur le plan des politiques agricoles et commerciales. Ces politiques déterminent largement les conditions de la sécurité alimentaire.

Par conséquent, la note se propose d'alimenter le débat sur la traduction du concept de souveraineté alimentaire dans les politiques agricoles, alimentaire et commerciales sans faire l'impasse sur les différences d'appréciation et de sensibilité qui traversent les acteurs et les décideurs qui tentent de traduire le concept dans la réalité des politiques et des processus. Cette note se propose par conséquent d'être un petit miroir des positionnements qui se dessinent et invite à approfondir le débat pour en dégager des politiques pertinentes, efficaces et fédératives.

3. De l'autosuffisance à la souveraineté alimentaire

« *La souveraineté alimentaire désigne le droit des populations, de leurs pays ou unions à définir leur politique agricole et alimentaire, sans dumping vis-à-vis des pays tiers* »¹. C'est cette approche que le mouvement des organisations paysannes « *La Via Campesina* » introduisait dans le débat public en 1996 lors du Sommet mondial de l'alimentation organisé sous l'égide la FAO.

Présentée d'emblée par ses promoteurs comme une « alternative aux politiques néo-libérales », cette vision tend à réhabiliter les politiques sectorielles et les interventions publiques. Alors que la dérégulation des marchés de produits agricoles et alimentaires questionne désormais une part croissante de l'opinion internationale, l'émergence du concept de souveraineté alimentaire relance le débat sur le rôle de l'Etat et des blocs régionaux dans le développement des agricultures, dans la régulation des échanges agricoles et dans la satisfaction des besoins alimentaires des populations.

Le concept « fait bouger les lignes » et bouscule les clivages habituels tant au sein des organisations professionnelles agricoles qu'au niveau des décideurs publics.

Différentes définitions ou acceptions de la souveraineté alimentaire sont sur la place publique. La plupart font appel aux notions suivantes :

- la souveraineté dans la définition des politiques agricoles et alimentaires, tant que ces dernières ne conduisent pas à exercer du dumping sur les autres agricultures ;
- la préférence nationale ou communautaire pour l'approvisionnement alimentaire des populations ;
- l'autonomie (plus ou moins importante) et la durabilité des modèles de développement agricole, le débat se cristallisant sur la question de l'introduction ou non des Organismes génétiquement modifiés.

Notre analyse privilégie le débat sur les deux premiers points sur lesquels il existe un consensus plus large que sur le dernier point sur lequel se cristallisent de nombreuses oppositions.

3.1 1960-2006 : des concepts qui évoluent et dépassent les seuls enjeux alimentaires...

Les questions alimentaires se posent et se traitent dans un cadre politique et socio-économique beaucoup plus large. Dernière en date, la souveraineté alimentaire est portée par un mouvement paysan qui s'appuie sur les enjeux alimentaires pour interpeller les décideurs sur la libéralisation des échanges, mais cette interpellation est plus globale et n'est pas limitée au seul secteur agricole et alimentaire.

¹ La souveraineté alimentaire ; 4 p. ; www.viacampesina.org

Depuis les indépendances en Afrique de l'Ouest, les concepts qui sous tendent les politiques agricoles et alimentaires s'inscrivent dans une perspective politique et économique plus fondamentale.

Dès la proclamation de l'indépendance, la problématique à laquelle sont confrontés les nouveaux dirigeants et les peuples africains est celle de la construction d'Etats-nations viables reposant sur des économies nationales fortes. Sur le plan alimentaire, cette vision politique va être traduite par le concept d'autosuffisance alimentaire nationale, considérée comme constitutive de la souveraineté nationale. Dans les pays francophones, les offices publics² vont constituer l'instrument économique de promotion de l'autosuffisance alimentaire (monopole de commercialisation des céréales, prix administrés, etc.). Mais dans les faits les efforts publics seront plutôt concentrés sur les productions agricoles destinées à l'exportation, prolongeant ainsi la spécialisation coloniale et l'organisation du commerce préexistante. Dans cette période, la légitimité des interventions publiques et l'encadrement ou le contrôle des marchés étaient peu contestés. Les politiques agricoles et les politiques de coopération mettent la priorité sur le développement de la production au travers des projets productifs (cf. les recommandations de la Conférence mondiale de l'alimentation en 1974)

Les années 1980 : l'autosuffisance rangée au placard des utopies

Les années 80 vont sonner le glas des ambitions d'autosuffisance alimentaire déclinées à l'échelle nationale. C'est la période des ajustements macro-économiques et financiers qui ne vont pas épargner les domaines de l'agriculture et de l'alimentation. A nouveau, la question alimentaire va se traiter dans un cadre plus englobant et n'échappera pas aux prescriptions du Consensus de Washington qui fonde les programmes d'ajustement structurel en général et des PASA pour le secteur agricole, en particulier. L'autosuffisance alimentaire va dès lors laisser la place à la sécurité alimentaire. De politique, le concept devient technique et s'inscrit dans le contexte de libéralisation externe (démantèlement des protections aux frontières) et interne (retrait de l'Etat de la production et de la gestion des marchés) des économies. La question de savoir qui produit la nourriture nécessaire à l'alimentation de la population devient secondaire.

Alors que l'autosuffisance privilégiait une vision fondée sur les disponibilités agricoles nationales, la sécurité alimentaire met en avant quatre dimensions : la disponibilité des vivres, l'accessibilité des ménages et des individus à l'alimentation, le fonctionnement et la stabilité des marchés, et l'utilisation des aliments (dimension nutritionnelle et sanitaire). La sécurité alimentaire s'appuie sur une définition commune des institutions internationales (notamment la FAO, l'OMS et la Banque mondiale) : « la sécurité alimentaire est l'accès par tous à tout moment à une alimentation suffisante pour mener une vie saine et active ». Des variantes de cette définition seront introduites par la suite et permettront de faire intervenir les enjeux socioculturels, les préférences alimentaires, etc. (voir encadré n°1).

Encadré 1 : le choix des mots...

La sécurité alimentaire

La définition de la sécurité alimentaire adoptée lors du Sommet mondial de l'alimentation (Rome - 1996) est la suivante : « la sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive, leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active »

Extrait de la déclaration adoptée lors du Sommet mondial de l'alimentation tenu à Rome du 13 au 17 novembre 1996.

.../...

² En s'inspirant largement de la tradition française : l'office du blé créé en 1936, devenu plus tard l'Office des céréales.

...

Le droit à l'alimentation

Le droit à l'alimentation est un droit fondamental inscrit dans l'article 25 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme (Nations Unies – 1948) : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour son alimentation (...) ». Ce droit est ensuite précisé dans le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté en 1966 et entré en vigueur en 1976 : « Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant (...) y compris une nourriture suffisante et s'engagent à prendre les mesures appropriées pour la réalisation de ce droit » (article 11).

Dans son Observation générale n°12, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a précisé ce droit : « 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 et aux moyens de se la procurer ».

Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation de la Commission des Droits de l'homme, Jean Ziegler, a précisé cette définition en lui donnant le contenu suivant : « Le droit à l'alimentation est le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement soit au moyen d'achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur et qui assure une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne » (E/CN.4/2001/53, par.14).

La souveraineté alimentaire

En 2001, Via Campesina a précisé la définition qu'elle donne de la souveraineté alimentaire : « la souveraineté alimentaire est le droit des peuples de définir leurs propres politiques en matière d'alimentation et d'agriculture, de protéger et de réglementer la production et le commerce agricoles intérieurs afin de réaliser leurs objectifs de développement durable, de déterminer dans quelle mesure ils veulent être autonomes et de limiter le dumping des produits sur leurs marchés » ;

La souveraineté alimentaire implique de :

- « - donner la priorité à la production par les exploitations paysannes et familiales de denrées pour les marchés intérieurs et locaux, selon des systèmes de production diversifiés et écologiques ;
- veiller à ce que les agriculteurs reçoivent le juste prix pour leur production, afin de protéger les marchés intérieurs des importations à bas prix relevant du dumping ;
- garantir l'accès à la terre, l'eau, aux forêts, aux zones de pêche et aux autres ressources à la faveur d'une véritable redistribution ;
- reconnaître et promouvoir le rôle des femmes dans la production de denrées alimentaires et veiller à ce qu'elles aient un accès équitable aux ressources productives et qu'elles en aient la maîtrise ;
- veiller à ce que les communautés aient le contrôle des ressources productives par opposition à l'acquisition par des sociétés des terres, de l'eau, des ressources génétiques et d'autres ressources ;
- protéger les semences, base de la nourriture et de la vie elle-même, et veiller à ce que les agriculteurs puissent les échanger et les utiliser librement, ce qui suppose le refus des brevets sur la vie et l'adoption d'un moratoire sur les cultures génétiquement modifiées ;
- investir des fonds publics à l'appui des activités productives des familles et des communautés, en mettant l'accent sur l'autonomisation, le contrôle local et la production de nourriture pour la population et les marchés locaux... »

Source: Priority to people's food sovereignty 1^{er} novembre 2001³

³ Source : www.peoplesfoodsovereignty.org cliquer sur statements.

Alors que l'autosuffisance alimentaire faisait primer les moyens par rapport à la finalité, la sécurité alimentaire privilégie la finalité – l'accès à l'alimentation de chacun – sur les voies et les moyens permettant d'y parvenir. La sécurité alimentaire pourra être atteinte en combinant production locale, importations et aides alimentaires.

C'est aussi pendant cette période que la plupart des pays ouest africains ont adhéré à l'OMC et ont dû « reprendre l'acquis », c'est-à-dire mettre en conformité leurs politiques et pratiques commerciales avec les règles multilatérales. Cela s'est traduit par exemple par la tarification des mesures de protection (abandon des contingents et autres mesures non tarifaires appliquées aux frontières et leur transformation en droits de douane) et la consolidation des droits, etc.

Le contexte de ces politiques est déjà très différent. En l'espace d'une vingtaine d'années, les économies ouest africaines s'étaient déjà fortement transformées. Aux indépendances, les populations ouest africaines étaient massivement rurales (on comptait seulement 14 % d'urbains en Afrique de l'Ouest et 10 % dans les pays sahéliens réunis dans le CILSS en 1960⁴). Leur alimentation reposait essentiellement sur la production des champs familiaux. En 1980 la population ouest africaine est déjà nettement plus urbanisée (34 % d'urbains en Afrique de l'Ouest, et 21 % dans les pays sahéliens en 1980) et recourt de façon croissante aux marchés pour assurer son alimentation. De ce fait, les conditions de la sécurité alimentaire s'en trouvaient fondamentalement modifiées et cette réalité sera de plus en plus prégnante au fil des années.

On passe ainsi en moins de 20 ans d'un État fort à qui il incombe d'assurer la sécurité alimentaire à un marché fort. Mais ce passage n'a été possible qu'à la faveur d'une très grande fragilisation des économies en développement. Le déséquilibre des finances publiques et la crise de remboursement de la dette au niveau de l'État en général, les faibles performances et la crise financière des offices de commercialisation des produits vivriers (et plus généralement les faibles performances des États dans le secteur agricole en dehors des filières structurées destinées à l'exportation⁵, telles que le coton, le café, cacao, etc.) en particulier, constituaient la toile de fond des ajustements. Ils ont laissé peu de marges de manœuvre aux États pour négocier des réformes alternatives aux logiques de privatisation – libéralisation imposées par les institutions de Bretton Woods, en contrepartie d'un refinancement de l'économie voire d'un abandon partiel de la dette. Ces programmes vécus comme imposés par l'extérieur vont faire le lit des revendications souverainistes.

3.2 *Le tournant de 1996*

Le Sommet mondial de l'alimentation de 1996 va marquer un nouveau tournant. On sait que dès 1986, un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales est engagé dans le cadre du GATT. Ce sera l'Uruguay Round. Il va se conclure par l'Accord de Marrakech signé par 123 pays le 15 avril 2004. Deux sujets sont déterminants pour le débat sur la souveraineté alimentaire. Le premier porte sur l'intégration de l'agriculture dans la négociation. Jusque-là, les échanges agricoles et alimentaires étaient tenus à l'écart de la libéralisation commerciale. Ce ne sera plus le cas désormais et ce changement majeur dans la régulation des échanges internationaux intervient dans un contexte marqué par la guerre des subventions et l'apogée des pratiques de dumping à l'exportation des États-Unis et de l'Union européenne. Le deuxième sujet concerne la création de l'OMC et le renforcement de l'Organe de règlement des différends (ORD). Ce point est important au regard du débat sur la capacité à définir ses propres politiques agricoles et alimentaires et qui fait partie intégrante du concept de souveraineté alimentaire, indépendamment de l'orientation et du contenu de ces politiques (cf. infra). L'intégration dans l'OMC vise en effet à négocier la compatibilité des politiques agricoles et apparaît ainsi comme le contraire de la souveraineté alimentaire (cf. encadré 4).

⁴ Source : WALTPS, OCDE / Club du Sahel

⁵ Dans la phase d'ajustement économique, ce sont ces mêmes filières qui ont continué à bénéficier des appuis les plus importants, notamment du fait de leur rôle dans l'obtention des devises nécessaires au financement des importations et au remboursement de la dette.

Via Campesina, rejoint ensuite par de nombreuses ONG de développement, va mettre à profit le coup de projecteur mondial donné sur le scandale de la faim pour promouvoir le concept de « souveraineté alimentaire » qu'elle définira d'emblée en opposition aux politiques néo-libérales. Le rôle du commerce dans la réalisation de la sécurité alimentaire sera par conséquent un des sujets importants de débats lors du Sommet mondial de l'alimentation. Les ONG vont relayer dans les forums parallèles les préoccupations des organisations paysannes et supporter les options en faveur de la souveraineté alimentaire, en opposition au démantèlement des protections tarifaires.

Encadré 2 : La sécurité alimentaire dans le traité de Rome (Communautés européennes)

Les pays ouest-africains font souvent référence à l'Union européenne pour justifier une politique agricole interventionniste ou protectionniste. L'article 39 du traité signé entre les six premiers Etats membres instituant la Communauté européenne exprimait dans ces termes les objectifs assignés à cette politique agricole commune (PAC) :

Article 39

1. La politique agricole commune a pour but :
 - a. d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre,
 - b. d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture,
 - c. de stabiliser les marchés,
 - d. de garantir la sécurité des approvisionnements,
 - e. d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.
2. Dans l'élaboration de la politique agricole commune et des méthodes spéciales qu'elle peut impliquer, il sera tenu compte :
 - a. du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles,
 - b. de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns,
 - c. du fait que, dans les États membres, l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie.

Source : Traité de Rome ; 1957

La déclaration de Rome⁶ sur la sécurité alimentaire ne reprendra pas l'approche souveraineté alimentaire mais elle est marquée par les débats contradictoires sur le rôle du commerce dans la réalisation de la sécurité alimentaire. La déclaration affirme « (...) nous convenons que le commerce est un élément essentiel à la sécurité alimentaire. Nous convenons de poursuivre des politiques commerciales, dans tous les domaines et dans celui des denrées alimentaires, qui encouragent nos producteurs et nos consommateurs à utiliser les ressources disponibles de façon économiquement rationnelle et durable (...). Nous nous efforcerons de faire en sorte que les politiques concernant le commerce des denrées alimentaires et agricoles et les échanges en général contribuent à renforcer la sécurité alimentaire pour tous grâce à un système commercial mondial à la fois juste et axé sur le marché ». Interrogé sur la souveraineté alimentaire et sur la complémentarité entre cette notion et la sécurité alimentaire, le Directeur général de la FAO indiquait que « la souveraineté alimentaire est d'abord une question politique qui doit être laissée aux Etats membres. Il souligna que, tout en étant un partenaire de la société civile, la FAO restait une organisation intergouvernementale et en tant que telle, devait rendre compte aux gouvernements, et ne pouvait s'engager dans un débat qui en plus de diviser, pourrait ne pas être en phase avec les accords internationaux conclus dans le cadre de l'OMC ».

La notion de souveraineté alimentaire est clairement mise en avant par les mouvements paysans et les ONG pour contester la libéralisation croissante des échanges agricoles et la dépendance alimentaire à l'égard des importations. Les déclarations de ces mouvements mettent parfois en avant une conception qui exprime une volonté de repli sur les espaces nationaux et dans d'autres cas mettent en avant le refus du dumping, et la nécessité de doter le commerce mondial de règles équitables et d'organisations de marché.

⁶ Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale ; Sommet mondial de l'alimentation ; 13-17 novembre 1996 ; Rome.

Dans le premier cas, la souveraineté alimentaire ne semble finalement qu'une nouvelle formulation de l'autosuffisance alimentaire. Dans le deuxième cas, l'approche prend en compte l'interdépendance des économies agricoles et alimentaires et met l'emphase sur la définition de règles du jeu équitables. Deux perspectives assez sensiblement différentes, et que la définition couramment admise ne clarifie pas complètement.

3.3 *Un consensus approximatif sur le concept de souveraineté alimentaire*

C'est précisément sur la portée du concept de souveraineté alimentaire que s'effectue le clivage entre les différents courants de pensée. Trois visions se dégagent de la notion de souveraineté alimentaire. Ces trois visions, à défaut d'être correctement explicitées peuvent affecter la traduction dans les politiques publiques et les programmes de développement des options en faveur de la souveraineté alimentaire. Elles ont aussi une incidence sur les positions des acteurs dans la négociation internationale :

- **Une vision « autonomie de décision ».** Cette vision est assez consensuelle et insiste sur la nécessité de reconnaître la souveraineté des pays et des régions dans le choix des politiques agricoles et alimentaires qu'ils jugent souhaitables. Cette vision est assez indépendante du contenu même de la politique agricole et/ou alimentaire. Elle fait référence au caractère stratégique des enjeux alimentaires, à sa dimension de bien public. Elle rejoint le débat sur la responsabilité des gouvernements dans le respect du droit à l'alimentation des peuples ;
- **Une vision « développement agricole durable et autocentré ».** Elle est impulsée par la Via Campesina et les ONG. Cette vision, portée par le mouvement alter mondialiste, est marquée par la recherche d'alternative au modèle de développement agricole productiviste. Elle est fondée sur des exploitations familiales et paysannes développant des systèmes de production diversifiés et écologiques, refusant la dépendance à l'égard des semences et notamment des OGM (et plus généralement des industries et des entreprises multinationales). La promotion de cette agriculture multifonctionnelle ne peut se faire qu'à l'abri d'une protection suffisante aux frontières. Cette vision de la souveraineté alimentaire combat le libéralisme tant à l'intérieur des espaces économiques que dans les échanges commerciaux internationaux (voir l'annexe la déclaration de Via Campesina : « Le cycle de Doha est mort, l'heure de la souveraineté alimentaire a sonné ! » - Genève, 28 juillet 2006). Mais à l'intérieur, coexistent les tenants d'une négociation internationale sur les règles du commerce, et les tenants d'un repli sur l'espace national ;
- **Une vision « protectionniste »** plus réductrice ne s'intéresse qu'à la dimension « protection des agriculteurs » et « autonomie de décision » de la souveraineté alimentaire précisément pour permettre aux pays et régions de protéger l'agriculture et de lui octroyer des soutiens importants sans avoir à les négocier au niveau international ou à respecter des règles en matière de politiques publiques ou de régulation des échanges. Mais cette vision protectionniste ne remet pas en cause le modèle agricole productiviste et le dumping à l'exportation.

La décomposition des positions permet d'identifier les nouveaux clivages qui se dessinent derrière un sentiment général de relatif consensus sur la souveraineté alimentaire.

Tableau 1 : Positions développées dans le cadre des différentes visions de la souveraineté alimentaire

Visions Positions	« Autonomie de décision »	« Développement agricole durable et autocentré »	« Protectionniste »
Autonomie de décision / orientation des politiques agricoles et alimentaires	Oui	Oui	Oui
Systèmes de production autonomes et respectueux de l'environnement ; refus des OGM	-	Oui	-
Dumping sur les marchés internationaux	-	Non	Oui
Protection aux frontières	-	Oui	Oui

3.4 Souveraineté alimentaire et droit à l'alimentation : quelle convergence ?

Dans son rapport du 9 février 2004⁷, Jean Ziegler, Rapporteur spécial auprès des Nations Unies « *engage instamment les gouvernements à respecter, protéger et réaliser le droit à l'alimentation conformément à leurs obligations dans le domaine des Droits de l'Homme. Les déséquilibres et les inégalités du système commercial mondial qui peuvent avoir des incidences très néfastes sur le droit à l'alimentation devraient être corrigés de toute urgence (...). Les membres de l'OMC doivent corriger les inégalités et les déséquilibres actuels de l'accord de l'OMC sur l'agriculture... afin que le droit à l'alimentation ne soit pas mis en péril par les règles du commerce mondial ; (...). La souveraineté alimentaire devrait être considérée comme une autre solution pour l'agriculture et le commerce des produits agricoles, afin que les Etats honorent l'engagement qu'ils ont pris de respecter, protéger et réaliser le droit à l'alimentation* ».

Le concept de souveraineté alimentaire est promu à peu près dans la même période qu'émerge dans le débat public la notion de droit à l'alimentation. Cette notion de droit est quant à elle plutôt portée par les mouvements de défense des Droits de l'Homme et de promotion des Droits économiques, sociaux et culturels (DESC). Le PAM et les ONG humanitaires s'appuient aussi sur ce droit pour faire réagir l'opinion publique et intervenir lorsque les crises menacent de famine les populations concernées. Il n'est cependant pas anodin de constater que les organisations paysannes et la majorité des Etats ne se sont pas clairement exprimés sur ce point et n'ont pas fait du droit à l'alimentation leur cheval de bataille. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*), article 2 et 11, stipule que les gouvernements signataires de ce pacte ont le devoir d'assurer le droit à l'alimentation. Les États se sont engagés à concrétiser progressivement ce droit par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives. L'ICESCR offre ainsi un cadre réglementaire permettant à l'humanité d'être à l'abri de la faim. En novembre 2004, le Conseil de la FAO a adopté des « Directives volontaires » pour appuyer la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Ces directives sont un instrument pratique visant à faciliter les efforts mis en œuvre par les gouvernements pour concrétiser le droit à une alimentation. Même si ces directives n'ont pas force de loi, elles s'appuient sur le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR) qui a force obligatoire pour les Etats ayant ratifié le Pacte.

Pour l'heure, la sécurité alimentaire de l'homme est de plus en plus souvent considérée comme un bien public, mais l'accès de chacun à l'alimentation relève avant tout des logiques de marché, lesquelles fondent généralement l'accès aux biens marchands. Si l'application de ce droit est généralement renvoyée à la responsabilité de chaque Nation, aucune institution ou aucun gouvernement ne peut être tenu pour juridiquement responsable de la non application ou du non respect de ce droit, s'il ne l'a pas transcrit dans la Constitution ou dans la législation. Aussi, la sécurité alimentaire de chaque individu ne prévaut pas sur d'autres considérations. Les règles qui régissent les échanges de produits agricoles et alimentaires ne sont pas subordonnées à des considérations éthiques ou à des considérations de droit international ou national.

Ce qu'il convient de retenir pour la suite, c'est la tension qui peut exister entre la responsabilité nationale à l'égard du droit à l'alimentation (avec l'Etat au premier plan) et la réalisation de l'objectif de souveraineté alimentaire. Si cette dernière est envisagée dans un cadre résolument régional, elle impliquera un transfert de souveraineté du niveau national vers le niveau régional.

3.5 Retrouver une marge de manœuvre politique

Il est intéressant de s'attarder sur le cas du Mali avec le Programme de restructuration du marché céréalier, le PRMC⁸ dans la mesure où il illustre parfaitement un renversement majeur de perception. Le PRMC est un vaste programme de réforme sectorielle engagé en 1981 dans le cadre d'une étroite concertation et cogestion entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds (et aussi dans le cadre d'une forte coordination entre ces derniers). Le programme a accompagné la restructuration et la libéralisation du marché céréalier : réforme de l'OPAM – l'Office des produits agricoles du Mali – et recentrage de ses fonctions sur la gestion du stock de sécurité et l'animation d'un système d'information sur les marchés ; construction du

⁷ Commission des droits de l'Homme, Conseil économique et social des Nations Unies ; 60^{ème} session.

⁸ Source : Sahel 21 : le refus de la misère, le choix d'une sécurité alimentaire durable ; CILSS ; 2002 ; d'après PRMC ; étude de l'impact de la libéralisation sur le fonctionnement des filières céréalières au Mali ; Johny Egg et al ; mai 1999 ;

marché céréalier : crédit aux opérateurs, appui aux organisations villageoises dans les fonctions de commercialisation ; appui au dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires, etc. Le financement de ces réformes (entre 1981 et 1999, les ressources du PRMC ont représenté plus de 58 millions d'euros) a été rendu possible par la monétisation de l'aide alimentaire (fonds commun de contrepartie) et la substitution financière à l'aide alimentaire en nature (une application des principes repris dans la charte de l'aide alimentaire).

L'expérience du PRMC a longtemps représenté et représente encore une « *success story* » dans l'esprit des experts et des agences d'aide en matière de passage d'une économie céréalière administrée à une économie libéralisée. Ils en font une référence tant au niveau du processus de réforme (le dialogue, la coordination, les dispositifs conjoints et cogérés) qu'au niveau du contenu des réformes. Les enquêtes conduites au Mali montrent au contraire, que tant du côté des responsables publics en poste aujourd'hui, que du côté des ONG et des organisations paysannes, le PRMC représente le symbole de l'ingérence des bailleurs dans l'orientation des politiques publiques, du démantèlement de l'Etat et de sa perte de leadership dans la gestion des affaires publiques, etc. On constate un décalage profond entre la vision du PRMC qu'entretiennent le monde de l'expertise et les acteurs internationaux, et la vision des acteurs maliens aujourd'hui. La question n'est pas tant de savoir si le jugement est juste ou non. L'essentiel est de prendre la pleine mesure et de comprendre les frustrations qui s'expriment et qui se sont accumulées dans cette phase d'ajustement sous contrainte.

Au Burkina Faso et au Niger, la période récente a aussi été riche en remises en question du poids des bailleurs dans la gestion des affaires publiques dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la gestion des crises.

Au Burkina, le débat s'est cristallisé autour de deux thèmes : le stock national de sécurité, sa dimension et les conditions de sa mobilisation, d'une part ; et le PNOCSUR – le plan national d'organisation et de coordination des secours d'urgence et de réhabilitation, d'autre part.

Au Niger, outre les polémiques qui se sont développées autour de l'analyse de la crise alimentaire 2004/05 et de sa gestion, le débat porte aussi sur la cogestion du Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires (DNP-GCA) et sur le dimensionnement du stock de sécurité.

Dans ces différents cas, les acteurs nationaux manifestent leur volonté de s'affranchir des contraintes imposées par la co-décision et la cogestion de certains instruments (stocks de sécurité physiques ou financiers notamment) pour développer des politiques et des stratégies d'intervention autonomes ou partiellement autonomes. Le Burkina a désormais mis en place un stock de sécurité nationale indépendant du SNS cogéré avec les bailleurs. L'Etat justifie ce choix par la nécessité d'assouplir les conditions de mobilisation du stock pour accélérer les interventions d'urgence en cas de besoin. Selon certains bailleurs, il recherche à s'affranchir des règles communes de gestion du stock (la reconstitution « grain pour grain ») et plus généralement des règles d'intervention en cas de crise.

Au Niger l'accroissement du stock de sécurité physique, géré par l'OPVN – l'Office des produits vivriers du Niger – a été décidé suite à la crise alimentaire⁹ sous l'impulsion de la Présidence de la République, en dehors de la Commission mixte de concertation entre l'Etat et les donateurs réunis au sein du DNP-GCA. A nouveau, la question n'est pas de juger la pertinence de ces décisions mais de bien saisir la volonté qu'ont désormais les autorités nationales de reprendre le leadership dans le domaine des politiques alimentaires. Interrogés sur la portée du concept de souveraineté alimentaire et sa signification, les autorités nationales mettent avant tout en avant ce désir de reconquérir la maîtrise des politiques publiques dans un domaine, la sécurité alimentaire, qu'ils jugent essentiel en termes d'exercice de la responsabilité, et en termes de gouvernance. Les pays africains mettent en avant le fait que la Déclaration de Rome considère que « *La sécurité alimentaire est une tâche complexe qui incombe d'abord à chacun de nos gouvernements (...)* ».

⁹ En novembre 2004, lorsque le DNP-GCA décidaient d'un plan d'urgence destiné à atténuer l'impact de la crise, notamment en intervenant sous forme de ventes de céréales à prix modérés dans les zones à risques, le niveau des stocks physiques et financiers se sont avérés très en dessous des niveaux conventionnels. Cette faiblesse des stocks a été dès lors jugée comme expliquant la lenteur des interventions et l'échec de la stratégie d'atténuation et de prévention de la crise, d'autant que les céréales se sont avérées très difficiles à mobiliser sur les marchés régionaux.

4. La charte de l'aide alimentaire et le principe de souveraineté alimentaire

Le débat sur les conséquences de l'aide alimentaire sur les économies agricoles et sur l'évolution des systèmes alimentaires est vif dans les années 80. En Europe d'abord et au niveau international ensuite, les ONG de développement vont se mobiliser pour dénoncer l'usage abusif de l'aide alimentaire gratuite, octroyée en dehors des situations d'urgence. Elles estiment que cette aide alimentaire en nature est prioritairement dictée par le souci des grands pays exportateurs de réduire les excédents agricoles qui pèsent sur l'équilibre des marchés et les prix internationaux. Ces critiques seront reprises par certains gouvernements africains et progressivement prises en compte au sein des agences d'aide. Cette période correspond aussi à l'apogée de la guerre des subventions et de la compétition sur les marchés extérieurs entre l'Union européenne et les Etats-Unis principalement.

4.1 *L'aide alimentaire dans le contexte de la guerre froide*

Les politiques d'aide alimentaire en vigueur à cette époque ont été conçues dans le contexte de l'après seconde guerre mondiale. Elles s'appuyaient sur un double objectif : contribuer à la reconstruction de l'Europe (il y a un volet aide alimentaire dans le Plan Marshall) et contenir l'offensive soviétique. Pour les Etats-Unis, l'aide alimentaire va aussi très vite jouer un rôle de régulation des marchés et de promotion affichée des exportations, dans un contexte marquée par un recul des Etats-Unis dans le commerce international des produits agricoles.

En 1954, le Congrès américain vote la loi publique 480 dénommée « des vivres pour la paix ». Outre ses visées humanitaires (lutter contre la faim dans le monde) la loi précise qu'elle a pour but « d'accélérer la consommation des produits agricoles des Etats-Unis dans les pays étrangers, d'améliorer les relations étrangères des Etats-Unis et de réaliser d'autres objectifs »¹⁰. La loi comportera plusieurs modalités de mise en œuvre : crédits à très long terme remboursables en dollars, dons, etc. Dans le même temps la loi agricole américaine prévoit des subventions aux exportations pour faciliter l'écoulement des produits sur les marchés extérieurs. Plus tard, alors que les Etats-Unis se verront sérieusement concurrencer par l'Europe, l'Australie, le Canada, etc., ils chercheront à faire partager le coût de la régulation du marché des céréales, notamment au travers de l'usage de l'aide alimentaire, en impliquant l'Europe. Ce sera un des enjeux du Kennedy Round du GATT qui se déroule entre 1964 et 1967. Les Etats-Unis conduisent une offensive contre la politique agricole commune considérée comme une entrave aux exportations américaines¹¹.

L'accord GATT de 1967 conduira à inclure une convention relative à l'aide alimentaire comprise dans l'accord international sur les céréales, et comportant des engagements de livraisons d'aide alimentaire des différents donateurs. La CEE va s'engager dans des livraisons d'aide alimentaire alors qu'elle est encore déficitaire en céréales. C'est aussi dans le cadre de ce compromis que l'Europe acceptera l'entrée sans droits de douane du soja et des produits de substitution des céréales tels que le manioc¹² sur son territoire. L'Europe engagera dès lors une politique d'aide alimentaire conçue, comme dans le cas des Etats-Unis, comme un outil très lié à la régulation du marché intérieur (l'aide alimentaire est alors gérée par la DG agriculture au sein de la Commission européenne). Plus tard, l'UE utilisera l'aide alimentaire gratuite et les subventions aux exportations (les « restitutions » destinées à combler le gap entre le prix garanti aux producteurs sur le marché intérieur européen et le prix de marché dans le pays auquel est destinée l'exportation subventionnée) pour favoriser l'assainissement de ses marchés internes et maintenir des prix de marché suffisamment rémunérateurs pour ses producteurs.

¹⁰ Tiré de *L'aide Alimentaire*, Solagral, 1984.

¹¹ Les Etats-Unis arrivent à la négociation en défendant la thèse selon laquelle l'Europe devrait renoncer à produire des céréales et des oléagineux et se spécialiser sur la production animale.

¹² Du Gatt à l'Organisation mondiale du commerce ; 15 fiches pour comprendre, anticiper, débattre ; Solagral ; 1995.

C'est ainsi que l'aide alimentaire, en répondant à beaucoup d'autres objectifs que la gestion de situations de crise alimentaire d'urgence, a inévitablement transféré des instabilités de marché vers les pays dans lesquels elles constituait une part significative des modalités d'approvisionnement ou des modalités de livraison de l'aide au développement. C'est dans ce contexte que la charte de l'aide alimentaire a été négociée au Sahel par les Etats et les principaux donateurs, après que l'élan de générosité lors de la sécheresse de 1983/85¹³ se fut traduit par des volumes d'aide considérables, mobilisés tardivement par rapport aux besoins, bloquant le fonctionnement des ports dans les pays côtiers en raison des difficultés logistiques de transport, etc.

A la fin des années 80, l'aide alimentaire mondiale en céréales représentait environ 14 millions de tonnes. L'aide au Sahel représentait de l'ordre de 5 % de l'approvisionnement céréalier à la fin des années 80 – début des années 90.

4.2 Les principes de la charte de l'aide alimentaire

La Charte de l'aide alimentaire (le texte intégral de la charte est repris en annexe 1) a été formellement approuvée lors du Sommet des Chefs d'Etat du CILSS tenu à Bissau en février 1990. Le document de la charte a reçu l'adhésion unanime des Etats membres et des pays donateurs membres du Club du Sahel/OCDE : le Canada, la Communauté européenne, les Etats-Unis, la France, les Pays-Bas, l'Allemagne.

Le texte de la charte comprend un ensemble de considérants qui permettent de comprendre le contexte dans lequel elle fut négociée et l'ambition portée par les parties prenantes. Certains de ces considérants sont directement en rapport avec les enjeux de souveraineté alimentaire. Sans remettre en cause le rôle que peut jouer l'aide alimentaire dans la lutte contre la faim, les signataires rappellent :

- l'opportunité de faire de l'aide alimentaire une composante active du dispositif général d'aide au développement **visant à créer la capacité nationale de disposer des denrées alimentaires, soit en recourant à des importations commerciales ;**
- la nécessité d'adapter, sur les plans qualitatif et quantitatif et dans la mesure du possible, l'aide alimentaire aux besoins des populations cibles, **dans des conditions telles que les productions locales n'aient à souffrir ni de dépréciation en valeur ni de difficulté d'écoulement ;**
- la nécessité de **ne pas aggraver la dépendance extérieure, par des actions susceptibles de modifier à long terme les habitudes alimentaires au détriment des céréales de production locale ;**
- que les surplus alimentaires peuvent, tout autant que les déficits, déstabiliser les prix, revenus et disponible alimentaire, et qu'il convient **d'intégrer l'aide alimentaire aux politiques commerciales régionales pour que le marché puisse mieux réduire les fluctuations locales en disponible alimentaire.**

La charte positionne l'aide comme un instrument de sécurité alimentaire sur le long terme en en faisant un instrument des politiques de développement. Ceci se fait en intervenant à trois niveaux : d'une part en gérant mieux les aides alimentaires en nature en cas de crise, de sorte qu'elle ne comportent pas d'effets pervers sur le moyen et le long termes tels que le découragement des producteurs, le développement des comportements d'assistés, le changement des habitudes alimentaires, etc. ; d'autre part, en investissant dans des programmes de développement agricole ou des programmes de sécurité alimentaire via la substitution des aides en nature par des aides financières, jugées plus souples et comportant moins d'effets pervers, ou en monétisant l'aide en nature (fonds de contrepartie) ; enfin, en privilégiant lorsque des aides en nature sont nécessaires, le recours aux achats locaux et aux achats sous régionaux (opérations triangulaires). L'idée dans ce dernier cas de figure est d'assurer l'approvisionnement des zones déficitaires

¹³ Pendant cette crise, 40 % des céréales disponibles étaient importées et l'aide représentait 17 % des disponibilités totales (sources : Vingt ans de prévention des crises alimentaires au Sahel ; Réseau de prévention des crises alimentaires – CILSS ; 1984).

à partir des surplus des zones excédentaires. L'ONG Afrique Verte, constituée dans le cadre de la campagne « Pour le droit des peuples à se nourrir eux-mêmes » (1983) est née de cet objectif qui consistait à favoriser les échanges à l'intérieur du Sahel, pour stimuler le commerce, offrir des débouchés aux producteurs excédentaires et réduire la dépendance extérieure¹⁴.

Dans cette perspective, la question de la détermination des besoins est centrale. La charte consacre deux chapitres importants à cette question qui touche les dispositifs d'information sur la situation agricole et alimentaire (qualité, indépendance, régularité, etc.) et l'évaluation des besoins d'aide alimentaire. Un autre chapitre est consacré aux dispositifs de concertation entre donateurs sur la caractérisation des situations alimentaires et la coordination des actions.

Trois points essentiels doivent être soulevés :

- Les préoccupations de la charte rejoignent largement les enjeux liés à la souveraineté alimentaire. D'une façon générale, l'approche de la charte privilégie une vision de la sécurité alimentaire à long terme fondée sur les ressources locales, et à défaut sur les importations commerciales. A cette fin, elle suggère de limiter l'aide alimentaire gratuite, la plus déstabilisante pour les économies agricoles, aux seules situations d'urgence. Elle prend en compte les problèmes liés à l'adéquation des vivres fournis avec les habitudes alimentaires de façon à ne pas créer de dépendance durable. Enfin, elle invite les donateurs à privilégier les approvisionnements dans les zones excédentaires du pays ou de la région.
- L'approche développée s'intègre aussi dans une vision sécurité alimentaire où l'objectif majeur est de ne pas déstabiliser le fonctionnement des marchés. Trois paragraphes y font référence :
 - « intégrer l'aide alimentaire..., et la coordonner avec les politiques commerciales et macroéconomiques »
 - « ajuster les aides pour éviter (...) tout effet pernicieux sur la production et la commercialisation locale, tels que limitation des débouchés, baisse des prix aux producteurs, perturbation des circuits de distribution ou saturation des moyens de stockage » ;
 - « à commercialiser cette aide de manière à ne pas porter préjudice aux prix du marché libre intérieur ».

La charte a été négociée dans la période des ajustements. Elle s'intègre dans une vision libérale du développement des économies agricoles et alimentaires. Le débat est encore vif à la fin des années 90 sur la libéralisation et / ou la protection extérieure. Mais il existe un consensus large sur les bienfaits de la libéralisation interne et l'enjeu est par conséquent que l'aide extérieure n'influence pas le développement des marchés. Cette question est désormais au cœur de nombreuses controverses sur les modes de gestion des crises (cf. infra).

- Les principes de la charte s'inscrivent dans une vision de cogestion des crises alimentaires par les gouvernements et les principaux donateurs. Cette vision est précisément remise en question par les tenants de la souveraineté alimentaire qui estiment que les acteurs nationaux doivent reprendre leadership et autonomie dans la détermination et la conduite des politiques publiques.

4.3 Articulé différentes visions nationales dans l'espace régional

Les problématiques alimentaires qu'affrontent les pays sahéliens et ouest africains sont assez différenciées. Entre un pays comme le Cap Vert dont la sécurité alimentaire dépend massivement des importations et le Mali dont l'essentiel de l'approvisionnement alimentaire est fourni par les producteurs nationaux, les approches et les priorités des politiques agricoles et alimentaires ne peuvent être les mêmes.

¹⁴ Sécurité alimentaire au Sahel ; 1990-2005 : quinze ans d'expérience ; Afrique Verte ; 2005.

Les pays sont désormais d'accord pour considérer qu'ils doivent traiter les enjeux alimentaires dans une perspective régionale. Mais la viabilité des politiques régionales dépendra largement de leur capacité à prendre en compte la diversité des problématiques nationales : la responsabilité d'assurer la sécurité alimentaire des populations échoit aux gouvernements nationaux mais la réalisation de cette sécurité alimentaire dépend en partie de l'efficacité et de la pertinence des politiques régionales, notamment sur le plan agricole et commercial.

Quelques repères permettent de prendre la mesure de cette diversité :

- Les pays sahéliens font reposer leur sécurité alimentaire avant tout sur les productions locales. En moyenne sur les trois dernières années (2002/03 à 2004/05) la production assure 81 % de l'approvisionnement céréalier des neuf pays réunis dans le CILSS ;
- Les importations commerciales représentent 15,7 %, essentiellement composées de blé et de riz, et l'aide alimentaire 3,3 %.
- Les situations nationales sont extrêmement diversifiées comme le montrent les graphiques des bilans céréaliers :
 - Le trait marquant est, dans tous les cas, la variabilité des productions qui tient à la précarité des conditions de production et la vulnérabilité des céréales cultivées en pluvial à l'égard de la pluviométrie (hauteur et régularité des pluies sur le cycle de végétation) ;
 - Les pays enclavés – Niger, Mali et Burkina – sont les trois grands pays céréaliers et leur production couvre de l'ordre de 90 % de leurs besoins. Ce sont aussi les pays parmi les plus peuplés de la zone ;
 - Le Sénégal se détache par l'importance prise par les importations de riz, qui dépassent désormais 800 000 tonnes et représentent un coût énorme en devises ;
 - On retrouve une configuration assez proche dans tous les pays de la façade atlantique tels que la Mauritanie, la Gambie, etc. Le taux d'urbanisation n'est pas étranger à ces structures d'approvisionnement (cf. carte ci-dessous) ;
 - Le Cap Vert dont la production est très variable et contribue faiblement à l'approvisionnement alimentaire. Le Cap vert est le seul pays dont l'aide alimentaire (aide structurelle essentiellement monétisée ou allouée dans le cadre de programmes de food for work et cash for work - programmes à haute intensité de main d'œuvre centrés sur les investissements au niveau communal, ciblés sur les populations vulnérables et gérés de façon croissante par les communes) représente une part très importante de l'approvisionnement céréalier. Il en va de même pour les importations commerciales.
 - Malgré la variabilité des rendements d'une année sur l'autre, la tendance générale est à une augmentation importante des productions. Globalement la production céréalière a suivi la croissance de la population dans la région ;
 - Mais cette croissance a été possible grâce à deux facteurs essentiels : l'absence de crise climatique généralisée et durable ; l'accroissement des surfaces cultivées, en l'absence d'intensification et d'amélioration des rendements.
- Les prix constituent dans le Sahel une préoccupation majeure. A la récolte les prix ont tendance à chuter fortement et ce d'autant plus que les récoltes sont bonnes. De nombreux producteurs sont contraints de procéder à des ventes importantes de céréales, supérieures à leurs excédents réels, du fait des chutes de prix, des besoins de trésorerie et des obligations de remboursement des emprunts de céréales réalisés souvent auprès des commerçants (phénomènes de surcommercialisation). Ceci va conduire les ménages à devoir acheter des céréales pour passer la soudure à des prix bien supérieurs. Hormis dans les bassins de production céréalière comme le Sud-Ouest du Burkina, le Sud du Mali, la zone de l'Office du Niger, où les cultures céréalières s'apparentent à des cultures de rente, et où les producteurs sont sensibles aux niveaux des prix à la production, les producteurs céréaliers sont surtout sensibles aux prix à la consommation dans

les zones à équilibre précaire et dans les zones structurellement déficitaires. Le graphique n° 1 présente l'évolution des prix dans les trois pays Mali, Niger et Burkina et montre notamment la véritable régionalisation du marché céréalière.

Alors que dans le Sahel, on a longtemps privilégié une analyse des risques d'insécurité alimentaire au travers du suivi des productions céréalières, on doit désormais reconnaître que les économies alimentaires ont fortement évolué, y compris en milieu rural (diversification des sources de revenus, recours croissant aux marchés et à la migration temporaire ou définitive, pénétration du riz dans la plupart des zones rurales, etc.). L'importance prise par le marché dans l'approvisionnement alimentaire des ménages (et par conséquent dans le déclenchement des crises alimentaires) est une mutation essentielle dont les politiques agricoles et de sécurité alimentaire n'ont pas encore pris la complète mesure. cf. encadré n° 3).

Encadré 3 : Le rôle des prix dans le déclenchement de la crise d'accessibilité au Niger

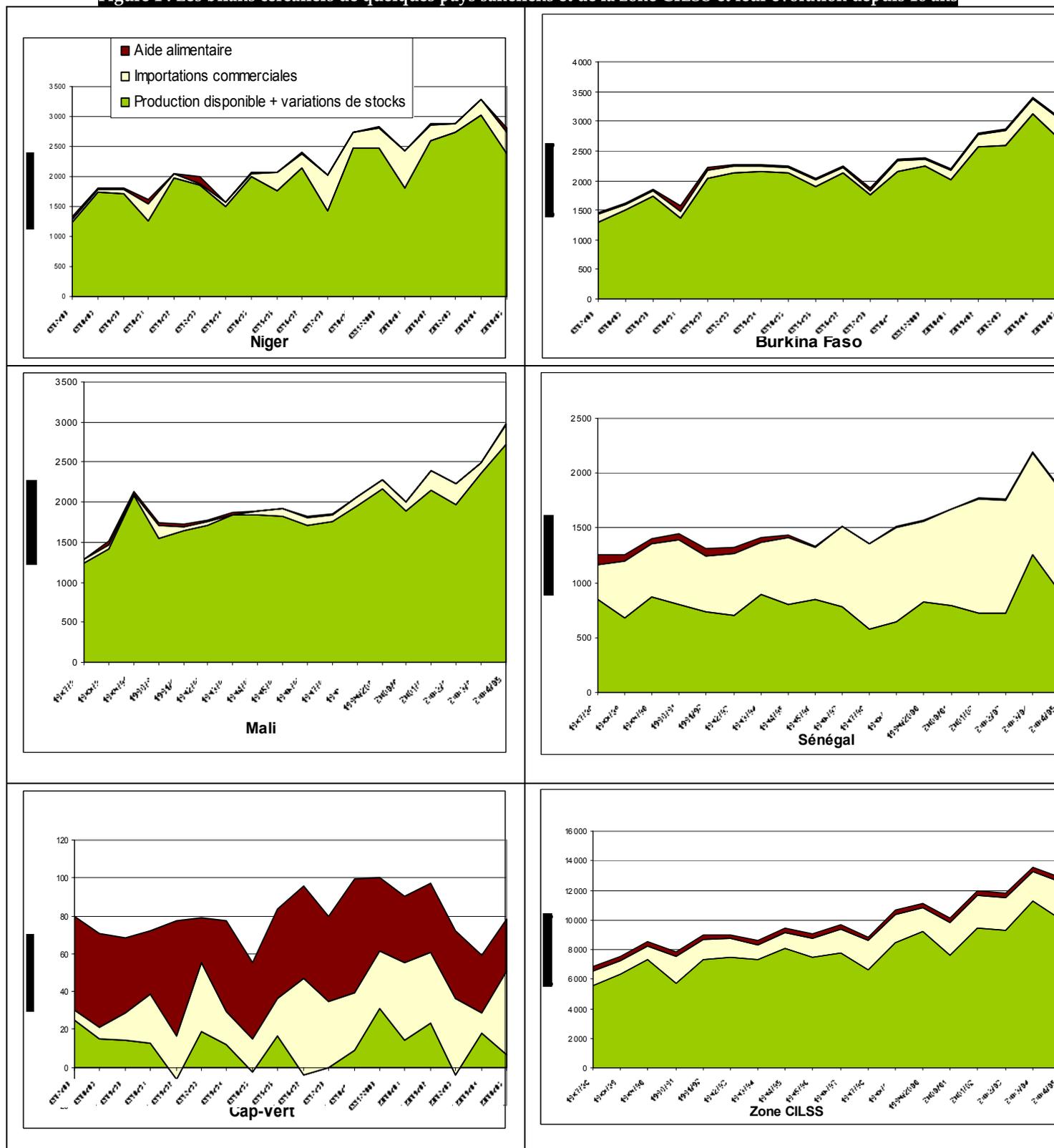
L'analyse de la caractérisation de la crise a montré qu'une proportion significative de ménages est entrée dans une crise structurelle. Cette dernière traduit l'entrée en crise des systèmes de production agricoles et agro-pastoraux, notamment dans la zone la plus densément peuplée (Maradi). Pour une très large majorité de ménages, y compris dans ce qu'il était convenu d'appeler le grenier du Niger (la région de Maradi), la production céréalière de l'unité familiale ne suffit plus à assurer la couverture des besoins familiaux. Une des plus importantes mutations intervenues ces dernières années dans les conditions de la sécurité alimentaire des populations sahéliennes est vraisemblablement la part prise par le marché comme source d'approvisionnement. De ce fait, l'évolution des prix est devenue un facteur primordial dans la capacité des ménages à assurer leur sécurité alimentaire. Or c'est précisément sur ce plan que l'analyse des risques de crise a fait défaut, à l'issue de l'hivernage 2004-05. La récolte suit la crise acridienne et le Sahel a mis d'importants moyens en oeuvre pour contenir les attaques de sautériaux, faute d'avoir réussi à anticiper le phénomène et à éviter le développement des essaims. Les prévisions de récolte, après avoir été très pessimistes sur l'issue de la campagne, montrent que le pire a été évité. La récolte se traduit par un déficit de production céréalière par rapport à la consommation mais ce déficit est jugé modéré. C'est en fait le déficit fourrager qui est le plus inquiétant avec une perte évaluée à 35%. Ce sentiment d'avoir « évité le pire » va être conforté par les apparentes bonnes récoltes enregistrées au Burkina voisin. On estime alors que compte tenu que cette campagne suit une campagne exceptionnellement bonne, avec des récoltes record (3 026 000 tonnes de production céréalière disponible en 2003-04 soit 244 kg par habitant, à rapporter à une norme de consommation de 190 kg), la situation devrait être assez facile à maîtriser. La plupart des rapports émis à cette époque font référence à une crise modérée de disponibilités liée à l'attaque acridienne et à la sécheresse. Or l'élément le plus déterminant de la crise est la dimension « accessibilité » qui va frapper l'ensemble des ménages, d'autant plus gravement qu'ils seront déficitaires en céréales et qu'ils disposeront d'une base de ressources limitée. (...)

Extrait du rapport « Évaluation de la réponse du PAM à la crise alimentaire au Niger en 2005. Volume 2 annexes – Annexe 5 : Le contexte régional de la crise alimentaire du Niger ; Bureau de l'évaluation du PAM ; 2006 ;

Carte 1 : L'urbanisation des pays ouest-africains



Figure 1 : Les bilans céréaliers de quelques pays sahéliens et de la zone CILSS et leur évolution depuis 18 ans

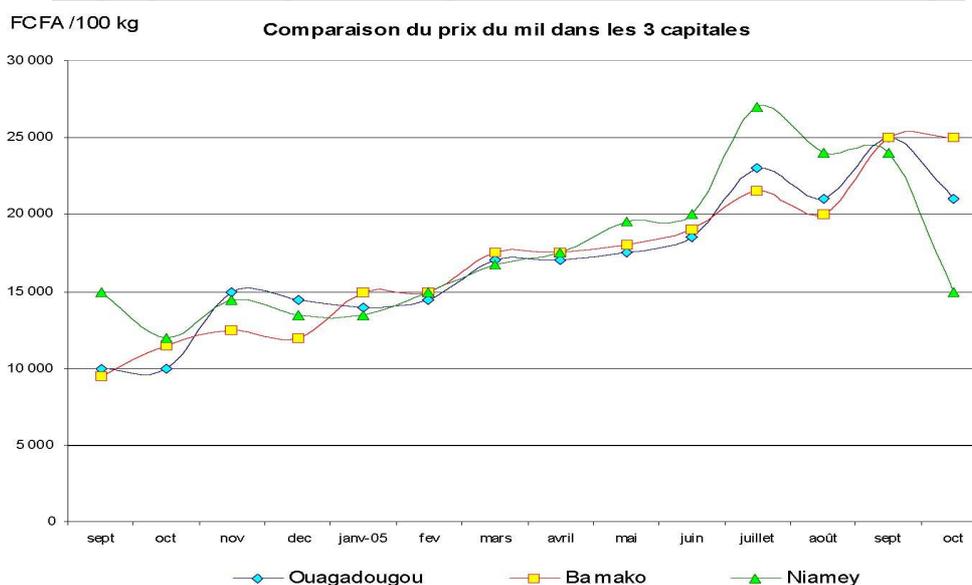


Source : Bureau Issala d'après données CILSS

Tableau 2 : Évolution du bilan céréaliier pour les pays de la zone CILSS au cours des 15 dernières années

En 1000 Tonnes	1990/91- 1992/93	2002/03- 2004/05
Production disponible	6798	10 892
Stocks initiaux	835	836
Importations	1772	2 470
<i>Dont aide alimentaire</i>	286	357
Stocks	790	839
Variations de stocks	45	98
Production disponible + variations de stocks	6842	10 990
Importations commerciales	1486	2 113
Aides alimentaires	286	357

Graphique 1 : Comparaison des prix du mil au Mali, Burkina Faso et Niger



5. Atteindre la souveraineté alimentaire : un objectif repris dans les nouvelles politiques agricoles ouest africaines

Après le démantèlement des politiques agricoles, la fin des années 90 et le début des années 2000 ont vu monter en puissance les stratégies de lutte contre la pauvreté. Si dans un premier temps les CSLP ont privilégié des interventions dans les domaines de la santé et de l'éducation, les approches font désormais une place plus grande à la dimension économique. En se fixant des objectifs ambitieux pour le millénaire (les OMD, Objectifs du millénaire pour le développement), la Communauté internationale a remis les questions alimentaires, nutritionnelles, et plus largement la croissance des revenus, au centre du débat. Dans le même temps, en Afrique de l'Ouest, la structuration croissante des organisations paysannes au niveau national et la création du ROPPA au niveau régional ne sont pas étrangers au fait que les questions agricoles et alimentaires aient retrouvé une place plus centrale dans l'agenda des priorités des gouvernements et des institutions régionales.

L'analyse des documents de politiques et des processus qui ont présidé à leur élaboration illustre le chemin parcouru ces dernières années. Cette analyse prend en compte les stratégies, lois d'orientation et politiques suivantes :

Au niveau régional :

- Le cadre stratégique de sécurité alimentaire au niveau du CILSS et décliné dans les pays sahéliens ;
- La Politique agricole de l'UEMOA (PAU) au niveau des huit pays de la zone franc ;
- La Politique agricole de la CEDEAO (ECOWAP) adoptée au niveau des 15 pays ouest-africains membres de l'institution régionale ;

Au niveau national :

- La Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale du Sénégal (LOASP) ;
- La Loi d'orientation agricole du Mali (LOA).

5.1 Des processus plus démocratiques

- Au niveau national, les politiques agricoles du Sénégal comme celle du Mali ont comme particularité qu'elles ont désormais le statut de loi. Au-delà de la qualité des processus de concertation qui ont présidé à leur élaboration, elles ont d'abord été adoptées en Conseil des Ministres puis soumises par le Gouvernement au Parlement. Elles ont fait l'objet de larges débats au sein de différentes commissions parlementaires avant de venir en discussion en plénière, d'être amendées et adoptées. A la différence des stratégies de développement rural, des lettres de politiques de développement, des stratégies de sécurité alimentaire, ces lois d'orientation s'appuient sur une double légitimité démocratique : une première légitimité qu'elles tirent de processus de concertation suffisamment décentralisés pour prendre en compte les préoccupations des producteurs pour lesquels ces lois sont définies en priorité ; une deuxième légitimité qu'elles tirent de la représentation parlementaire. La combinaison de ces deux légitimités leur donne une force incontestablement plus grande que les exercices habituels.

Les exercices régionaux sont plus complexes à organiser. Les trois institutions régionales dont les mandats touchent aux politiques agricoles et de sécurité alimentaire ont animé sur la période 1998 – 2006 des processus conduisant à l'adoption de politiques ou de stratégies régionales centrées sur les enjeux agricoles et alimentaires.

5.2 La souveraineté alimentaire dans les politiques et stratégies régionales

5.2.1 Les stratégies de sécurité alimentaire impulsées par le CILSS

Le premier exercice a été animé par le CILSS dans le prolongement du processus « Sahel 21 » qui avait mobilisé les acteurs de sociétés sahéliennes pour la définition d'une vision à long terme du Sahel. Il s'agissait d'une première démarche qui tentait d'impliquer les populations dans la réflexion prospective sur leur avenir. Sans que la notion de souveraineté alimentaire ne soit exprimée dans ces termes, plusieurs priorités exprimées se rapprochent des éléments qui la fondent¹⁵ :

« (...) »

- *Assurer le développement rapide et durable des productions agricoles, animales, forestières et halieutiques ;*
- *Assurer la croissance et la diversification économique pour profiter des marchés régionaux et occuper une place dans la mondialisation des échanges ;*
- *Insérer l'économie sahélienne dans une perspective d'intégration régionale et d'insertion croissante dans l'économie mondiale. »*

Si cette vision insiste sur le développement des productions agricoles régionales pour contribuer à l'approvisionnement alimentaire, elle n'en est pas moins fortement marquée par le souci des Sahéliens de ne pas rester sur le bord de la route de la mondialisation, et de prendre une part dans l'internationalisation de échanges commerciaux.

¹⁵ Source : Bilan, vision, ambitions et priorités pour l'agriculture sahélienne ; 56 p ; 1997 ; CILSS ; Sahel 21, et Déclaration du Forum des sociétés sahéliennes et memorandum de Banjul ; CILSS – Sahel21.

- La déclinaison de cette vision sahélienne va conduire le CILSS à proposer à la région et aux pays de se doter d'un « cadre stratégique de sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté » (adopté au niveau des Chefs d'Etat et de gouvernement) et assorti de stratégies de sécurité alimentaire durables au niveau régional et national, déclinées ensuite en programmes quinquennaux de mise en œuvre.

A chaque étape du processus, les travaux sont discutés, amendés et validés par des ateliers associant administrations, acteurs de la société civile, organisations paysannes, partenaires au développement, etc. Mais on reste dans un schéma assez classique d'élaboration des politiques avec une participation des acteurs limitée aux étapes de finalisation et de validation. L'adoption du cadre stratégique régional (CSSA) va intervenir en 2000¹⁶. C'est l'année de création formelle du ROPPA, mais des plateformes paysannes étaient déjà fonctionnelles dans la plupart des pays sahéliens. Ces dernières portent des propositions qui sont aujourd'hui considérées comme relevant d'une approche souveraineté alimentaire, mais elles n'étaient pas rangées sous ce vocable à cette époque. Les représentants du ROPPA ou des plateformes qui se sont exprimées dans les débats nationaux et régionaux n'ont pas mis en avant cette notion. Le CSSA n'exprime pas l'ambition de promouvoir la souveraineté alimentaire. La vision qu'il développe est empreinte des approches « sécurité alimentaire » et décline pour la région sahélienne les engagements du Sommet mondial de l'alimentation (SMA – 1996). L'objectif global qui y est assigné est le suivant « assurer l'accès à tous les sahéliens, à tout moment, aux aliments nécessaires pour mener une vie saine et active à l'horizon 2015 ». S'ensuivent cinq objectifs spécifiques dont les trois premiers renvoient aux trois dimensions principales de la sécurité alimentaire structurelle (disponibilités, accessibilité, fonctionnement des marchés), le quatrième concerne la prévention et la gestion des crises conjoncturelles et le dernier porte sur les enjeux de gouvernance et de renforcement des capacités des acteurs (cf. encadré n°4). Le premier objectif portant sur les disponibilités exprime clairement une option en faveur d'un approvisionnement alimentaire qui privilégie la valorisation des ressources d'origine sahélienne et l'ambition de ne pas accroître la dépendance vis-à-vis des importations.

Encadré 4 : Les objectifs du cadre stratégique de sécurité alimentaire des pays sahéliens (CILSS)

Le CSSA décline l'objectif général de sécurité alimentaire en cinq objectifs spécifiques :

- La promotion d'une agriculture productive, diversifiée, durable et régionalement intégrée ;
- Le développement, la fluidification et l'intégration sous-régionale des marchés nationaux;
- L'amélioration durable des conditions d'accès des groupes et zones vulnérables à l'alimentation et aux services sociaux de base ;
- L'amélioration des dispositifs de prévention et de gestion des crises conjoncturelles, en cohérence avec la construction de la sécurité alimentaire ;
- Le renforcement des capacités des acteurs et la promotion d'une bonne gouvernance de la sécurité alimentaire.

Concernant le premier objectif, l'ambition est affirmée dans les termes suivants : « *L'objectif est d'assurer la sécurité alimentaire de la sous-région sans accroître sa dépendance à l'égard des importations extra-régionales, en s'appuyant sur le développement des capacités de production locales. Inversement, il s'agit également de profiter de la croissance des marchés de consommation pour assurer les bases économiques du développement agricole sahélien (notamment du développement des bassins), diversifier et accroître les revenus en milieu rural. Le préalable reste cependant la maîtrise des ressources en eau et des autres ressources naturelles, ainsi que leur gestion durable, dans le contexte de rareté structurelle qui caractérise celles-ci dans l'espace sahélien.*

Les principaux résultats à atteindre sont les suivants :

- Résultat 1 : La valorisation des ressources naturelles est optimisée, dans le cadre de la gestion durable des systèmes de production agricoles et agro-pastoraux.
- Résultat 2 : L'agriculture sahélienne répond mieux à la diversification croissante de la demande de produits agricoles et agroalimentaires.
- Résultat 3 : La production agricole répond mieux à l'augmentation de la demande de produits agricoles et agroalimentaires.
- Résultat 4 : La production halieutique est fortement augmentée, sur des bases durables.

Extrait Cadre stratégique de sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté au Sahel. Décembre 2000 ; CILSS.

¹⁶ Conférence au Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement des pays membres du CILSS, novembre 2000 ; Bamako.

5.2.2 La politique agricole de l'UEMOA

La politique agricole de l'UEMOA (PAU) sera élaborée à peu près à la même période. A la différence du CILSS, la tradition de concertation avec les acteurs privés et les organisations professionnelles est moins ancrée à l'UEMOA. L'élaboration de la PAU prendra un chemin assez classique avec un travail d'experts (appuyé par un comité scientifique), une mission circulaire, des ateliers nationaux puis un atelier régional. La création du ROPPA va le conduire à intervenir dans le débat régional. La validation de la PAU interviendra alors que le ROPPA vient de conduire des débats dans chaque pays lui permettant de bâtir un ensemble de positions centrées autour de la promotion de l'agriculture familiale et de la protection de l'agriculture. Il obtiendra in extremis de la Commission de l'UEMOA qu'elle l'appuie dans l'organisation d'un atelier préalable à l'atelier régional de validation de la PAU, réunissant les responsables paysans des pays membres de l'UEMOA. Le Roppa ne met pas en avant la souveraineté alimentaire. Mais il estime que la politique agricole de l'union doit affirmer que le développement agricole régional passe par le soutien aux exploitations familiales et doit prendre appui sur cette forme d'organisation de l'agriculture. Il prône une protection efficace de l'agriculture régionale. Le document de politique sera modifié en vue d'introduire une mention particulière relative à la prise en compte des exploitations familiales (cf. encadré n° 5).

Assurer la sécurité alimentaire en s'appuyant sur le développement d'une agriculture régionale durable, productive et compétitive est à nouveau ce qui ressort des objectifs affichés dans la politique. La politique parle de « degré adéquat d'autosuffisance » sans que cela ne soit traduit en objectif quantifié. La notion est par conséquent très floue et autorise toutes les interprétations. La PAU se fixe simultanément l'objectif de reconquérir le marché régional et d'insérer les grandes filières de production dans le marché mondial. La PAU ayant été adopté après la mise en place du Tarif extérieur commun (TEC) de l'UEMOA, la question du niveau de protection n'est pas abordée. Bien que l'étude de base juge les niveaux de protection des produits agricoles et alimentaires globalement insuffisants, la politique agricole ne traitera pas de la dimension commerciale au niveau des frontières extérieures. Le département du développement rural et de l'environnement de la Commission de l'UEMOA juge que la politique de commerce extérieur ne rentre pas dans son champ de compétence. Par conséquent, cette reconquête du marché intérieur et l'atteinte d'un degré adéquat d'autosuffisance sont des objectifs qui ne pourront être poursuivis qu'au travers de l'amélioration de la productivité et de la compétitivité des produits de façon à résister à la concurrence externe.

Encadré 5: La traduction dans la PAU des attentes du ROPPA et les objectifs de la politique

L'exposé des motifs met en avant :

- La place stratégique du secteur agricole dans l'économie des Etats membres de l'Union et [le] rôle fondamental qui lui est assigné de nourrir les populations et réduire la pauvreté en milieu rural ;
- La nécessité de promouvoir au sein des Etats membres une agriculture durable plus productive et plus compétitive, permettant d'améliorer la sécurité alimentaire des populations, par un degré adéquat d'autosuffisance, et d'élever le niveau de vie des agriculteurs et leurs revenus ;
- La nécessité de reconquérir le marché intérieur et d'insérer les grandes filières de production dans le marché mondial, en améliorant leur compétitivité face à la concurrence des pays tiers, afin de réduire la pauvreté et la dépendance alimentaire dans l'Union et dans ses Etats membres ;
- La nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre une politique agricole au niveau régional en concertation avec l'ensemble des acteurs du secteur, en prenant en compte tous les systèmes de production et d'exploitation au sein de l'Union, notamment l'agriculture familiale ;

[...]

L'acte additionnel (n°03/2001) stipule que la PAU :

« (...) prend en compte tous les systèmes de production et d'exploitation au sein de l'Union, notamment l'agriculture familiale (Article 2) ;

(...) a pour objectifs de contribuer, de manière durable, à la satisfaction des besoins alimentaires de la population au développement économique et social des Etats membres et à la réduction de la pauvreté en permettant :

- a) de réaliser la sécurité alimentaire, en réduisant la dépendance alimentaire de l'Union et en améliorant le fonctionnement des marchés des produits agricoles ;
- b) d'améliorer les conditions de vie des producteurs agricoles, en développant l'économie rurale et en revalorisant leur revenu et leur statut social (Article 3).

Extrait de « La politique agricole » ; Commission de l'UEMOA ; juin 2002.

5.2.3 La politique agricole de la CEDEAO : l'ECOWAP

En 2001, la Commission ministérielle de la CEDEAO pour l'agriculture et l'alimentation adopte le cadre d'orientation pour la définition d'une politique agricole régionale, en exécution du traité révisé de la CEDEAO (1993). Ce sera le lancement du processus d'élaboration de ce qui sera appelé plus tard l'ECOWAP et qui va doter d'une politique commune l'ensemble des pays ouest-africains. Dès le départ, la CEDEAO va tirer les enseignements des précédents exercices de définition de politique agricole et/ou alimentaire, notamment sur le plan de l'organisation de la concertation. Le processus va privilégier les principes suivants :

- Une forte implication des pays et des acteurs dans le pilotage, au travers d'un comité régional associant un panel de pays et les réseaux d'acteurs régionaux tels que le ROPPA. Ceux-ci ont joué un rôle important dans l'orientation des travaux ;
- Une équipe d'experts associant des bureaux régionaux ouest-africains, européens et américains, avec des experts « imprégnés » de différents référents économiques, et une équipe qui garantisse une équidistance et une indépendance par rapport aux expériences des politiques agricoles des grands pays ou régions de l'OCDE ;
- Un travail de synthèse des connaissances sur les filières, les marchés, etc. et surtout un travail approfondi d'enquête auprès des acteurs publics et des organisations professionnelles et opérateurs privés dans chaque pays pour identifier la diversité des attentes à l'égard d'une politique régionale ;
- La formulation de différents scénarios de politiques possibles pour la région et l'analyse des impacts de chacun des scénarios. L'idée de départ est que plusieurs politiques sont possibles pour la région mais traduisent des options différentes pour l'avenir de l'agriculture. La force de la politique viendra de la capacité des parties à la négociation d'opérer ces choix et de les traduire dans une politique cohérente. La formulation de scénarios relativement tranchés est une méthode assez nouvelle de travail dans les processus d'élaboration de politiques dans la région (encadré n°6).
- Enfin, l'organisation des ateliers nationaux par groupe d'acteurs (organisations de producteurs, opérateurs économiques, secteur public) puis inter-acteurs, en recherchant une position commune des acteurs nationaux sur le choix du scénario de politique retenu ; puis des ateliers régionaux débouchant sur le processus formel d'instruction par les instances de la CEDEAO, avant l'adoption par les Chefs d'Etat et de Gouvernement¹⁷.

L'intervention des membres du ROPPA dans les ateliers nationaux a permis d'influencer sensiblement le débat. Mais d'une façon générale, la position du ROPPA a rejoint les inquiétudes qui étaient nées au sein des administrations agricoles (et parfois au-delà, notamment au sein des Ministères de l'économie et des finances et parfois des Ministères du commerce), suite à la libéralisation des importations de produits agricoles et alimentaires induite par la mise en œuvre du TEC pour les pays de l'UEMOA. Le débat sur les scénarios a permis à l'ensemble des acteurs de se positionner sur des orientations assez différenciées de la politique agricole, notamment sur le plan de l'ouverture du marché agricole régional sur les marchés internationaux. Deux points majeurs sont ressortis des concertations : l'exigence que soit formulée une vision pour l'agriculture régionale (cette vision n'était pas explicitée dans les documents soumis au débat) et d'autre part un consensus sur le scénario choisi. Les deux points renvoyant d'ailleurs à une même logique. La vision et les objectifs font clairement référence à la recherche de la souveraineté alimentaire régionale passant par une sécurité alimentaire prioritairement fondée sur la reconquête des marchés régionaux, la valorisation des productions régionales et la maîtrise des importations (cf. encadré n°7). Le scénario retenu correspond à une option relativement pragmatique : forte intégration régionale et protection différenciée en fonction des enjeux spécifiques des filières agro-alimentaires. Cette approche est traduite dans le troisième axe d'intervention de l'ECOWAP portant sur l'adaptation du régime commercial extérieur. L'ECOWAP justifie ainsi la protection dans trois situations¹⁸ :

¹⁷ Décision A/DEC./01/05 portant adoption de la politique agricole de la CEDEAO

¹⁸ Annexe à la Décision A/DEC./01/05 portant adoption de la politique agricole de la CEDEAO

« (...)

- en l'absence d'un accord viable sur le commerce des produits agricoles à l'OMC, qui réduirait ou éliminerait de telles subventions, une action de protection unilatérale au niveau régional est justifiée, comme moyen de compenser les distorsions sur le marché mondial ;
- une protection différenciée similaire se justifie pour les incertitudes liées aux fluctuations du marché affectant les populations vulnérables ;
- enfin elle se justifie dans une perspective de protection des investissements pour certaines filières pour lesquelles la région bénéficie d'avantages comparatifs potentiels.

Cette protection différenciée doit s'adapter à la situation interne et internationale spécifique à chaque produit agricole. La fiscalité de porte devra permettre de créer un environnement commercial suffisamment porteur et stable pour sécuriser le développement des filières. »

Encadré 6 : Les scénarios de politique agricole soumis à la concertation de la CEDEAO

La concertation dans les 15 pays de la CEDEAO a porté sur le diagnostic, les enjeux, les défis et les principes directeurs permettant de positionner la politique régionale par rapport aux politiques nationales (subsidiarité, complémentarité, etc.). Mais surtout l'orientation de la politique a été débattue à partir de 4 scénarios alternatifs aux scénarios tendanciels. Ces scénarios n'ont porté que sur les points cruciaux sur lesquels il existe des divergences de vue. Par exemple, « l'accroissement de la productivité et de la compétitivité de l'agriculture » qui constitue un des trois axes majeurs de l'ECOWAP n'a pas été intégré dans les scénarios dans la mesure où le comité de pilotage a considéré qu'il existe un consensus très large sur cette dimension. Les scénarios ont mis en débat deux questions essentielles :

- le degré d'intégration régionale des productions et des marchés ;
 - le degré d'ouverture de la région sur les marchés internationaux.
- Cette dernière question cristallisant les débats et les divergences.

Les quatre scénarios proposés étaient intitulés comme suit :

- 1^{er} scénario : une agriculture régionale fortement intégrée et très ouverte sur les marchés internationaux ;
- 2^{ème} scénario : une agriculture régionale peu intégrée et très ouverte sur les marchés internationaux ;
- 3^{ème} scénario : une agriculture peu intégrée avec une protection élevée et généralisée de l'ensemble du secteur agricole ;
- 4^{ème} scénario : une agriculture régionale fortement intégrée avec une protection différenciée selon les produits et les filières.

C'est ce dernier scénario qui sera choisi et autour duquel sera bâtie la politique régionale.

Source : Cadre de politique agricole pour l'Afrique de l'Ouest – ECOWAP – Document de référence ; juillet 2004 ; CEDEAO

Encadré 7 : Vision et objectifs de l'ECOWAP

La vision

La politique agricole s'inscrit dans la perspective d'une agriculture moderne et durable, fondée sur l'efficacité et l'efficacité des exploitations familiales et la promotion des entreprises agricoles grâce à l'implication du secteur privé. Productive et compétitive sur le marché intra- communautaire et sur les marchés internationaux, elle doit permettre d'assurer la sécurité alimentaire et de procurer des revenus décents à ses actifs.

L'objectif général

La Politique agricole de la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest a pour objectif général de contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté dans les États membres, ainsi que des inégalités entre les territoires, zones et pays.

Les objectifs spécifiques

Cet objectif général se décline en sept objectifs spécifiques dont les trois premiers repris ci-dessous font référence à la souveraineté alimentaire et à la façon de la mettre en œuvre :

.../...

...

- assurer la sécurité alimentaire de la population rurale et urbaine ouest-africaine et la qualité sanitaire des produits, dans le cadre d'une approche garantissant la souveraineté alimentaire de la région ;

- réduire la dépendance vis-à-vis des importations en accordant la priorité aux productions alimentaires ainsi qu'à leur transformation, par la valorisation et l'exploitation des complémentarités et des avantages comparatifs au sein de la région tout en tenant compte des spécificités liées au caractère insulaire ou enclavé de certaines zones rurales ou pays ;

- favoriser une intégration économique et commerciale équitable des exploitations agricoles dans les marchés nationaux, régionaux et internationaux, permettant d'améliorer les revenus de la population agricole, et notamment les revenus des femmes ;

(...)

Source : Annexe à la décision A/DEC./01/05 portant adoption de la politique agricole de la Communauté Économique des Etats d'Afrique de l'Ouest ; CEDEAO ; Janvier 2005.

5.3 Les politiques et stratégies nationales

Le Sénégal et le Mali viennent de redéfinir leurs politiques agricoles. Dans les deux cas, les gouvernements ont opté en faveur d'une loi d'orientation. Dans les deux cas, avant que le projet de loi ne soit soumis au Parlement par le Conseil des Ministres, une concertation approfondie a été conduite avec les acteurs, les organisations paysannes au premier chef¹⁹.

5.3.1 La politique agricole du Sénégal

Ces deux politiques font explicitement référence à l'objectif de souveraineté alimentaire. Dans le cas du Sénégal, la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale fixe ainsi les objectifs poursuivis et la responsabilité de l'État :

« (...) »

Article 5 : *la réduction de la pauvreté est la principale priorité de la politique de l'Etat, en particulier dans les zones rurales. L'Etat s'emploie à assurer à toutes les personnes exerçant les métiers de l'agriculture un niveau de vie leur permettant de faire face durablement à leurs besoins légitimes en matière d'alimentation, de santé, de logement, d'habillement, d'éducation, de formation et de loisirs. Il œuvre également en vue d'atteindre, à moyen terme, un niveau de sécurité alimentaire qui garantisse la souveraineté alimentaire du pays.*

Article 6 : *Les objectifs spécifiques de la politique de développement agro-sylvo-pastorale sont :*

1. la réduction de l'impact des risques climatiques, économiques, environnementaux et sanitaires, par la maîtrise de l'eau, la diversification des productions, la formation des ruraux, afin d'améliorer la sécurité alimentaire de la population, et de réaliser à terme la souveraineté alimentaire du pays ;

(...) »

L'article 24 de la loi portant sur la diversification, les filières et la régulation des marchés précise les voies envisagées :

« *La diversification des productions agricoles constitue un puissant levier dans l'amélioration des revenus des ruraux et de la sécurité alimentaire du pays.*

En outre, elle devra permettre le développement de filières d'exportations correspondant à la demande internationale, d'une part, et répondant aux besoins pressants de substitution aux importations de produits alimentaires, d'autre part.

(...) ».

¹⁹ Dans le cas du Mali, le Président de la République à qui revient l'initiative de la loi d'orientation, a confié à la CNOP, la coordination nationale des organisations paysannes le soin d'organiser les consultations dans les régions et dans le cadre d'ateliers par grande thématiques

L'article 36 de la LOASP précise que *« Chaque fois que nécessaire, l'Etat prend des mesures de protection ou accorde des subventions pour réduire ou supprimer les distorsions dans les échanges économiques extérieurs, au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO, dans le respect des accords de l'Organisation Mondiale du Commerce.*

Dans le cadre des négociations commerciales multilatérales et bilatérales, l'Etat oeuvre à la suppression des pratiques déloyales dans les échanges commerciaux. ».

L'État sénégalais se donne clairement comme ambition de reconquérir le marché national et d'améliorer la couverture des besoins alimentaires du pays au travers d'une politique de diversification et de substitution aux importations. Il ne s'interdit pas d'intervenir sur les marchés, y compris au niveau de la politique de protection, lorsque ses productions sont mises en danger par des distorsions induites par les politiques de ses partenaires commerciaux. La loi aborde essentiellement la sécurité alimentaire sous l'angle de l'accroissement des disponibilités nationales. Elle ne dit rien sur les conditions d'accès à l'alimentation, alors que plus de la moitié de la population est urbanisée et assure la couverture de ses besoins via le marché. Les interviews réalisées au Sénégal ont montré que les acteurs publics ne se fixent pas d'objectifs précis en terme de niveau de reconquête du marché intérieur : quelle serait la part d'auto-provisionnement qui permettrait de considérer que l'objectif de souveraineté alimentaire est atteint ? A cette question les interlocuteurs ont répondu en indiquant qu'il convenait de raisonner en terme d'inversion de tendance par rapport à la situation actuelle, où la croissance des besoins est couverte par des importations croissantes de riz brisé d'origine asiatique.

5.3.2 La politique agricole du Mali

La loi d'orientation agricole du Mali (LOA) précise dans l'article 3 au titre des dispositions générales que *« La politique de développement Agricole a pour but de promouvoir une agriculture durable, moderne et compétitive reposant, prioritairement sur les exploitations familiales agricoles reconnues, sécurisées, à travers la valorisation maximale du potentiel agro-écologique et des savoir-faire agricoles du pays et la création d'un environnement propice au développement d'un secteur agricole structuré.*

Elle vise à garantir la souveraineté alimentaire et à faire du secteur agricole le moteur de l'économie nationale en vue d'assurer le bien-être des populations.

La politique de développement agricole s'appuie sur la promotion volontariste de la modernisation de l'agriculture familiale et de l'entreprise agricole, pour favoriser l'émergence d'un secteur agro-industriel structuré, compétitif et intégré dans l'économie sous-régionale.

(...) ». La loi définit ce qu'elle entend par souveraineté alimentaire. Il s'agit du *« Droit pour un État de définir et de mettre en oeuvre une politique agricole et alimentaire autonome garantissant une agriculture durable basée sur les productions locales et la responsabilisation des producteurs qui disposent, à cet effet, de moyens appropriés, notamment terre, eau, crédit, marchés ».*

Le titre III de la LOA traite spécifiquement de la souveraineté alimentaire (encadré n°8). Il est intéressant de constater que l'Etat ne s'interdit pas d'intervenir sur le marché : *« l'Etat veille à la régulation des importations et exportations des produits agro-alimentaires »*, sans faire référence à ce stade aux engagements du pays au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO. Le titre V consacré aux productions et aux marchés précise (article 80) que l'Etat favorise la dynamisation du marché national, la fluidification des échanges et l'intégration sous-régionale des marchés agricoles (...). L'article 183 va plus loin et indique que *« l'État, au besoin et en concertation avec la profession agricole et les autres acteurs du secteur privé, prend des mesures appropriées pour protéger les marchés nationaux de produits agricoles ».*

Les interviews réalisées auprès des acteurs maliens confirment la primauté d'une vision nationale du développement de l'agriculture. Alors que la politique commerciale relève de la supranationalité des institutions régionales, l'État ne s'interdit pas d'intervenir directement et, semble-t-il, sans s'obliger à agir dans le cadre communautaire.

Encadré 8 : La souveraineté alimentaire dans la Loi d'orientation agricole du Mali

Titre III : de la souveraineté alimentaire et des risques

Chapitre 1 : de la souveraineté alimentaire

Article 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.

Article 52 : La stratégie de développement des productions agricoles est axée prioritairement sur les mesures de spatialisation, d'intensification, de diversification et de durabilité des productions selon les avantages comparatifs, de compétitivité des produits, satisfaction des besoins nationaux, de régulation des importations et de promotion des exportations.

Article 53 : L'Etat en concertation avec les Collectivités territoriales définit les politiques de développement des productions végétales, animales, halieutiques, aquacoles, forestières et fauniques et veille à leur mise en oeuvre. Leur objectif prioritaire vise la souveraineté alimentaire à moyen terme dans le respect des dispositions des principes et objectifs définis au Titre 1 de la présente loi.

Ces politiques définissent les mesures concourant à la disponibilité et l'accessibilité des produits alimentaires diversifiés sur l'étendue du territoire national.

Article 54 : L'Etat, en collaboration avec les Collectivités territoriales, assure, dans sa stratégie d'approvisionnement, la coordination et l'appui aux opérations commerciales dans les zones structurellement déficitaires, apporte des appuis complémentaires spécifiques dans les zones à risques et veille à la régulation des importations et exportations des produits agro-alimentaires.

Article 55 : Les Collectivités territoriales, peuvent bénéficier de subventions spécifiques de la part de l'Etat, dans le cadre de contrats programmes de sécurité alimentaire, tenant compte de la réduction de la pauvreté rurale et la protection de l'environnement ou des disparités inter ou intra régionales.

[...]

5.4 Négociation des politiques et souveraineté alimentaire

Ces processus sont importants car on constate que plus les démarches impliquent de façon suffisamment participative les acteurs paysans, plus le contenu des politiques va refléter leurs positions. Deux phénomènes jouent en cette faveur : les débats induits par une participation active des responsables paysans contribuent à mieux enraciner l'approche dans les réalités quotidiennes des sociétés paysannes ouest africaines et d'autre part, le poids du monde paysan sur lequel s'appuient les leaders finit par peser sur les orientations retenues à l'issue du dialogue, voire parfois des confrontations. La démocratisation du débat, lorsqu'il va de pair avec le renforcement des organisations paysannes et de leur capacité d'intervention dans le dialogue politique, joue inévitablement en faveur de politiques plus « pro paysannes ». Or aujourd'hui, le concept de souveraineté alimentaire est perçu comme le baromètre permettant de juger le degré d'inclination des politiques agricoles dans le sens des intérêts de la petite paysannerie ou plus globalement de l'agriculture familiale.

En d'autres termes, l'intégration de la perspective de souveraineté alimentaire ne relève pas encore du langage habituel des experts. Aussi, lorsqu'elle figure explicitement dans les politiques, c'est généralement le résultat du dialogue social. On le constate nettement dans le cas du Sénégal, du Mali et de l'Afrique de l'Ouest. Le contenu même de la politique et son orientation n'en sont pas forcément radicalement modifiés mais la « *labellisation souveraineté alimentaire* » traduit une forte appropriation des politiques par les organisations paysannes, qui dès lors les défendent et veillent à leur mise en œuvre et à leur traduction dans les réalités. Il est par exemple significatif de constater que les acteurs de la société civile et les organisations paysannes ont communiqué plus activement autour de l'ECOWAP que le Secrétariat de la CEDEAO lui-même. En marquant leur attachement et leur appropriation de cette politique, ces acteurs prennent date et mettent en quelque sorte les décideurs au pied du mur.

6. Comment l'objectif de souveraineté alimentaire est-il mis en œuvre en Afrique de l'Ouest ?

6.1 *Au niveau des politiques agricoles*

Les récents exercices de définition de stratégies de développement rural, de lois d'orientation ou de politique agricole au niveau national (Sénégal, Mali notamment) et régional (PAU et ECOWAP) ne doivent pas faire illusion. Hormis le Nigeria, les pays de la région n'avaient plus de politique agricole à la hauteur de l'importance des enjeux du secteur dans l'économie et la société ouest africaine. Aujourd'hui, ces nouvelles politiques sont en premier lieu l'expression d'une volonté politique de réinvestir le champ du développement agricole en redéfinissant un nouvel horizon avec les acteurs socioprofessionnels.

L'expression de la souveraineté alimentaire dans les politiques est trop récente pour que l'on puisse d'ores et déjà analyser la façon dont les politiques agricoles nationales traduisent le concept dans la réalité. On peut cependant approcher la question en considérant :

- Que la dimension protection aux frontières, dimension fondamentale de la souveraineté alimentaire, est une prérogative du niveau régional.
- Que la dimension « modernisation, transformation, intensification raisonnée des systèmes de production et d'exploitation », deuxième dimension fondamentale de la souveraineté alimentaire, relève prioritairement des politiques de développement au niveau national.

La dimension commerciale fait l'objet d'un développement dans la partie suivante. La dimension relative au développement agricole n'est pas développée dans la mesure où les politiques nationales qui mettent en avant le principe de souveraineté alimentaire en sont seulement au stade de la définition des programmes opérationnels.

L'exploitation des évaluations de l'application de la charte de l'aide alimentaire permet d'analyser le degré d'engagement des Etats et des autres acteurs dans les mesures qui s'inscrivent dans la construction de la souveraineté alimentaire.

6.2 *Au niveau des politiques commerciales*

Jusqu'à là les pays de la région ouest africaine relevait de deux espaces d'intégration économique et commerciale : l'UEMOA et la CEDEAO. Un processus de convergence devrait conduire à une politique commerciale commune d'ici le 1^{er} janvier 2008.

Malgré l'importance de l'agriculture comme secteur économique (part du PIB, des exportations, de l'emploi, etc.), la situation agro-alimentaire reste précaire. Au plan commercial on peut retenir quelques points saillants :

- Neuf pays sur quinze enregistrent un déficit de la balance commerciale agro-alimentaire, y compris le Nigeria ;
- Le Nigeria représente à lui seul 36 % des importations agro-alimentaires de la région ;
- La Côte d'Ivoire assure 52 % des exportations agricoles de la zone ;
- Alors que les importations progressaient de 63 % en 20 ans, les exportations progressaient plus vite : + 95 % ;
- Par conséquent la balance commerciale agro-alimentaire de la zone est passée de déficitaire à excédentaire (- 267 millions de \$ en 1982-84 ; + 522 millions de \$ en 2002-04). Ramenée à la population la dépendance alimentaire a tendance à se réduire ;

- Cet excédent reste très modéré quand on sait que ces économies sont encore majoritairement agricole en, terme d'emploi et que le secteur représente une part importante du PIB (de l'ordre de 30-35 %) ;
- Les principaux produits importés sont des produits que la région est en mesure de produire : céréales, lait et viandes, tomates, sucre, etc. Par exemple 70 % des importations d'origine européenne concernent des produits concurrents de l'économie agricole régionale.
- Les trois groupes de produits les plus importants : céréales, lait et produits laitiers, viandes représentent environ la moitié des importations alimentaires de la région. La valeur de ces importations a été multipliée par deux au cours des 20 dernières années (tableau 4).
- Il s'agit aussi des produits qui ont le plus bénéficié des politiques de soutiens à la production et aux exportations dans les pays de l'OCDE (tableau 6).

Nombreux sont ceux qui escomptaient une révision de la protection extérieure du secteur agricole à la faveur du processus d'extension du Tarif extérieur commun (TEC) en vigueur dans l'espace UEMOA à l'ensemble de la CEDEAO. Cette attente était portée par les organisations paysannes qui voyaient là un moyen de mettre la politique commerciale extérieure en conformité avec les orientations retenues pour la nouvelle politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest. Elles étaient rejointes par les ONG, certains réseaux d'opérateurs économiques dont l'activité est fondée sur la valorisation des produits agricoles régionaux. Enfin, les administrations agricoles régionales (les départements agriculture / développement rural de la CEDEAO et de l'UEMOA) et nationales portaient cet espoir de voir les producteurs et l'ensemble des acteurs des filières régionales encouragés par une meilleure protection de leurs marchés régionaux.

Lors du processus de négociation de l'ECOWAP, les OP se félicitaient que l'adoption de la politique sectorielle intervienne avant l'adoption du TEC CEDEAO, à la différence de la Politique agricole de l'UEMOA adoptée alors que le TEC était déjà fixé. Certains ministères de l'agriculture des pays de la zone franc ont aussi vu dans l'extension du TEC l'opportunité de rediscuter les quatre niveaux du TEC, qu'ils jugeaient inappropriés aux produits agricoles et alimentaires²⁰.

Dans ce contexte, l'adoption du TEC en janvier 2006 par les Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO²¹ a créé la surprise. Ces derniers, sur proposition des Ministres du commerce des 15 pays de la CEDEAO, confirmaient que l'Union douanière reposerait sur un TEC à quatre bandes avec des droits de douane respectifs de 0, 5, 10 et 20 % (Encadré n°9).

Encadré 9 : La composition du Tarif extérieur commun (TEC)

Le TEC est composé :

- Du droit de douane (DD), de la redevance statistique (RS²²) et du prélèvement communautaire de la CEDEAO (PC/CEDEAO) ;
- De la taxe dégressive de protection (TDP) ;
- De la taxe conjoncturelle à l'importation (TCI).

Les produits sont classés selon la nomenclature tarifaire et statistique et répartis en quatre catégories sur lesquelles va s'appliquer un droit de douane différent :

- Catégorie 0 : Biens sociaux essentiels ;
- Catégorie 1 : Biens de première nécessité, matières premières de base, biens d'équipements et intrants spécifiques ;
- Catégorie 2 : Intrants et produits intermédiaires
- Catégorie 3 : Biens de consommation finale

.../...

²⁰ Cf. entretien avec Ndiobo Diène, Bruno Buffaria et Philippe Chedanne ; « Entre autonomie de décision et règles communes » ; pp 24-25 ; Grain de sel n°34-35 Mars-août 2006 ;

²¹ Décision A/DEC. 17/01/06 portant adoption du tarif extérieur commun de la CEDEAO ; 29^{ème} session de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement ; Niamey ;

²² La redevance statistique est fixée à 1 %.

...

Les taux de droits de douane retenus pour chacune de ces quatre catégories sont les suivants : catégorie 0 : 0% ; catégorie 1 : 5 % ; catégorie 2 : 10 % ; catégorie 3 : 20 %.

Pour l'heure, la TDP, destinée à protéger temporairement les secteurs qui auraient à subir une libéralisation trop brutale et risquée du fait de l'application du TEC, ainsi que la TCI (mesure de sauvegarde spéciale de la CEDEAO) destinée à réagir à une augmentation importante des importations et/ou à une baisse sensible des prix à l'importation ne sont pas encore mises en œuvre. Il s'agit de mécanismes communautaire d'application nationale qui ne sont pas encore opérationnels dans les pays non membres de l'UEMOA. De la même façon est évoquée au niveau du secrétariat de la CEDEAO l'éventualité d'un mécanisme complémentaire destiné à neutraliser l'impact des soutiens aux exportations des pays membres de l'OCDE vers les pays de l'espace CEDEAO, ce mécanisme appelé « prélèvement compensatoire » de la CEDEAO –PCC) est encore en cours de négociation entre les pays.

Source : Agritrade ; CTA- Bureau Issala d'après Décision A/DEC.17/01/06 portant adoption du tarif extérieur commun de la CEDEAO

En réalité il y a toujours eu deux interprétations de la décision des Chefs d'Etat de la CEDEAO prise en 2003 de procéder à l'extension du TEC de l'UEMOA et de créer une Union douanière associant les 15 pays ouest africains. Cette décision s'inscrivait dans le cadre de la préparation de l'Accord de partenariat économique (APE) entre l'Afrique de l'Ouest et l'UE. L'APE est destiné à réformer le régime commercial qui régit les échanges commerciaux entre les deux régions. Il cherche à répondre aux problèmes posés par l'incompatibilité du régime antérieur (appelé « régime de Lomé ») avec les règles de l'OMC. Le régime de Lomé reposait en effet sur des préférences commerciales non réciproques qui permettaient aux pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) de bénéficier de concessions tarifaires pour leurs exportations sur le marché européen, sans qu'en contrepartie les pays ACP n'accordent de préférence aux importations d'origine européennes. Ce type d'accord non réciproque n'est possible que lorsque les concessions sont accordées à des pays ayant le statut de PMA. Dans le cas contraire, avec les PED non PMA, les concessions doivent soit être étendues à l'ensemble des pays en développement (clause de la Nation la plus favorisée, principe de non discrimination) soit s'inscrire dans la mise en place d'une zone de libre échange assurant la réciprocité des concessions commerciales entre les deux pays ou les deux régions (article XXIV de l'OMC). En Afrique de l'Ouest, sur les 15 pays membres de la CEDEAO, douze pays sont des PMA et trois pays sont des non PMA : la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigeria. Ces trois pays assurent de l'ordre de 80 % des exportations de la région vers l'UE, qu'il s'agisse de l'ensemble des produits ou des produits agricoles.

L'APE devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2008, date à laquelle expire la dérogation obtenue auprès de l'OMC et qui permet à l'Union européenne et aux ACP de ne pas se conformer à toutes les règles commerciales multilatérales. L'APE compte assurer la compatibilité avec les règles de l'OMC en s'appuyant sur la mise en place de zones de libre échange entre les régions ACP (l'Afrique de l'Ouest dans le cas présent) et l'Union européenne. Pour parvenir à terme (2020) à cette libéralisation quasi complète des échanges entre les deux zones économiques, l'Afrique de l'Ouest doit être une véritable Union douanière dotée d'un tarif extérieur commun.

Une première interprétation de cette notion « d'extension du TEC » considèrerait qu'il s'agissait pour les pays non membres de l'UEMOA d'adopter le TEC UEMOA, sans modification substantielle, notamment sur le plan des niveaux de tarifs, la porte restant ouverte sur la classification de certains produits. Une seconde interprétation considèrerait que les Chefs d'Etat avaient adopté le principe général du TEC et les disciplines qui s'y rapportent, mais que le débat était ouvert sur les niveaux de tarifs, la catégorisation et la classification des produits.

Les termes de la décision des Chefs d'Etat ne tranchent pas clairement entre ces deux options et par conséquent il est difficile de porter un jugement définitif sur la cohérence entre l'ECOWAP et le niveau du TEC. Les points suivants peuvent être mentionnés pour éclairer l'analyse.

- La structure actuelle du TEC existe tant qu'elle n'est pas modifiée par décision des Ministres du Commerce. Autrement dit, rien n'interdit ni des reclassifications à l'intérieur des quatre bandes actuelles ni une modification des catégories et l'introduction de nouvelles bandes tarifaires, et ce, en fonction de l'évolution de la négociation régionale, des rapports de force, de la mobilisation des acteurs, etc.
- Les pays membres ainsi que la Commission de l'UEMOA n'ont pas souhaité revenir sur les quatre bandes du TEC.
- Les pays non membres de l'UEMOA ont été invités à établir deux listes de produits constituant des exemptions à l'application du TEC : une première liste (liste A) porte sur des produits pour lesquels le pays est d'accord avec la tarification proposée mais estime ne pas être en mesure de respecter ce tarif pendant la période de transition qui va de janvier 2006 à décembre 2007. Il s'agit donc d'une dérogation transitoire. Une deuxième liste (liste B) porte sur les produits pour lesquels le pays n'est pas d'accord avec le niveau de tarif proposé au-delà de la période de transition.
- Le comité TEC composé de représentants de tous les pays membres de la CEDEAO a engagé des négociations visant à reclassifier certains produits. L'hypothèse de création d'une cinquième bande avec un tarif à 50 % est pour l'heure peu soutenue par les pays. Même le Nigeria qui fait figurer ce souhait dans sa liste B ne semble pas soutenir activement sa création.
- Certains produits comme le riz (taxé à 10 %) et la poudre de lait (actuellement considérée comme un intrant taxé à seulement 5 %) pourraient être reclassifiés en catégorie 3 (20 % de droits de douane).
- La cohérence entre l'ECOWAP et la politique de commerce extérieur est essentiellement discutée désormais par le biais du prélèvement compensatoire, dont la finalité principale est de neutraliser l'impact du dumping exercé par les concurrents des producteurs agricoles ouest africains. Les autres mécanismes envisagés portent sur le mécanisme de sauvegarde spéciale destiné à réagir à une hausse brutale des importations ou à une baisse des prix sur les marchés internationaux.
- L'Union européenne est un des principaux fournisseurs de produits agro-alimentaires importés par la région. Par conséquent un démantèlement des protections aux frontières (non application du TEC sur les importations d'origine européenne dans le cadre de l'APE) conduirait à placer les importations d'origine européennes en concurrence directe avec les filières ouest africaines.
- Face à ce risque qui a été mis en évidence pour de nombreuses filières dans les études d'impact d'un APE entre l'Union européenne et l'Afrique de l'Ouest, les produits agricoles pourraient être considérés comme des produits sensibles exclus, définitivement ou temporairement, partiellement ou complètement, du programme de libéralisation des échanges. Le volet de la négociation relatif à la libéralisation du commerce entre les deux régions (ampleur du désarmement tarifaire, couverture des produits, rythme et calendrier, protection / exclusion des produits sensibles, etc.) sera en principe traitée en 2007.

Au cours des prochaines années, la façon dont évoluera la politique commerciale ouest africaine sera déterminante pour l'agriculture régionale. Le niveau de protection actuelle comparé aux autres régions et pays montre que la zone est déjà très ouverte aux échanges extérieurs. Cette libéralisation a été conduite sans que les principaux concurrents de l'Afrique de l'Ouest ne désarme et réduisent leurs soutiens à l'agriculture. Hormis au Nigeria où la moyenne simple des droits de douane appliqués sur les produits agricoles s'élève à 39 %, dans tous les autres pays de la CEDEAO, ceux-ci sont inférieurs à 15 %, au même niveau que les droits appliqués au Brésil, connu comme un agro-exportateur favorable au libre-échange. Alors que les niveaux de productivité en Afrique de l'Ouest sont sans commune mesure avec la productivité de ses concurrents des pays industrialisés, les soutiens octroyés en Afrique de l'Ouest sont très faibles alors que les agricultures des pays développés bénéficient de soutiens considérables. On estime que l'UE dépense environ 65 milliards d'euros (aides communautaires et nationales à l'agriculture) et le soutien global (y inclus « le surcoût » payé par les consommateurs) s'élève à 121 milliards d'euros. Ce montant correspond à 30 fois le montant du Fonds européen de développement alloué à l'ensemble des 77 pays ACP.

Par conséquent, l'exercice de la souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest est indissociable d'une réforme des politiques agricoles et commerciales dans les pays concurrents, notamment européens. De ce point de vue, la négociation internationale est absolument indispensable pour définir des règles du jeu équitables en matière de commerce international. On pourrait penser que les seuls pays africains peuvent agir en érigeant une protection efficace. Mais ce serait ignorer le fait que tous les pays de la région n'ont pas les mêmes intérêts. Par exemple, alors que le Nigeria propose de taxer le riz à 50 %, d'autres pays souhaitent qu'il soit considéré comme un bien social et entièrement détaxé. C'est le cas de la Gambie. Par conséquent, les pratiques de dumping exacerbent les conflits d'intérêts entre producteurs et consommateurs et entre pays. Elles rendent d'autant plus difficile la réalisation de l'intégration régionale en repoussant les possibilités de négocier un compromis entre les intérêts des différents groupes d'acteurs et de pays. De ce point de vue, l'expérience de la Charte de l'aide alimentaire est très instructive. Elle enseigne (parce que les pays bénéficiaires avaient aussi intérêt comme les pays donateurs, à certaines « mauvaises pratiques » de l'aide) que pour avancer dans la bonne direction, les deux parties doivent faire des efforts conjoints. Sinon, le processus de réforme à toutes les chances d'échouer. L'interdépendance croissante des économies agricoles et alimentaires invite à réfléchir les réformes à entreprendre de part et d'autre, ainsi qu'à la façon de les mettre en œuvre ensemble. Sur ce plan, l'agenda de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest a été considérablement accéléré par la perspective de l'APE et la contrainte que cela représentait. Jamais des efforts équivalents à ceux qui ont été consentis en Afrique de l'Ouest depuis 4 ans n'auraient été faits sans cet agenda international.

Tableau 3 : Comparaison des droits de douane appliqués aux produits agricoles

Pays	Moyenne simple appliquée (%)	Moyenne pondérée appliquée (%)
Pays industrialisés		
<i>Tous pays industrialisés</i>	24,1	14,1
Australie	1,3	2,4
Canada	9,8	11,7
Union européenne	19,8	17,4
Nouvelle-Zélande	1,6	2,4
États-Unis	5,0	5,0
Pays en développement		
<i>Asie de l'Est et Pacifique</i>	17,0	39,1
Chine	15,7	12,6
Thaïlande	34,8	15,3
<i>Amérique latine et Caraïbes</i>	13,4	18,4
Brésil	12,2	11,5
Maroc	41,0	27,0
Inde	35,3	28,4
<i>Afrique subsaharienne</i>	17,5	16,2
Bénin	13,9	14,9
Burkina Faso	13,9	14,0
Côte d'Ivoire	10,9	9,7
Guinée-Bissau	13,8	17,4
Mali	13,9	13,5
Niger	13,9	13,3
Nigéria	39,0	29,1
Sénégal	14,0	11,5
Togo	13,9	11,8

Source : FAO

Tableau 4 : Évolution des importations dans la CEDEAO de trois catégories de produits concurrents des filières régionales

	1984/85	1993/94	2003/04	2003-04/ 1993-04
Importations CEDEAO en volume (tonnes)				
Céréales	4 390 416	4 645 383	8941939	192%
Produits laitiers+oeufs	204 617	161 147	268842	167%
Viandes et préparations	45 995	78 578	222766	283%
Importations CEDEAO en valeur (1000\$)				
Céréales	1 076 828	1 005 357	1873872	186%
Produits laitiers+ oeufs	223 744	254 332	529424	208%
Viandes et préparations	49 729	73 087	221005	302%
<i>Total trois groupes de produits</i>	<i>1 350 301</i>	<i>1 332 775</i>	<i>2 624 300</i>	<i>197%</i>

Source : données FAO

Tableau 5 : Exportations et importations agro-alimentaires des pays de la CEDEAO

	Exportations (1000 \$)			Importations (1000\$)			Solde de la balance agro-alimentaire (1000\$)		
	1982-84	1992-94	2002-2004	1982-84	1992-94	2002-2004	1982-84	1992-94	2002-2004
Bénin	43 141	103 670	223 316	112 903	172 797	259 699	-69 763	-69 127	-36 382
Burkina Faso	57 535	89 147	265 040	81 680	119 337	139 228	-24 145	-30 190	125 812
Cap-Vert	586	748	271	26 058	63 476	96 443	-25 473	-62 728	-96 172
Côte d'Ivoire	1 520 044	1 532 210	3 135 503	386 014	383 381	574 717	1 134 030	1 148 828	2 560 786
Gambie	28 708	19 736	19 954	40 871	88 407	101 849	-12 163	-68 672	-81 895
Ghana	357 756	326 617	984 230	101 173	211 483	685 732	256 583	115 134	298 498
Guinée	27 524	39 129	40 336	46 318	168 645	194 079	-18 794	-129 516	-153 743
Guinée-									
Bissau	8 571	16 773	52 659	11 377	33 261	44 051	-2 806	-16 488	8 608
Libéria	108 465	21 355	85 630	98 375	87 893	95 216	10 090	-66 538	-9 587
Mali	191 757	251 815	298 399	75 722	109 021	159 981	116 034	142 794	138 418
Niger	68 805	27 232	64 259	84 120	72 871	147 265	-15 315	-45 639	-83 006
Nigéria	381 299	259 112	502 982	1 840 323	860 583	1 990 305	-1 459 024	-601 471	-1 487 323
Sénégal	170 148	114 612	161 773	268 000	358 746	705 918	-97 852	-244 134	-544 144
Sierra Leone	32 574	13 804	11 335	60 961	108 077	152 102	-28 387	-94 274	-140 767
Togo	61 348	93 063	116 569	91 845	60 959	93 393	-30 497	32 104	23 175
CEDEAO	3 058 261	2 909 022	5 962 255	3 325 744	2 898 939	5 439 978	-267 483	10 084	522 276

Données FAO

Tableau 6 : Soutiens publics octroyés par les principaux concurrents des agricultures ouest africaines

ESP : Équivalent subvention à la production	1986-88		2005	
	ESP (md euros)	ESP en % de la valeur de la production	ESP (md euros)	ESP en % de la valeur de la production
Australie	1 320	5	1 453	5
Canada	6 066	36	6 015	21
Union européenne	100 147	41	133 785	32
Japon	49 579	64	47 435	56
Nouvelle Zélande	474	11	262	3
Etats-Unis	36 958	22	42 669	16
OCDE	242 474	37	279 845	29

Source : *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : panorama* ; OCDE ; 2006

6.3 L'application de la charte dans les pays sahéliens

La charte n'est pas un instrument contraignant. Il s'agit d'un instrument dont la mise en œuvre repose sur la volonté des acteurs. S'ajoute la « pression collective » qui s'exerce sur l'un ou l'autre des acteurs et conduit à privilégier le respect des règles communes.

Les enquêtes conduites dans le cadre de la préparation de cette note au Cap Vert, au Sénégal, au Mali et au Burkina Faso corroborent des observations antérieures au Niger. La Charte de l'aide alimentaire n'est plus une référence explicite dans la gestion des crises et des aides alimentaires. Les principaux acteurs qui, tant du côté des agences d'aide que du côté des administrations nationales, ont contribué à l'élaboration de la charte ont pour la plupart changé de fonction et ne sont plus en situation d'appliquer la charte. Cela ne signifie pas pour autant que ses principes soient quotidiennement bafoués. Au contraire, il semble exister une « culture de gestion de l'aide » dans le Sahel tant au niveau des décideurs publics, qu'au niveau des donateurs qui conduit en général à appliquer les grands principes de la charte.

Ces principes de la charte sont généralement assez bien intégrés dans les politiques de prévention et de gestion des crises alimentaires dans la plupart des pays. Certains pays y font clairement référence dans les fondements de la politique de PGCA, comme c'est le cas au Niger.

L'amélioration fondamentale qui est intervenue avec l'application de la charte concerne l'aide programme. C'était la forme d'aide la plus perverse sur le plan des risques de déstabilisation des économies agricoles et alimentaires locales. Ces aides ont été rayées de la carte par plusieurs donateurs. Subsiste encore une part de l'aide américaine et surtout l'aide japonaise en riz. Cette dernière est décriée par les organisations paysannes (et certains donateurs) et pose objectivement beaucoup de problèmes de concurrence pour les filières locales. Elle est acceptée par les gouvernements car elle constitue une aide à la balance des paiements et comporte peu de contraintes ou conditionnalités.

6.3.1 Anticipation et atténuation des crises

Dans tous les pays des efforts très importants ont été consentis dans la mise en place de dispositifs d'information permettant de cerner les productions (via l'enquête agricole), les déficits, les populations et les zones à risques (systèmes d'alerte précoce), le fonctionnement des marchés (systèmes d'information sur les marchés). Par conséquent, les pays sont en mesure d'établir des prévisions de récolte, de concevoir un bilan céréalier prévisionnel permettant de prévoir dès les récoltes les gaps entre les disponibilités (productions, reports de stocks, importations, aides programmées) et les besoins. Ils sont en mesure de planifier et organiser des réponses à la crise très en amont du déclenchement des crises, généralement à la période de soudure. D'une façon générale, les informations qui en sortent permettent de nourrir le dialogue entre les acteurs nationaux et les donateurs et par conséquent de définir les besoins d'aide alimentaire, ou mieux, de définir en amont des crises les mesures d'atténuation ou de prévention qui vont permettre d'éviter l'entrée en crise alimentaire des populations et la mobilisation d'aide alimentaire.

Ces mesures visent à fournir des ressources complémentaires aux ménages et à renforcer les mécanismes endogènes de résistance aux chocs :

- mise en place ou reconstitution de banques de céréales ;
- mise en place de banques de semences pour éviter la consommation de semences ;
- mise en place de cultures de contre saison ;
- approvisionnement en fourrages pour éviter les décapitalisations d'animaux ;
- mise en place d'opérations de cash ou food for work ;
- ventes de céréales à prix modérés ; etc.

Tout cet arsenal de mesures d'atténuation des crises est régulièrement mobilisé dans les différents pays sur la base d'une analyse précoce de la situation alimentaire. La première mesure de bonne gestion de l'aide consiste donc à en éviter le recours.

Ces dispositifs d'information restent pourtant très fragiles et pour la plupart ne sont pas encore sécurisés au plan de leur financement et de leurs capacités humaines et institutionnelles. Par ailleurs, ces dispositifs ont avant tout été conçus à partir d'une vision nationale de la sécurité alimentaire. Par conséquent, ils prennent peu en compte les flux de produits alimentaires entre les pays alors qu'il est désormais reconnu que les marchés sont régionalisés. D'autre part, l'approche reste très empreinte d'une lecture des crises fondée sur les déficits de production, en accordant une place très importante au bilan céréalier. Cette approche ne prend pas suffisamment en considération la vulnérabilité des populations et la dimension accès à l'alimentation et lorsqu'elle le fait, elle privilégie les populations en milieu rural confrontées à des déficits de production. Les approches évoluent cependant assez rapidement et les pays, avec les principaux partenaires, se dotent actuellement d'un cadre harmonisé d'analyse de la vulnérabilité.

6.3.2 Multiplication des acteurs et affaiblissement des dispositifs de dialogue et de concertation

L'aide alimentaire est devenue une composante très mineure de l'approvisionnement céréalier. Elle ne constitue depuis une dizaine d'année que moins de 2 % des disponibilités céréalières en moyenne sur le Sahel. Une part très importante de ces aides est désormais fournie au travers d'achats locaux et d'aides triangulaires (voir graphique n°2).

Les difficultés principales sont désormais liées à la multiplication des acteurs impliqués dans la mobilisation des aides alimentaires en cas de crise. Le cas récent du Niger est là pour le confirmer. Mais d'une façon générale, les principes de la charte sont bien intégrés au sein des grandes agences traditionnelles, qui toutes partagent une vision assez proche et surtout sont intégrées dans les espaces et dispositifs de concertation et de coordination entre elles et avec les autorités nationales et régionales²³.

Mais en l'espace de 15 ans, depuis la signature de la charte, le paysage des acteurs de l'aide a profondément évolué. Alors que 75 % des aides fournies l'étaient à l'époque par les donateurs signataires de la charte, ceux-ci n'allouent aujourd'hui que 50 % des aides alimentaires au Sahel. Les nouveaux donateurs, notamment le Japon, les pays arabes, les associations multiples, les élus, les collectivités locales, etc. agissent au travers de modalités qui ont peu évoluées. Le Japon alloue des aides monétisables qui lui permettent d'écouler du riz importé au Japon au titre de ses engagements d'ouverture minimale du marché intérieur (accords OMC). Ces aides en riz sont régulièrement mises à l'index par les autres donateurs, par les organisations paysannes et les ONG. Ils estiment que ces aides perturbent les marchés du riz et affectent les filières nationales. Les autres donateurs envoient des aides correspondant à leurs disponibilités (toutes sortes de produits, souvent périssables, en petites quantités) et peu conformes aux principes de la charte (habitudes alimentaires notamment). Ces donateurs ne sont généralement pas présents dans les dispositifs nationaux de prévention et de gestion des crises, et les Gouvernements ne sont pas toujours enclins à les inciter à respecter les règles communes de la Charte.

²³ Le dispositif régional animé par le Cilss associe la plupart des grands donateurs bi et multilatéraux (notamment le PAM) et les systèmes internationaux d'information (Fewsnet, SMIAR/FAO, VAM/PAM)

Un autre point important mérite l'attention car il est au cœur du débat sur la souveraineté alimentaire : la gestion de l'aide et son rapport au fonctionnement des marchés. Ce débat a été particulièrement vif lors de la crise alimentaire du Niger. Le dispositif Etat-donateurs avait opté en faveur d'une intervention sous forme de ventes à prix modérés. Il a été vivement critiqué par certaines ONG²⁴ pour avoir voulu par ce biais protéger les intérêts des commerçants. Cette critique a été reprise par une partie de la société civile nigérienne. Autrement dit, lors de l'adoption de la charte, l'optique était de gérer l'aide de telle sorte qu'elle ne provoque pas d'effondrement des prix sur les marchés. Il s'agissait d'une part de protéger les intérêts des producteurs et ne pas décourager la production pour le moyen – long termes, et d'autre part, d'insérer l'aide dans une stratégie de développement des économies alimentaires fondées sur un « marché libre ». Le débat posé au Niger est désormais différent : l'aide peut-elle être utilisée pour réguler le marché, provoquer des chutes de prix pour faciliter l'accès aux vivres pour les populations vulnérables, et casser les pratiques spéculatives – réelles ou supposées – des commerçants ?

Autre point crucial relatif aux dispositifs de concertation : ceux-ci réunissent principalement que les administrations nationales et les donateurs. Les organisations paysannes et les ONG impliquées dans les programmes de sécurité alimentaire à long terme sont rarement conviés à la table des discussions. Ceci est lié à l'histoire de ces dispositifs qui privilégiait la concertation et la coordination des acteurs qui gèrent l'aide. De ce fait les porteurs des préoccupations de long terme ne sont que rarement représentés dans les dispositifs de prévention et gestion des crises. Ceci a nécessairement un impact sur le choix des instruments de politiques et les mesures d'atténuation qui sont prises. De la même façon, les grands acteurs de l'aide humanitaire tels que Echo et les ONG d'urgence ne sont pas dans ces dispositifs et ont une capacité d'action importante hors de la stratégie concertée entre l'Etat et les donateurs réguliers.

Le Japon alloue chaque année d'importantes aides alimentaires en riz. Pour la campagne 2004/05, ces aides aux pays du CILSS ont porté sur 54 418 tonnes selon les données du PAM/Interfais. Il s'agit d'aides programmes allouées au gouvernement. Dans la pratique, le Gouvernement japonais attribue des ressources financières et le Gouvernement bénéficiaire procède à un appel d'offre en vue de la fourniture de riz par des sociétés japonaises. Ces aides en riz permettent au Japon de respecter une des clauses de l'accord de Marrakech (OMC) : *l'accès minimum garanti* au marché national. Le pays s'engage à ouvrir son marché intérieur avec un seuil minimum d'importation de 5 % de la consommation domestique. Le Japon produit environ 10 millions de tonnes de paddy. Depuis 1996, il importe de l'ordre de 5 à 600 000 tonnes de riz par an.

Le secteur du riz est très protégé au Japon. Cette protection passe par les tarifs douaniers mais aussi par la qualité des riz cultivés. Le pays ne souhaite pas voir son marché déstabilisé par les importations rendues obligatoires au titre du respect des règles de l'OMC. Sa production rizicole (et son autosuffisance nationale) repose sur des exploitations de très petite taille qui ne peuvent rémunérer les producteurs qu'à l'abri d'une forte protection. Par conséquent, le Japon honore ses engagements au titre de la Convention de Londres sur l'aide alimentaire (300 000 tonnes équivalent blé sur un engagement global des donateurs de 10 millions de tonnes) en réexportant au titre de l'aide alimentaire une part importante des importations qu'il est tenu de réaliser.

Au Sahel, l'aide programme a beaucoup diminué du fait des problèmes importants qu'elle pose : risque de déstabilisation des marchés, concurrence avec les filières locales, etc. Même lorsque cette aide est revendue, elle pèse sur les marchés. Les Etats-Unis financent une partie des programmes de sécurité alimentaire mis en œuvre par les ONG américaines via des aides en nature monétisée. Les fonds collectés servent au financement des activités des projets. Le Japon est désormais un des principaux fournisseurs d'aide programme. Ces aides, lorsqu'elles arrivent dans le pays bénéficiaire sont soit destinées à alimenter le stock de sécurité soit immédiatement revendues par appel d'offre aux commerçants qui les écoulent sur les marchés.

Ces aides programmes sont allouées indépendamment des disponibilités céréalières nationales. Que la campagne soit excédentaire ou déficitaire, elles sont acheminées. En réalité, comme la plupart des pays sont déficitaires en riz, elles sont perçues comme une aide à la balance des paiements, en se substituant à

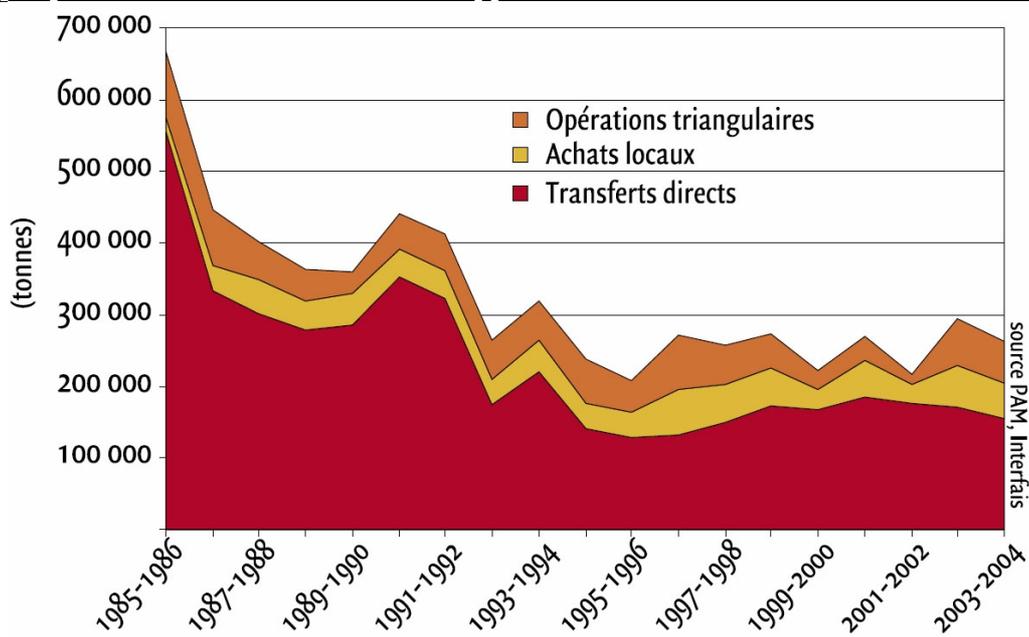
²⁴ Dossier Niger : payer ou mourir ; juin 2005 ; MSF

des importations commerciales coûteuses en devises. S'agissant souvent de riz qui date de trois ou quatre ans, il est vendu à un prix défiant toute concurrence et tire vers le bas les prix du marché du riz local, et des autres céréales puisque les marchés ne sont évidemment pas étanches. Aussi, en année excédentaire, ces importations d'aide alimentaire amplifient les mouvements de baisse des prix.

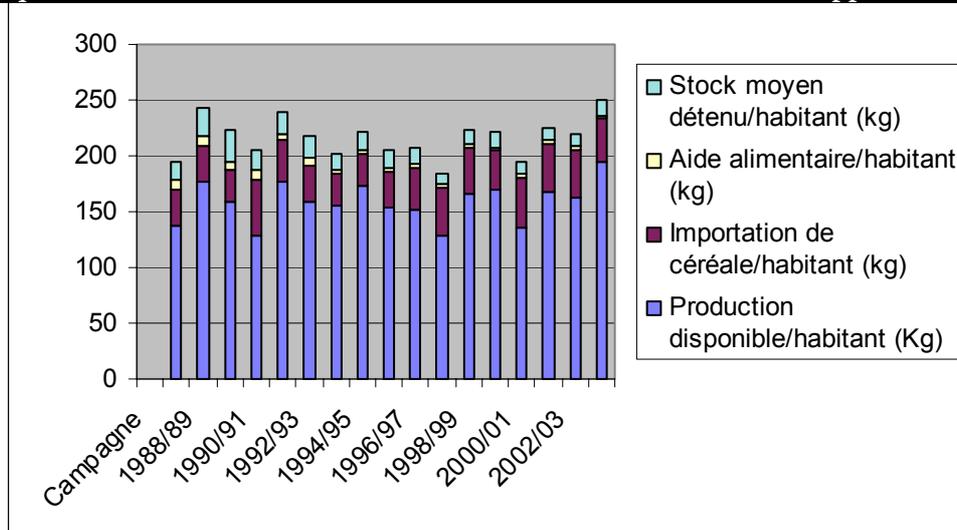
6.3.3 Une amélioration globale des pratiques mais de multiples défaillances

En conclusion, le respect des principes de la charte de l'aide alimentaire est bien un élément constitutif de la souveraineté alimentaire. Mais elle ne traite que de la gestion des crises alimentaires conjoncturelles et l'utilisation des aides alimentaires structurelles. C'est indispensable mais ce n'est pas suffisant. L'enjeu est dans la mise en œuvre des politiques de sécurité alimentaire structurelle. Or sur ce plan, les ambitieuses politiques définies au niveau national et régional sont bien trop partiellement mises en œuvre pour prétendre apporter des réponses à long terme aux défis qu'elles ont clairement posé, et qui s'inscrivent pleinement dans une vision axée vers la souveraineté alimentaire.

Graphique 2 : Évolution de la structure d'approvisionnement en céréales dans la zone CILSS



Graphique 3 : Évolution des livraisons d'aide alimentaire et des modes d'approvisionnement



Source : d'après données CILSS

Tableau 7 : Importance des donateurs non signataires de la charte dans les livraisons d'aide alimentaire au Sahel

	Moyenne des campagnes 1992-93 / 1993-94	Moyenne des campagnes 2001-02 / 2002-03
Aide alimentaire totale à la zone CILSS (Tonnes)	292 157	249 692
Part de l'aide alimentaire dans l'approvisionnement céréalier régional	3,3 %	2,1 %
Part de l'aide fournie par les signataires de la charte	75 %	50 %
Part de l'aide fournie par des donateurs non signataires	25 %	50 %

Source : PAM-Interfais et CILSS

En matière de gestion de l'aide en nature, l'attention est principalement portée sur les points suivants :

- **Le calibrage des besoins** : ils font intervenir la qualité et la régularité de l'information produite, tout autant que la capacité d'analyse et d'aide à la décision du dispositif global d'information. La mobilisation des aides est souvent lente, hormis quand il s'agit d'une crise humanitaire médiatisée. Elle requiert par conséquent une forte capacité d'anticipation. Or plus on se situe en amont de la crise, moins les informations disponibles sont complètes et fiables. Par exemple on va travailler et programmer l'aide sur la base des estimations de production. La fiabilité des dispositifs est souvent âprement discutée lors des crises graves du fait de l'impact sur la planification des aides ;
- **Le respect des habitudes alimentaires** : sur ce plan, les aides internationales non achetées sur le marché local sont constituées quasi exclusivement de riz et de farine de blé. Le recours à des céréales sèches – mil ou sorgho – requiert des achats locaux dans les zones excédentaires ou dans les pays voisins. En milieu rural, dans des pays comme le Burkina ou le Mali, le riz est désormais une céréale consommée quasi partout, même si elle n'entre pas dans les habitudes alimentaires traditionnelles ; En revanche le blé et ses produits dérivés restent dans les pays enclavés et en milieu rural, une denrée peu consommée. Les sorghos importés des Etats-Unis ou de Thaïlande comme certains témoignages le montrent sont généralement peu appréciés des populations ;
- **Le ciblage des aides et plus généralement la bonne gestion de l'aide** : cet aspect concerne le ciblage des aides d'urgence vers les populations réellement nécessiteuses. Ce ciblage repose sur les systèmes d'alerte précoce. Ils permettent essentiellement un ciblage géographique (au mieux au niveau village). Certains pays utilisent désormais des techniques de ciblage indirect, tels que les travaux de haute intensité de main d'œuvre ou les ventes à prix social ou à prix modérés mais en petites quantités. Pour ce qui concerne les aides programmes, la bonne gestion va conduire à monétiser l'aide et utiliser les fonds dans des programmes de sécurité alimentaire ou dans le financement des stocks de sécurité et de leur entretien, voire dans le financement des dispositifs d'information ;
- **Le recours aux achats locaux** : ils visent à dynamiser les marchés régionaux et offrir des revenus aux producteurs excédentaires. Les achats locaux (achats institutionnels) ont aussi pour fonction de structurer le marché (capacité des commerçants ou des organisations de producteurs à répondre à une demande normée : poids, qualité, taux d'impuretés, absence de parasites, délais de livraison, etc. Ils ont ainsi une fonction d'apprentissage. La plupart des agences d'aide ont désormais dans leurs instruments la possibilité de recourir aux achats locaux. Mais elles redoutent parfois l'effet sur les prix d'un achat institutionnel ainsi que les difficultés de mobiliser des quantités importantes, avec une offre en céréales aussi atomisée et des opérateurs pas toujours rôdés à ce type d'opérations sur appel d'offres ;

- **La non-déstabilisation du marché** : cet aspect est traité par deux voies : d'une part en recherchant toutes les alternatives possibles à l'aide gratuite et d'autre part, en veillant à ce que les aides parviennent aux populations lorsqu'elles en ont besoin. Les témoignages sont encore fréquents d'aides parvenues après la récolte.

L'exploitation des évaluations de la charte de l'aide alimentaire conduites depuis le début des années 90 met en évidence quelques difficultés au niveau de l'application dans trois grands domaines : (i) l'approvisionnement local ; (ii) le choix des vivres en rapport avec les habitudes alimentaires et (iii) les impacts sur les marchés céréaliers.

a) La charte de l'aide alimentaire et la priorité donnée à l'approvisionnement local

Bien que sur longue période on constate que la part des achats locaux progresse au détriment des achats internationaux, le recours à l'approvisionnement local pose encore de réelles difficultés :

- Les politiques de certains donateurs n'ont pas suffisamment évolué et ne permettent pas de mobiliser différents instruments en fonction du contexte local : aide financière pour des achats locaux, aides physiques, autres formes d'aide. De ce fait, bien qu'il existe des possibilités d'achats locaux, certains bailleurs sont contraints par leur législation de fournir des aides en nature ;
- Les difficultés de mobilisation des céréales locales et le coût sont souvent plus importants qu'avec un approvisionnement international. Ceci est inhérent à la dispersion de l'offre et aux difficultés de regroupement des céréales pour constituer des volumes conséquents en rapport avec les besoins. Les coûts élevés sont aussi liés à la faiblesse des infrastructures et notamment aux coûts de transport et d'intermédiation;
- Ces difficultés induisent par ailleurs des délais de mobilisation importants, parfois supérieurs à un approvisionnement international.

Depuis quelques années, le développement des réseaux commerciaux, la professionnalisation des opérateurs, que ce soit les commerçants ou les organisations de producteurs (capacités à répondre à des appels d'offre par exemple, respect des engagements contractuels), l'amélioration des connaissances sur les marchés (disponibilités, prix, type et fiabilité des opérateurs) sont autant de facteurs qui facilitent considérablement la mobilisation des ressources locales et améliorent la « compétitivité » des achats locaux par rapports aux achats internationaux.

b) La charte et le respect des habitudes alimentaires

Les évaluations de la charte montrent que régulièrement se posent encore des problèmes d'adéquation des produits livrés aux habitudes alimentaires. Il est intéressant de noter que certains produits qui soulevaient des interrogations il y a 15 ans - par exemple les pâtes alimentaires -, sont aujourd'hui complètement entrés dans les habitudes alimentaires des pays sahéliens et concourent à la dépendance alimentaire.

c) La charte et les impacts sur les marchés céréaliers

D'une façon générale, les évaluations montrent une amélioration sensible de la gestion de l'aide alimentaire et la réduction des impacts négatifs sur les marchés et les stratégies des producteurs. Ceci est particulièrement induit par un meilleur fonctionnement des dispositifs d'information et d'alerte précoce qui permet une réelle anticipation. Par conséquent, malgré des délais de mobilisation des aides qui restent importants, les aides parviennent généralement avant la fin de la soudure. Mais il existe encore des cas où on note des aides livrées après les récoltes, amplifiant les phénomènes habituels de chute des prix post récolte.

7. Les questions en suspens

La souveraineté alimentaire, on l'a largement évoqué inaugure une nouvelle période. Cette période peut être marquée soit par un repli sur les espaces nationaux, comme lieu de conception et de mise en œuvre des politiques agricoles et alimentaires, soit par l'émergence d'une nouvelle demande collective de régulations régionales et internationales, notamment sur le plan du commerce des produits alimentaires. La réalisation de la sécurité alimentaire est une autre question fondamentale. L'émergence de la souveraineté alimentaire traduit un retour des enjeux agricoles sur le devant de la scène. Pour autant, et l'urbanisation rapide que ne manqueront pas de connaître les pays africains doit inciter sur ce plan à la plus grande vigilance, l'insécurité alimentaire des populations vulnérables, disposant de faibles ressources et dépendantes du marché pour se nourrir reste une question majeure qui ne semble pas épuisée par la réponse « souveraineté alimentaire ».

7.1 *La souveraineté alimentaire est-elle une réponse à l'insécurité alimentaire ?*

Une des difficultés et des contradictions majeures que doivent affronter les politiques agricoles et alimentaires réside précisément dans la question de l'accès à l'alimentation pour les populations pauvres. Généralement on a coutume d'opposer les intérêts des populations urbaines (que les pouvoirs en place seraient enclins à privilégier pour des raisons qui relèvent de l'ordre public et de la stabilité politique) aux populations rurales. On a longtemps expliqué le biais urbain des politiques alimentaires par ce conflit d'intérêt. Le problème est vraisemblablement plus complexe comme l'a montré la crise alimentaire du Niger en 2004/2005 et comme le montrent régulièrement les crises en milieu rural. Dans des pays comme le Niger ou le Sénégal, et à fortiori le Cap Vert, une majorité de producteurs, y compris de producteurs céréaliers sont des acheteurs nets de céréales car ils ne produisent pas ou plus suffisamment pour couvrir l'intégralité des besoins familiaux. Ils recourent aux marchés non pas pour vendre (bien qu'ils le fassent souvent à la récolte pour disposer de trésorerie) mais pour acheter des céréales. Ces producteurs sont par conséquent plus sensibles aux prix des céréales à la consommation qu'au prix des céréales à la production. Il est vrai qu'à long terme, s'ils ont les capacités de développer leur propre production, la protection des marchés et la hausse des prix qu'elle induit (c'est son objectif) devrait les inciter à accroître leur production vivrière et à réduire leur dépendance. Une des questions centrales est la gestion de la transition. Les organisations paysannes et notamment le ROPPA suggèrent, pour gérer cette transition délicate, de procéder par étapes avec une protection croissante au fur et à mesure du développement des capacités de production internes permettant de répondre à la demande. On est face alors à une autre difficulté : si la hausse de la protection est progressive, son impact sur les prix risque d'être bien trop modéré pour constituer une incitation à intensifier ou accroître les superficies consacrées aux productions alimentaires. Inversement si la hausse de la protection est forte, les ressources des producteurs peuvent être détournées de l'exploitation et mobilisées pour assurer la couverture des besoins alimentaires de la famille.

A cette difficulté s'ajoute le fait que les prix des produits agricoles et alimentaires (notamment les céréales, mais aussi le bétail) sont avant tout influencés dans le Sahel par la configuration climatique de la campagne agricole (avec des prix qui peuvent varier de 1 à 3 que ce soit à la récolte ou en période de soudure selon les années). L'instabilité est avant tout inhérente à des facteurs internes alors que la protection est en principe destinée soit, à éviter le transfert de l'instabilité des marchés internationaux sur le marché national ou régional, soit à compenser des écarts de prix entre le prix intérieur et les prix internationaux dus à des différences de compétitivité ou à des effets de dumping.

A n'en point douter, la protection aux frontières qui est la revendication majeure des promoteurs de la souveraineté alimentaire devrait si elle est efficace provoquer une hausse des prix des produits alimentaires sur les marchés intérieurs. Dans une perspective où le rapport entre population rurale et population urbaine en Afrique de l'Ouest devrait passer d'ici à 2020 de 61/39 à un ratio inverse avec près de 60 % d'urbains, la sensibilité à l'égard des prix à la consommation sera une question centrale que devront affronter les politiques alimentaires et agricoles dans la région. Dans ce contexte, le débat sur les mesures d'accompagnement de la protection, et en particulier tous les efforts qui vont permettre d'améliorer la productivité des systèmes de production et la compétitivité des produits, devient centrale et peut être

considéré comme un facteur déterminant de la viabilité des politiques axées sur l'objectif de souveraineté alimentaire. **On peut même suggérer que la souveraineté alimentaire de la région devra pour se traduire dans la réalité reposer sur deux pieds :**

- **une protection efficace aux frontières de l'espace régional ;**
- **des politiques internes assurant un soutien aux producteurs pour leur permettre d'exploiter les conditions favorables offertes par la protection : accès aux facteurs de production (politiques foncières, marché des intrants, produits de la recherche et innovations, conseil agricole) ; accès aux financements des investissements et des campagnes agricoles, développement des infrastructures de marché, développement des systèmes d'assurances contre les risques...**

Autrement dit, la reconquête du marché ouest africain sur des bases durables implique une très forte cohérence et simultanéité entre le niveau de protection et les instruments de politique agricole permettant d'investir et de sécuriser les producteurs.

Quel que soit leur positionnement, les OP privilégient la problématique des disponibilités alimentaires. Elles estiment qu'en donnant la priorité aux productions locales pour la satisfaction des besoins alimentaires, les politiques relevant de la souveraineté alimentaire contribuent directement à améliorer l'alimentation des ruraux, à mieux respecter les habitudes alimentaires des populations urbaines et, en améliorant les revenus et les niveaux de vie en milieu agricole, ces politiques contribuent à l'éradication de la pauvreté et freinent l'exode rural.

Il n'en reste pas moins que les organisations paysannes et les ONG restent peu dissertes sur la question de l'impact de la protection des marchés sur les prix des denrées et donc sur l'accès à l'alimentation des populations vulnérables. Si la notion de souveraineté alimentaire redonne une perspective de reconquête effective des marchés par les producteurs nationaux, elle n'épuise pas l'ensemble de la problématique de la sécurité alimentaire.

7.2 Souveraineté alimentaire et espaces d'intégration

Les enquêtes ont montré que les politiques agricoles développées par les pays sont avant tout pensées dans un cadre national. Les acteurs, qu'ils s'agissent des décideurs publics ou des OP, pensent le développement de l'agriculture dans un espace marqué par les frontières du pays. La plupart des exercices, qu'il s'agisse des lois d'orientation ou des stratégies prennent en compte les politiques régionales. Par exemple, les lois d'orientation agricole du Mali et du Sénégal font clairement référence à la PAU et à l'ECOWAP. La Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale malienne a travaillé spécifiquement sur la compatibilité de la LOA avec les politiques et engagements du pays à l'UEMOA et à la CEDEAO.

7.2.1 Hésitations sur le rôle du régional

Les stratégies nationales de sécurité alimentaire font de la même façon référence aux exercices régionaux et en particulier au cadre stratégique adopté par les pays sahéliens au niveau de l'espace CILSS. Mais il existe une nuance de taille entre cette approche et le fait de se projeter - pour une agriculture nationale - dans un cadre et un contexte résolument régionaux.

A titre d'exemple, les politiques agricoles sont peu explicites sur la priorité qu'elles accordent à la notion de préférence communautaire sur le plan des marchés de produits agricoles et alimentaires. Elles attendent du régional qu'il les protège suffisamment des importations qui pourraient déstabiliser les filières nationales mais ne raisonnent pas véritablement le développement de leur économie agricole nationale dans l'espace régional, hormis lorsqu'il s'agit d'exploiter les opportunités du marché régional pour exporter. Les approches nationales ne traduisent pas clairement une insertion de l'économie nationale dans le régional, insertion qui serait fondée sur une analyse des complémentarités des bassins de production et des besoins de consommation et qui rechercherait à les exploiter pour, d'une part, fonder les

spécialisations sur des avantages comparatifs et d'autre part, créer un véritable marché commun agricole. Le cas le plus symptomatique est la filière riz au Mali. Les acteurs maliens estiment que la zone Office du Niger est le grenier à riz de la région par excellence. Les autorités ont engagé l'attribution de terres à des institutions ou des investisseurs étrangers pour mettre en valeur et exploiter les terres non encore aménagées. Ils attendent par conséquent de la région qu'elle mette en place une protection suffisante vis-à-vis des importations du marché international pour pouvoir approvisionner les pays voisins. Dans le même temps, les acteurs sénégalais – le Sénégal importe désormais de l'ordre de 800 000 tonnes de riz par an représentant un coût de 240 millions de dollars – n'envisagent pas nécessairement de réorienter leur approvisionnement et de se tourner vers le Mali dans le cadre d'une préférence communautaire. Le Cap Vert, structurellement dépendant du fait de sa faible base de ressources agricoles, fonde sa sécurité alimentaire sur la sécurité des approvisionnements extérieurs. Cette sécurité n'est pas considérée comme devant (ou pouvant) être assurée dans le cadre d'une priorité accordée aux approvisionnements régionaux.

7.2.2 La tentation du repli sur l'espace national

Enfin, en cas de crise alimentaire, on a constaté ces dernières années que les pays ont comme premier réflexe de fermer leurs frontières, plus ou moins officieusement. Ce fût le cas lors de la dernière crise alimentaire du Niger. Le Burkina Faso comme le Nigeria ont freiné la sortie des céréales pour « éviter que la crise du Niger ne se propage ». Ce faisant, ils ont alimenté le phénomène de hausse des prix au Niger et nourrit le sentiment d'une pénurie généralisée. Or les prix élevés associés à la rupture des approvisionnements régionaux constituaient la cause majeure d'une crise qui était avant tout une crise d'accessibilité aux céréales pour une large majorité de ménages pauvres, y compris dans la zone agricole considérée comme le grenier du Niger, la région de Maradi. La rupture des possibilités d'approvisionnement dans la région, alors même que les bilans céréaliers laissaient apparaître qu'il existait des excédents de production dans les autres pays sahéliens, explique l'impossibilité de mettre en œuvre la stratégie d'atténuation des crises élaborée par le Gouvernement et ses partenaires fin 2004. Cette stratégie était fondée sur des ventes de céréales (objectif : 67 000 tonnes) à prix modérés (10 000 Fcfa le sac alors que les prix sont montés jusqu'à 35 000 Fcfa) et l'approvisionnement des banques de céréales, etc. Mais l'inflation des prix associée à l'impossibilité d'acheter dans les pays voisins n'a pas permis de mettre en œuvre ces mesures. Si cette stratégie de prévention est apparue par la suite comme sous dimensionnée par rapport à l'ampleur de la crise, il n'en reste pas moins vrai que l'impossibilité de la conduire a précipité le déclenchement d'une crise majeure qui s'est avérée catastrophique pour la situation nutritionnelle des enfants en bas âge. Les travaux récents ont clairement montré les interdépendances entre les deux pays que ce soit sur le plan des sources de revenus des ménages (y compris les migrations) que des marchés de produits alimentaires²⁵. Elles ont aussi montré l'impact des politiques publiques conduites par le Nigeria sur les marchés et la sécurité alimentaire du Niger. Pour des pays enclavés dont les économies reposent fortement sur les pays voisins, la réalisation de la souveraineté alimentaire peut difficilement être envisagée dans un cadre national.

En conclusion, on est face à une contradiction que les pays ont du mal à dépasser. Le développement des marchés régionaux et la suppression des entraves internes au commerce, formelles ou informelles, sont considérés comme de puissants leviers pour la croissance des débouchés des producteurs, incitant ces derniers à investir dans la production. L'accroissement de la taille des marchés est aussi vécu comme devant contribuer à mieux lier l'offre et la demande et par conséquent à permettre une certaine stabilisation et régulation des prix. Autrement dit, les politiques agricoles misent sur un espace commercial résolument régional comme facteur de développement des productions, comme moyen de reconquérir les marchés régionaux et de réduire la dépendance alimentaire extérieure. Dans le même temps, cette circulation des vivres est vécue comme une menace dès que pointe un déficit de production ou une hausse des prix. Dès lors, le réflexe est de se replier sur l'espace national et de stocker les vivres. Il n'est pas anodin de constater que le débat sur le volume des stocks de sécurité nécessaire pour prévenir les risques de crise reprend de l'ampleur et de la vigueur chaque fois qu'une crise secoue un pays de la région.

²⁵ Egg J. et al. Évaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger durant la crise de 2004-2005 ; rapport principal ; Cellule Crises alimentaires – IRAM ; juin 2006 ; CSAO, CILSS, Fewnet, OCHA, PAM, RESIMAO, UNICEF ; Sécurité alimentaire et échanges transfrontaliers dans la zone de Kano-Katsina-Maradi (K2M) ; Rapport de mission conjoint ; juillet 2006 ;

Circulation et stockage des vivres seront nécessairement un des sujets de réflexion à développer dans le cadre des nouvelles stratégies de prévention et de gestion des crises à construire, avec à l'esprit l'impact des choix sur le degré de dépendance alimentaire de la région vis-à-vis des importations, et le cas échéant les volumes d'aide alimentaire.

Pour les promoteurs de la souveraineté alimentaire, il conviendra de préciser si le concept se décline résolument dans l'espace régional ou s'il s'inscrit prioritairement dans une vision nationale. Selon la réponse qui est apportée à cette question, les politiques de prévention et de gestion des crises devront être repensées en conséquence. Enfin, la façon d'y répondre aura un impact considérable sur la capacité de la région à s'inscrire effectivement dans une perspective de souveraineté alimentaire. En clair, la souveraineté alimentaire régionale implique t-elle ou non une forme de renoncement à la souveraineté alimentaire nationale. Si oui, il conviendra de réfléchir à quelles conditions les pays accepteront un réel transfert de souveraineté et quelles en sont les implications, notamment au regard du droit à l'alimentation.

7.3 Quelles régulations internationales ?

La négociation agricole du cycle de Doha pour le développement va de fait devoir prendre en charge cette question : l'alimentation requiert t-elle ou non un traitement spécifique dans la réglementation commerciale ? Plusieurs propositions sont sur la table et relancées depuis la négociation du Cycle de Doha : une boîte développement dans laquelle serait logée la problématique alimentaire ; les produits sensibles et les produits spéciaux, le mécanisme de sauvegarde spéciale ; la suppression des subventions à l'exportation, etc. Mais pour l'heure, la négociation est en panne.

Comment les pays de la région peuvent-ils se saisir de ce délai pour affiner leurs positions et réfléchir aux instruments de régulation qui permettront de prendre en compte les enjeux de souveraineté alimentaire dans les négociations commerciales ?

8. Conclusions et perspectives

L'irruption de la souveraineté alimentaire dans le débat public est d'abord l'expression d'une forte demande de réappropriation des choix publics en matière de politiques agricoles et alimentaires, par les acteurs publics, les organisations socioprofessionnelles et la société civile.

La charte de l'aide alimentaire a été négociée entre les Etats et les donateurs dans la période des ajustements. Elle visait à intégrer l'aide dans des politiques de sécurité alimentaire axée sur la libéralisation des marchés de produits alimentaires. Si certains principes de la charte sont compatibles avec les enjeux portés par le concept de souveraineté alimentaire, les impacts de la charte se sont limités à son objet : améliorer les pratiques de l'aide pour éviter les distorsions qu'elle induisait. La charte n'avait pas pour vocation d'influencer les politiques agricoles ou commerciales. Elle ne l'a pas fait. Pour autant, elle reste un instrument utile à deux niveaux : (i) l'aide alimentaire reste un enjeu permanent et un facteur de risque évident pour l'exercice de la souveraineté alimentaire ; (ii) le principe de la charte est intéressant à méditer pour faire converger un ensemble d'acteurs dans une direction commune et leur permettre de réformer leurs pratiques dans le sens de l'intérêt général. Lorsque les puissances publiques sont faibles et ne peuvent imposer leurs choix, l'action par les convergences progressives des acteurs est indispensable.

La souveraineté alimentaire doit être positionnée par rapport à plusieurs débats importants :

- Quel est le champ géographique pertinent de conception et de mise en œuvre des politiques publiques ? Les politiques agricoles nationales semblent insuffisamment se projeter dans l'espace régional. Les stratégies d'approvisionnement en produits alimentaires privilégient bien souvent l'achat sur les marchés internationaux par rapport à la valorisation des opportunités offertes par les marchés des pays voisins. Les prix des produits alimentaires relativement bas sur les marchés internationaux renforcent cette préférence, d'autant plus que la qualité est jugée plus régulière et bien souvent les consommateurs accordent une préférence aux produits importés. L'enracinement de la vision « souveraineté alimentaire » passe par une approche régionale très affirmée de façon à exploiter les complémentarités des bassins de production. Les orientations définies dans l'ECOWAP vont théoriquement dans ce sens.
- Si l'objectif de souveraineté alimentaire est plus facile à réaliser dans le cadre régional, **les Etats considèrent en revanche comme relevant de leur prérogative d'assurer la sécurité alimentaire de leur population.** Les Etats sont d'ailleurs de plus en plus questionnés sur le respect du droit à l'alimentation et le recul de la faim et de la malnutrition font partie des OMD. Il y a à ce niveau entre prérogatives nationales et politiques régionales, entre souveraineté nationale et abandon de souveraineté au profit de la région, une réflexion à conduire. Cette réflexion doit notamment être guidée par une approche subsidiaire (qu'est ce qui est mieux réalisé dans le cadre régional) et conduire à un pacte entre les niveaux d'intervention. Ce pacte devrait aussi associer les collectivités locales qui devraient jouer un rôle croissant en matière de gestion de filets de sécurité pour les populations vulnérables.
- Ce point conduit à la question délicate de la **convergence entre souveraineté alimentaire et sécurité alimentaire.** Il est clair que l'approche souveraineté alimentaire privilégie la dimension « accroissement des disponibilités alimentaires locales ». Les politiques de protection qui devraient être mises en place pour soutenir une telle option devraient s'accompagner d'une hausse des prix des produits vivriers. Aussi, une telle stratégie peut, compte tenu de l'ampleur de la pauvreté dans la région, poser de graves difficultés au niveau de l'accès à l'alimentation, pour toutes les populations pauvres, urbaines et rurales, qui ont recours totalement ou partiellement aux marchés pour se nourrir.
- Aussi, pour résoudre cette contradiction, **les politiques publiques doivent-elles s'orienter dans deux directions :**

- la première concerne la mise en œuvre effective des programmes d'appui à la transformation des agricultures ouest-africaines, notamment dans une perspective d'amélioration de la compétitivité des produits alimentaires, d'adaptation à l'évolution de la demande des consommateurs (transformation, qualité, régularité, etc.), etc. Cette nouvelle génération de politiques ou de lois d'orientation n'aura pas plus d'efficacité que ses ancêtres si les États et les acteurs ne parviennent pas à les traduire dans les réalités de terrain. C'est le premier défi que doivent relever ces politiques.
 - la deuxième concerne la mise en place de filets de sécurité pour les populations pénalisées à court terme par un accroissement des niveaux de protection. La prise en charge des contradictions d'intérêt entre consommateurs pauvres et producteurs, entre court terme et moyen/long termes est la condition sine qua non pour la réussite de stratégies orientées vers la souveraineté alimentaire envisagée au travers d'une préférence communautaire marquée.
- Compte tenu des fortes pressions exercées sur la région, **une action unilatérale en faveur de la souveraineté alimentaire a peu de chance de réussir**. Ces pressions s'exercent à deux niveaux : sur le plan des règles du commerce international et sur le plan des pratiques. Les pratiques de dumping exercées par les concurrents de l'Afrique de l'Ouest, comme la perspective d'une zone de libre échange entre l'Afrique de l'Ouest et l'UE ou la libéralisation multilatérale du commerce des produits alimentaires ont le même résultat : elles exacerbent les conflits d'intérêts entre les pays de la région (ceux qui ont intérêt à libéraliser et ceux qui ont intérêt à se protéger) et exacerbent les conflits entre les agents économiques (les consommateurs et les producteurs, avec ces derniers qui ont le double statut de « producteur-consommateur »). Dans ces conditions, il est rare et l'expérience du passé le montre, que la protection aux frontières de l'Afrique de l'Ouest décidée et mise en œuvre sur une base unilatérale, puisse à elle seule, offrir un cadre porteur aux agricultures ouest-africaines.
 - C'est sur ce plan que **l'expérience de la charte de l'aide alimentaire est la plus convaincante** : les pratiques de gestion de l'aide se sont considérablement améliorées pendant toute la période où les protagonistes de l'aide étaient autour de la même table, attachés à apporter des solutions aux mêmes problèmes. Le dumping, les bas prix internationaux de produits alimentaires posent exactement les mêmes difficultés que posait il y a 20 ans l'aide alimentaire (et qu'elle pose encore parfois) : modification des habitudes alimentaires, préférence à l'importation au détriment de l'offre locale, découragement des producteurs, chute et instabilité des prix, appauvrissement des populations, exode et au final, dépendance et insécurité alimentaire accrues, etc.
 - Les pistes de travail et d'action peuvent par conséquent être envisagée à différentes échelles :
 - Au niveau national : il s'agit de privilégier trois directions de travail :
 - Le dialogue entre les acteurs agricoles et les ministères du commerce, actuellement assez peu enclins à accroître le niveau de protection des produits agricoles ;
 - La détermination de politiques alimentaires ciblées sur les populations les plus pauvres, qui risquent de pâtir d'une protection accrue (filets de sécurité) dont la prise en charge pourrait être assurée en partie par les droits de douane collectés ;
 - La mise en œuvre effective des programmes de modernisation / transformation / intensification de l'agriculture.
 - Au niveau régional: cinq domaines d'intervention importants devraient être considérés :
 - Le niveau de protection tarifaire nécessaire pour assurer une préférence communautaire effective, sans pour autant renchérir par trop les prix à la consommation des produits alimentaires ;
 - La régulation des marchés régionaux et la sécurisation du fonctionnement des marchés alimentaires de façon à rendre les marchés plus prévisibles, moins instables et réduire les risques de renationalisation des approches dès que pointent des risques de crise

alimentaire. Cette renationalisation peut contribuer à amplifier les risques de crise à court terme et est contraire à la construction à long terme d'une souveraineté alimentaire régionale ;

- La définition de modalités de prise en compte des disparités de situation entre pays et le cas échéant les instruments de compensation et de solidarité qui pourraient être déployés sur une base communautaire : mutualisation partielle des stocks de sécurité par exemple, mise en place de fonds de sécurité alimentaire destinés à développer des politiques structurelles dans les pays les plus dépendants des importations, priorité au développement des infrastructures, etc. ;
- L'appui à la mise en œuvre des programmes de modernisation / développement de l'agriculture, mais en se focalisant sur la valeur ajoutée que peut réellement fournir le régional (traitement des problèmes communs, gestion des interdépendances, etc.) ;
- La conduite des négociations internationales notamment dans le cadre de l'OMC et de la préparation de l'APE, au nom de l'ensemble des pays de façon à faire prévaloir l'intérêt communautaire par rapport aux intérêts nationaux. La région devrait amplifier son implication dans la définition des règles du commerce international et la négociation sur la compatibilité des politiques publiques affectant les conditions de compétitivité des produits agricoles. La seule négociation sur les subventions à l'exportation est très insuffisante pour restaurer des conditions de concurrence équitables. Elle doit intégrer l'ensemble des instruments de politique qui modifient la compétitivité internationale et prendre sérieusement en considération la multifonctionnalité de l'agriculture et le caractère stratégique de sa fonction alimentaire. Quels outils peuvent être mobilisés ou proposés à l'OMC pour assurer la souveraineté alimentaire, en complément ou pour renforcer les instruments existants tels que les clauses de sauvegarde et le traitement des produits sensibles ?

Si la charte de l'aide alimentaire a permis de rationaliser la gestion de l'aide en situation de crise, notamment au niveau des donateurs membres du Club du Sahel, le respect de la charte ne peut pas à lui seul promouvoir la souveraineté alimentaire. En effet, la charte traite de la gestion des crises conjoncturelles et des interférences entre modes de gestion des crises conjoncturelles et développement agricole ou sécurité alimentaire à long terme. La charte est aujourd'hui un instrument qui n'est plus utilisé comme une référence dans la gestion des crises, même si ses principes sont souvent appliqués.

Bibliographie

- Adaptation du TEC*. ROPPA, Ouagadougou, avril 2006, 5 p.
- Agriculture : pour une régulation du commerce mondial. Mettre les développements au cœur des négociations de l'Accord sur l'agriculture à l'OMC*. Coordination SUD, décembre 2005, 106 p.
- Annexe à la décision A/DEC./01/05 portant adoption de la politique agricole de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest*. CEDEAO, Janvier 2005, 18 p.
- Asbjørn Eide, *Le droit à une nourriture adéquate et la libération de la faim*. FAO, Rome. www.fao.org/docrep/W9990F/W9990f03.htm
- Attentes du COPA et de la COGECA vis-à-vis des négociations à l'OMC sur l'agriculture. Pour un accord juste et équilibré à l'OMC*. COPA-COGECA, Bruxelles, décembre 2005, 6 p.
- Benoît Faucheu, *Pour un commerce équitable des produits laitiers. Éléments de réflexion pour une réforme du secteur laitier européen*. GRET, juillet 2006, 31 p.
- Cadre de politique agricole pour l'Afrique de l'Ouest ECOWAP, document de référence*. CEDEAO, juillet 2004, 167 p.
- Campagnes solidaires, L'OMC de la faim*. No. 198, juillet-août 2005, 8 p.
- Conclusions et recommandations du président du séminaire : « comment atteindre la sécurité alimentaire : un défi majeur pour la cohérence des politiques »*. Luxembourg, mars 2005. www.eu2005.lu/fr/actualites/documents_travail/2005/04/04agri1/index.html
- Conseil économique et social, *Droits économiques, sociaux et culturels. Droit à l'alimentation*. Rapport présenté par M. Jean Ziegler, rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, conformément à la résolution 2003/25 de la Commission des Droits de l'Homme. Nations unies, E/CN.4/2004/10, 27 p.
- Décision A/DEC. 17/01/06 portant adoption du tarif extérieur commun de la CEDEAO*. 29e session de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement. CEDEAO, Niamey, janvier 2006.
- Décision A/DEC./01/05 portant adoption de la politique agricole de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest*. CEDEAO, Accra, janvier 2005, 3 p.
- Déclaration de la plate-forme « Souveraineté alimentaire »*, Bruxelles, 1998, 4 p.
- Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale*. FAO, Rome, Sommet mondial de l'alimentation, novembre 1996. www.fao.org/docrep/003/w3613f/w3613f00.htm
- Déclaration générale du représentant de la consultation ONG-OSC relative à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments en Europe*. 3 p.
- Déclaration générale du représentant de la consultation ONG-OSC relative à la recherche agricole et la souveraineté alimentaire*. 2 p.
- Déclaration générale du représentant de la consultation relative au suivi du « Sommet mondial de l'alimentation » et du « Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après » et à la promotion du droit à l'alimentation*. 5 p.

- Déclaration visant l'adoption par l'OMC de règles justes et équitables en matière de commerce agricole.* COPA-COGECA, Bruxelles, octobre 2002, 4 p.
- Défendre l'agriculture européenne en respectant le principe du commerce équitable.* COPA-COGECA, Bruxelles, septembre 2003, 3 p.
- Diaper : l'information au cœur de la sécurité alimentaire durable. Bilan et perspectives des dispositifs nationaux et régionaux.* CILSS, Ouagadougou, 1999, 49 p.
- ECOWAS common external tariff (ECOTrade). Recommandations regarding changes in tariff rates.* Avril 2005, 4 p.
- Edgard Pinto *et al.* *Stratégie nationale de sécurité alimentaire durable ENSA (2003-2015) et programme quinquennal de sécurité alimentaire PQSA (2003-2007). Volume I : diagnostic de sécurité alimentaire au Cap-Vert.* Ministère de l'environnement, de l'agriculture et des pêches du Cap-Vert, Praia, septembre 2002, 76 p.
- Emmanuel Nkpwele, *UE-ACP, la nouvelle vision de l'aide.* Cameroon Tribune, Yaoundé, 19 octobre 2006 (fr.allafrica.com/stories/printable/200610190130.html).
- Évaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire aux pays du Sahel. Campagne 1991-1992.* CILSS-OCDE, Paris, novembre 1992, 46 p. SAH-CR(93)396
- Évaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire au Sahel.* CILSS-OCDE, Paris, novembre 1994, 106 p. SAH-CR(95)87
- Évaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire au Niger.* CILSS-OCDE, Paris, janvier 1998, 38 p. SAH-D(98)475
- Évaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire au Sénégal.* CILSS-OCDE, Paris, janvier 1998, 28 p. SAH-D(98)476
- Évaluation de la réponse du PAM à la crise alimentaire au Niger en 2005. Volume 2 : annexes.* PAM, Rome, mai 2006, 133 p.
- Évaluer les impacts des politiques agricoles et commerciales en Afrique de l'Ouest.* Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, Paris, février 2006, 62 p.
- Gresea asbl, *Dumping avicole et souveraineté alimentaire.*
http://www.gresea.be/bernard_breton-Interview.html.
- Jacques Berthelot, *Plutôt que le protectionnisme, la souveraineté alimentaire.* Le Monde diplomatique, décembre 2005.
- Jacques Gallezot, *Les enjeux et les marges de manœuvre de la CEDEAO face aux défis des négociations agricoles.* ROPPA, Ouagadougou, juillet 2006, 46 p.
- Johny Egg *et al.* *Évaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger durant la crise de 2004-2005 : rapport principal.* IRAM-CCA Niger, juin 2006, 270 p.
- L'alimentation et le commerce international.* FAO, Rome, Sommet mondial de l'alimentation, novembre 1996. www.fao.org/docrep/003/w2612f/w2612f12b.htm
- L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, 2005. Éradiquer la faim dans le monde pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement.* FAO, Rome, 2005, 37 p.
- La politique agricole.* UEMOA, Ouagadougou, juin 2002, 122 p.

- Le cycle de Doha est mort ! L'heure de la souveraineté alimentaire a sonné.* Déclaration de la Via campesina, Genève, juillet 2006.
- Les cahiers de la solidarité, *La souveraineté alimentaire à l'épreuve de la mondialisation.* CRID, juin 2004, 20 p.
- Les enjeux du secteur agricole dans la politique extérieure de la CEDEAO : implications pour la négociation de l'accord de partenariat économique entre la CEDEAO et l'Union européenne (version provisoire).* CEDEAO, novembre 2005, 65 p.
- Les politiques agricoles des pays de l'OCDE, panorama.* OCDE, 2006, 78 p.
- Loi d'orientation sylvo-pastorale, loi no. 2004-16 du 4 juin 2004.* Ministère de l'agriculture et de l'hydraulique, Dakar, Sénégal, 2004, 43 p.
- Loi d'orientation sylvo-pastorale, texte adapté.* Ministère de l'agriculture et de l'hydraulique, Dakar, Sénégal, 2005, 68 p.
- Maman Laminou Tata, *Souveraineté alimentaire au Niger. Analyse de contexte.* Janvier 2005, 11 p.
- Maurice Oudet, *La révolution blanche est-elle possible au Burkina Faso et plus largement en Afrique de l'Ouest ? Analyse du secteur laitier et des conséquences des importations de lait sur la production locale, étude des incidences sur la sécurité alimentaire et la pauvreté au Burkina Faso (version préliminaire).* Misereor, Aachen, 2005, 30 p.
- Ndiobo Diène *et al.* *Entre autonomie de décision et règles communes.* Grain de sel no. 34-35 mars-août 2006, pp 24-25.
- Négociation de l'accord de partenariat économique Afrique de l'Ouest – Union européenne, rapport du groupe technique 5, secteur de production : agriculture, élevage, pêche, foresterie, industrie et artisanat.* CEDEAO-UEMOA, août 2006, 59 p.
- Note de synthèse sur l'application de la Charte de l'aide alimentaire dans les pays du Sahel.* CILSS-OCDE, Paris, novembre 1991, 12 p. (SAH-D(91)385)
- Nourrir le monde.* FAO, Rome, novembre 1996, 65 p.
- Programme communautaire de sécurité et d'aide alimentaire, *Rapport d'activités 1995-96.* Commission européenne, Bruxelles, 1996, 98 p.
- Rapport général de la consultation régionale des ONG africaines sur le Sommet mondial de l'alimentation. *Ouagadougou, avril 1996.*
www.fao.org/WFS/resource/french/ARCNGOF.HTM
- Revendications de ONG belges sur les positions de l'Union européenne dans les négociations agricoles à l'OMC.* Plate-forme pour la souveraineté alimentaire, avril 2001, 7 p.
- Roger Blein, *Note relative à la relecture de la Charte de l'aide alimentaire au Sahel (version provisoire).* Secrétariat du CILSS, décembre 2005, 29 p.
- ROPPA, NEPAD-Cycle de Doha (OMC). *Propositions paysannes de l'Afrique de l'Ouest. Pour des politiques agricoles en faveur de l'exploitation familiale.* ROPPA, Ouagadougou, août 2003, 12 p.
- Sahel 21 : le refus de la misère, le choix d'une sécurité alimentaire durable.* CILSS, Ouagadougou, décembre 2002, 61 p.

- Sahel 21 : le refus de la misère, le choix du développement durable*. CILSS, Ouagadougou, avril 2002, 37 p.
- Sécurité alimentaire et les prochaines négociations sur le commerce : principales questions soulevées par le Sommet mondial de l'alimentation*. FAO, Rome.
(www.fao.org/DOCREP/003/X4829F/x4829f05.htm)
- Solagral, *L'aide alimentaire*. Syros, Paris, 1984, 135 p.
- Solagral, *Du GATT à l'Organisation mondiale du commerce. 15 fiches pour comprendre, anticiper, débattre*. Solagral, Paris, 1995, 88 p.
- Solagral, *Les agricultures du Sud et l'OMC. 11 fiches pour comprendre, anticiper, débattre*. Solagral, Paris, mars 2001, 77 p.
- Solagral, *Vers un monde sans faim ? Les enjeux de la sécurité alimentaire : 14 fiches pour comprendre, anticiper, débattre*. Solagral, Paris, 1996, 68 p.
- Souveraineté alimentaire*. Via campesina, Jakarta, 4 p. (www.viacampesina.org)
- Steve Suppan, *La souveraineté alimentaire à l'ère de la libéralisation du commerce : des moyens multilatéraux de promotion sont-ils envisageables ?* Document préparé pour le forum des ONG sur la souveraineté alimentaire et pour le processus de consultation régionale des ONG en vue du Sommet mondial de l'alimentation + 6.
- Tarif extérieur commun de la CEDEAO, liste d'exceptions de type B des États membres et propositions de la CEDEAO*. CEDEAO, Abuja, mars 2006, 9 p.
- Taux d'autosuffisance (TAS)*, FAO, (www.fao.org/DOCREP/005/X9892F/x9892f0a.htm)
- Taux de dépendance des importations (TDI)*, FAO,
(www.fao.org/DOCREP/005/X9892F/x9892f09.htm)
- Twenty-eight summit of the Ecowas heads of state and government, Final communiqué*. CEDEAO, Accra, janvier 2005, 12 p.
- Vingt ans de prévention des crises alimentaires au Sahel*. Réseau de prévention des crises alimentaires – CILSS, 2004, 88 p.

Annexes

Annexe 1: Texte officiel de la Charte de l'aide alimentaire

Ce document a reçu l'adhésion unanime des Etats membres du CILSS et des pays donateurs membres du Club du Sahel (Canada, Communauté Economique Européenne, Etats-Unis d'Amérique, France, Pays-Bas, République Fédérale d'Allemagne). Il a été formellement approuvé par les chefs d'Etat du CILSS au cours de leur réunion au sommet de Guinée Bissau le 10 Février 1990.

Les parties concernées

- 1) Considérant l'importance de l'aide alimentaire pour lutter contre la faim et la malnutrition ;
- 2) Considérant l'opportunité de faire de l'aide alimentaire une composante active du dispositif général d'aide au développement visant à créer la capacité nationale de disposer des denrées alimentaires, soit en recourant à des importations commerciales ;
- 3) Considérant le souhait exprimé par les donateurs et les bénéficiaires d'améliorer l'utilité de cette aide, en s'appuyant sur les leçons de l'expérience acquise et les réflexions engagées à son sujet ;
- 4) Considérant la nécessité d'adapter, sur les plans qualitatif et quantitatif et dans la mesure du possible, l'aide alimentaire aux besoins des populations cibles, dans des conditions telles que les productions locales n'aient à souffrir ni de dépréciation en valeur ni de difficulté d'écoulement ;
- 5) Considérant que pour répondre dans les meilleurs délais aux besoins il convient de mettre en œuvre des procédures rapides et souples, susceptibles de favoriser la fiabilité au meilleur prix de l'acheminement des aides par voie maritime, terrestre ou, en dernier recours, aérienne ;
- 6) Considérant la nécessité de ne pas aggraver la dépendance extérieure, par des actions susceptibles de modifier à long terme les habitudes alimentaires au détriment des céréales de production locale ;
- 7) Considérant que les surplus alimentaires peuvent, tout autant que les déficits, déstabiliser les prix, revenus et disponible alimentaire, et qu'il convient d'intégrer l'aide alimentaire aux politiques commerciales régionales pour que le marché puisse mieux réduire les fluctuations locales en disponible alimentaire ;
- 8) Considérant qu'il n'est de véritable solution aux problèmes posés par l'aide alimentaire sans un consensus entre les donateurs, eux-mêmes en accord avec les bénéficiaires, en vue de coordonner les efforts et les actions ;

Déclarent adhérer aux dispositions suivantes :

I. DÉFINITION DES OBJECTIFS DE L'AIDE ALIMENTAIRE

L'objectif général de l'aide alimentaire est de contribuer à assurer la sécurité alimentaire en répondant en temps voulu et de manière appropriée aux situations de pénurie ou de déficit alimentaires, qu'elles soient le fait d'insuffisances structurelles ou de situations de crise nécessitant l'organisation d'opérations d'urgence exceptionnelles.

L'objectif à long terme est de prévenir les crises et de corriger les insuffisances structurelles par le soutien au développement et par des actions bien ciblées en faveur des groupes vulnérables. Dans ce contexte, l'aide alimentaire joue un rôle positif, qu'elle soit fournie sous forme de denrées alimentaires, ou à travers l'utilisation de fonds de contrepartie provenant de la vente locale de ces denrées.

II. ÉVALUATION DE LA SITUATION ALIMENTAIRE

II.1- Les États et institutions multilatérales donateurs, les États bénéficiaires, en collaboration avec tous les partenaires concernés par le développement, s'engagent à coopérer à l'évaluation de la situation alimentaire des pays du Sahel, afin que les décisions puissent être prises sur la base d'informations fiables et de prévisions crédibles, portant notamment sur les déficits et les excédents. De même, lorsque la situation appelle une aide d'urgence, ils conviennent de se communiquer sans délai les informations dont ils disposent pour faciliter la prise des décisions et la mise en œuvre de l'action appropriée. Ils s'engagent à poursuivre leurs efforts pour améliorer la qualité des données au niveau national et régional.

II.2 - Ils s'engagent aussi à harmoniser et améliorer leurs critères d'appréciation reposant sur :

- l'analyse correcte des besoins et des disponibilités alimentaires propres aux pays: production et consommation intérieures, mouvements des stocks, importations et exportations de toute nature ;
- les indicateurs de la situation alimentaire relatifs à l'état nutritionnel, au pouvoir d'achat des populations concernées, au niveau des prix pratiqués sur les différents marchés et à la disponibilité des produits sur les lieux de consommation et de production ;
- la capacité d'absorption d'aide alimentaire des pays et notamment les ressources complémentaires financières et techniques indispensables pour assurer l'utilisation efficace de cette aide.

III. ÉVALUATION DES BESOINS D'AIDE ALIMENTAIRE

Les gouvernements bénéficiaires et les donateurs des aides bilatérales ou multilatérales s'engagent à se concerter au moins une fois l'an en vue de l'évaluation des besoins, à partir du bilan de la situation alimentaire, établi conjointement, en vue de définir :

- les objectifs à atteindre par l'aide alimentaire sous ses différentes formes ;
- l'aide à fournir, nature, quantité et qualité ;
- les zones et les populations concernées ;
- les contraintes logistiques ;
- les périodes favorables à la livraison et à contrario les périodes où cette aide peut devenir indésirable.

Ces différents éléments constitueront le plan indicatif d'approvisionnement que les donateurs d'aide alimentaire et les autorités nationales s'engageront à respecter. Progressivement, ce plan devrait servir également de cadre pour la définition et la mise en œuvre de toutes les actions menées par les différents partenaires. Dans les pays où il n'existe pas, le cadre de la concertation devra être mis en place.

IV. MISE EN ŒUVRE DE L'AIDE ALIMENTAIRE

IV.1 - Les donateurs s'engagent à harmoniser leurs décisions et à coordonner leurs actions. Afin d'assurer la couverture optimale des besoins et d'utiliser au mieux les moyens logistiques, ils définissent en accord avec chaque pays sahélien: la répartition quantitative des aides, le choix des produits, l'origine des produits (achats locaux, opérations triangulaires ou importations), les bénéficiaires.

Les parties s'informent mutuellement sur : les délais prévisibles entre le constat des besoins et la fourniture de l'aide, les modes de distribution et d'utilisation de l'aide, les principales caractéristiques de l'organisation logistique.

IV.2 - Les parties concernées reconnaissent la nécessité d'intégrer l'aide alimentaire dans les politiques de développement agricole et rural, de la coordonner avec les autres types d'aide et les politiques commerciales et macro-économiques ainsi que de l'intégrer dans les plans à long terme de développement.

Dans les cas de planification pluriannuelle, il sera bon, dans toute la mesure du possible, de pouvoir substituer une aide financière et technique à la fourniture de produits alimentaires, à condition que le bilan céréalier le justifie.

En conséquence, les donateurs s'engagent :

- à établir annuellement ou pluriannuellement des planifications de leurs contributions afin que les pays bénéficiaires soient à même d'en tenir compte dans leurs politiques de développement;
- à ajuster leurs aides pour éviter, autant que faire se peut, tout effet pernicieux sur la production et la commercialisation locales, tel que limitation des débouchés, baisse des prix au producteur, perturbation des circuits de distribution ou saturation des moyens de stockage ;
- à réduire au minimum toute action qui, par elle-même, accélérerait des modifications durables des habitudes alimentaires au détriment de la production locale.

IV.3 - Les donateurs et les pays bénéficiaires s'engagent :

- à ne distribuer gratuitement d'aide alimentaire qu'en cas de secours d'urgence ou pour secourir des groupes vulnérables ;
- à commercialiser cette aide de manière à ne pas porter préjudice aux prix du marché libre intérieur ;
- à affecter le produit des fonds de contrepartie au soutien des actions de développement notamment celles ayant pour objectif la sécurité alimentaire.

IV.4. Les parties concernées s'engagent :

- à promouvoir les échanges céréaliers entre pays à excédent et pays à déficit à travers des opérations triangulaires et la stimulation du commerce régional de céréales.

V. BILANS ET PERSPECTIVES

V.1 - La réunion annuelle du Réseau pour la prévention des crises alimentaires dans

- le Sahel, organisée conjointement par le CILSS et le Club du Sahel, sera l'occasion de procéder à une évaluation à posteriori de :
- l'évolution de la situation nutritionnelle des populations bénéficiaires;
- l'impact de l'aide sur l'économie nationale des pays bénéficiaires et notamment ses effets sur les échanges et le développement rural ;
- la contribution des donateurs et des bénéficiaires au dispositif de sécurité alimentaire.

V.2. – Il sera également procédé, dans ce cadre, à l'étude des améliorations possible concernant :

- le suivi de la situation alimentaire ;
- la coordination des évaluations ;
- le système de répartition des tâches et des responsabilités assumées tant par les donateurs que par les bénéficiaires ;
- les opérations de mobilisation de transport et de soutien logistique de l'aide ;
- plus généralement l'ensemble du dispositif de concertation et de coopération institué entre toutes les parties.

Annexe 2 : Termes de référence de la consultation régionale

Analyse critique des Politiques Agricoles, Commerciales et de Coopération Alimentaire au Sahel et en Afrique de l'Ouest en référence aux principes de la Charte de l'Aide Alimentaire

1. Contexte

Plusieurs constats ont été relevés vers la fin des années 70 et le début des années 80, sur le fait que l'aide alimentaire telle que distribuée aux pays sahéliens, comportait un certain nombre d'insuffisances :

- L'aide alimentaire au Sahel a une influence sur l'évolution des habitudes de consommation
- Elle concurrence la production locale et peut être un facteur d'aggravation de l'insécurité alimentaire
- Elle ne peut, à elle seule, assurer la sécurité alimentaire qui doit essentiellement reposer sur le développement de la production nationale et des échanges régionaux et sur la mise en œuvre de politiques agricoles.

Ainsi, l'engagement de la communauté internationale à travers le réseau de prévention des crises alimentaires, a-t-elle permis d'adopter le 10 février 1990 en Guinée Bissau lors du sommet des chefs d'État du CILSS, la Charte de l'Aide Alimentaire. Cela fut un tournant historique à travers lequel on pouvait lire une nouvelle définition de l'aide alimentaire, qui désormais doit :

- Contribuer à assurer la sécurité alimentaire en répondant à toutes les situations qu'elles soient structurelles ou conjoncturelles (situation d'urgence) sans pour autant porter préjudice à la production agricole locale et au fonctionnement du marché
- A long terme, prévenir les crises et corriger les insuffisances structurelles par des actions ciblées en faveur des groupes vulnérables

Cette nouvelle vision traduisait également un engagement :

- **de communauté internationale, notamment les donateurs à :**
 - a. Harmoniser leurs décisions et coordonner leurs actions
 - b. Reconnaître la nécessité d'intégrer l'aide alimentaire dans les politiques de développement agricole et de la mettre en cohérence avec les autres types d'aide et les politiques commerciales et macro-économiques, mais aussi de l'intégrer dans les plans de développement à long terme
 - c. Éviter que les aides alimentaires n'étouffent la production et la commercialisation des produits locaux
 - d. Réduire au minimum toute action qui accélérerait des modifications durables des habitudes alimentaires au détriment des aliments locaux
- **des donateurs et des pays bénéficiaires à :**
 - a. Ne distribuer l'aide gratuitement qu'en cas de secours d'urgence des groupes vulnérables
 - b. Commercialiser cette aide de manière à ne pas porter préjudice au prix du marché intérieur
 - c. Affecter le produit du fonds de contrepartie pour des actions de soutien de développement ayant pour but la sécurité alimentaire

Les principes édictées par la Charte de l'Aide Alimentaire apparaissent nobles et répondent aux préoccupations politiques en terme de « Souveraineté Alimentaire²⁶ » telles que exprimées dans la politique agricole commune de la CEDEAO²⁷ (Ecowap) « *Assurer la sécurité alimentaire de la population rurale et urbaine ouest-africaine et la qualité sanitaire des produits, dans le cadre d'une approche garantissant la souveraineté alimentaire de la région* ».

²⁶ « Le DROIT et la RESPONSABILITE pour tout pays ou groupe de pays de concevoir et de développer soi-même ses propres politiques alimentaires, tout en évitant le « Dumping » vis-à-vis d'un pays tiers ».

²⁷ CEDEAO, 2005. Ecowap. CEDEAO, Abuja, Nigeria, 18 p.

Si ces principes ne sont l'objet d'aucune contestation, la principale préoccupation est de savoir qu'en est-on de l'application réelle de ceux-ci au niveau des pays ? Pour apporter des éléments de réponse à cette question pertinente, le réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel organise régulièrement depuis 1991 des évaluations de la charte.

2. Objet de la consultation

L'objet de la présente consultation est de partir des résultats de toutes évaluation de la charte en vue de faire une analyse croisée des Politiques commerciales régionales, agricoles et de coopération alimentaire des pays, en ayant comme point de mire l'approche « *Souveraineté Alimentaire* » telle que édictée dans l'ECOWAP. Il s'agit d'aller au-delà des principes pour faire une analyse critique du vécu et de la réalité des pratiques dans les pays et au plan régional.

Les objectifs spécifiques sont les suivants :

- Analyser de manière approfondie le niveau de considération des principes de la charte alimentaire dans l'élaboration des politiques agricoles et commerciales au niveau régional.
- Analyser la réalité de la prise en compte des principes de la charte dans les politiques agricoles et de coopération alimentaire des pays, notamment les relations avec les pays arabes, asiatiques...
- Faire des propositions de recommandations pertinentes et pratiques à l'adresse des pays et au plan régional visant l'amélioration de la sécurité alimentaire et le respect de la prise en compte des principes de la charte de l'aide alimentaire dans les politiques nationales économiques, agricoles et de coopération des pays ouest-africain et les politiques commerciales régionales.

3. Principaux produits attendus

Le principal produit attendu de cette consultation est un document concis d'une cinquantaine de pages maximum (en français ou en anglais) faisant l'analyse critique des pratiques quotidiennes dans les pays et au plan régional en matière de politiques agricoles et commerciales, de coopération alimentaire, etc., et dégagant les principales recommandations aux différents niveaux. Ce document comprendra un résumé exécutif de 3-4 pages maximum dégagant les principales conclusions et les recommandations faites.

De document servira de base pour la contribution du SCSAO au forum régional organisé par le ROPPA en septembre-octobre 2006 à Niamey sur la « Souveraineté Alimentaire ».

4. Principales tâches

Les principales tâches assignées au consultant sont les suivantes :

- Établir une grille de collecte des données qui servirait de base aux consultations avec les différents acteurs de terrain ;
- Revue de littérature avec notamment analyse des résultats des évaluations de la charte de l'aide alimentaire, complétée avec d'autres documents disponibles sur la question auprès des différentes institutions ou organisations : CSAO, CILSS, FAO, Afrique Verte, PAM, etc.
- Organisation de consultations avec principaux acteurs concernés par la question : CSAO, CILSS, UEMOA, FAO, ROPPA, CEDEAO, PAM, Afrique Verte, Action Aid, etc. dans le but :
 - a De mieux comprendre la réalité des pratiques quotidiennes dans les pays et au plan régional en ce qui concerne l'application des principes de la charte
 - b D'analyser l'adéquation entre les politiques agricoles, commerciales et l'approche « Souveraineté Alimentaire » édictée dans l'ECOWAP
- Organisation de consultations avec les différents acteurs dans quelques pays (Burkina Faso, Niger, Cap-Vert) : acteurs étatiques, producteurs et autres acteurs de la société civile, décideurs politiques, etc.