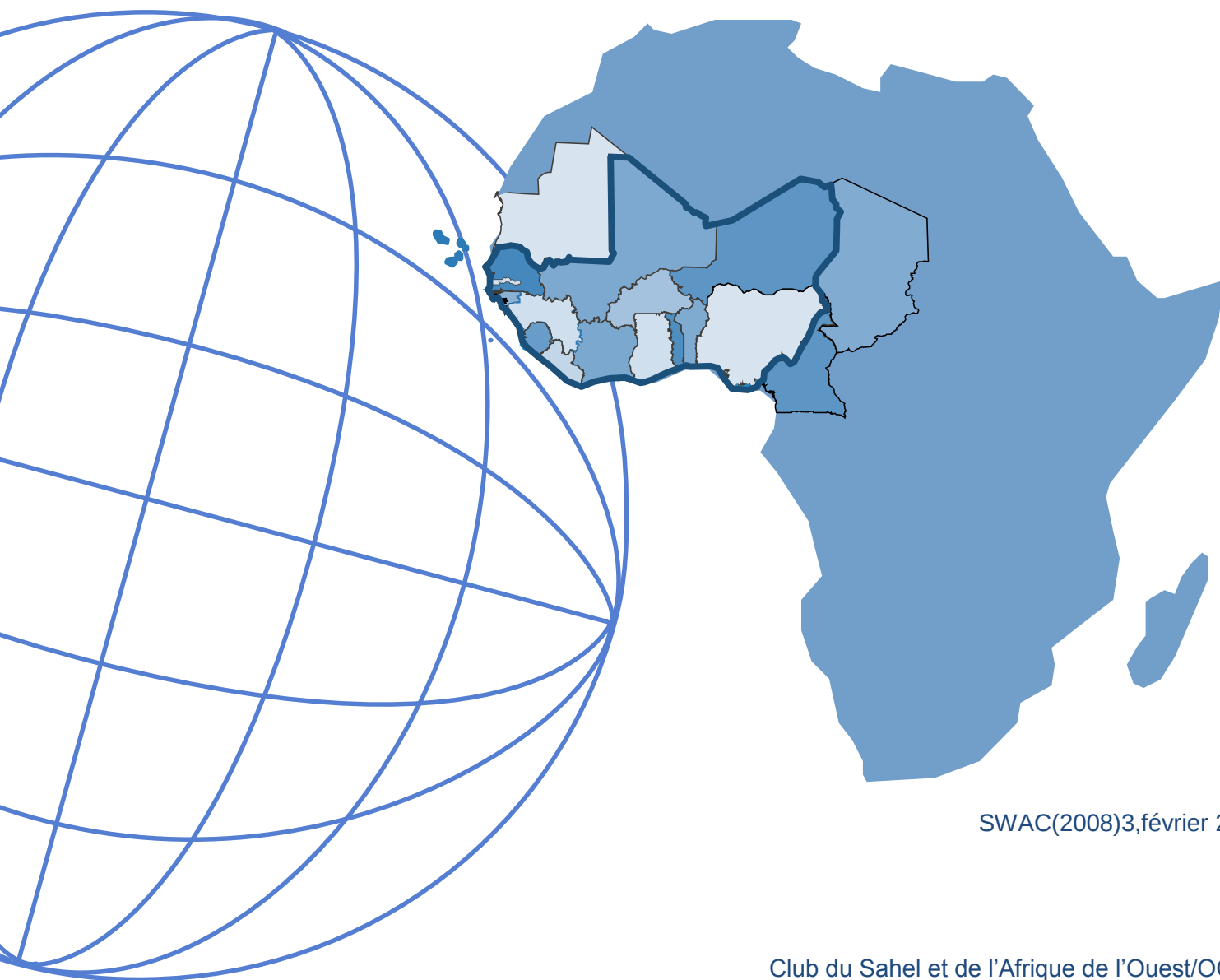


NOUVEAUX CONTEXTES ET ENJEUX DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU SAHEL ET EN AFRIQUE DE L'OUEST

Document préparatoire à l'actualisation de la Charte de l'aide alimentaire



SWAC(2008)3, février 2008

Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE
Le Seine Saint-Germain, 4 Boulevard des Iles
92130 Issy-les-Moulineaux
Adresse courrier :

2 rue André-Pascal
75775 Paris cedex 16
Tél : +33 (0)1 45 24 89 87
Fax : +33 (0)1 45 24 90 31

Ce document dans le cadre du Réseau de Prévention des Crises alimentaires au Sahel et en Afrique de l'Ouest (RPCA) (www.food-security.net) par une équipe du Consortium IRAM / ISSALA:

Denis Michiels, consultant indépendant

Roger Blein, Bureau ISSALA, France

Johnny Egg, IRAM, France

Jean-Jacques Gabas, Université Paris Sud, France

Bio Goura Soulé, LARES, Bénin

Avec les contributions de :

Vanessa Alby Flores, IRAM, France

Kalifa Traore, statistika, Burkina Faso

Sous la coordination de Dramane Coulibaly (dramane.coulibaly@cilss.bf), CILSS et Jean Sibiri Zoundi (sibirijeane.zoundi@oecd.org), CSAO / OCDE avec les contributions du comité de pilotage composé de :

M. Stéphane Devaux, Commission Européenne, Belgique

M. Matthias Lange, Commission Européenne, Belgique,

Mme. Nadia Lamhandaz, Commission Européenne, Bruxelles, Burkina Faso

M. Salif Sow, FEWS Net, Burkina Faso

M. Jean Senahoun, FAO, Italie,

M. Georges Simon, PAM, Italie,

M. Philippe Dardel, MAE, France,

M. Jorge Oliveira, USAID, Ghana,

Mme. Imma De Miguel, OXFAM-Intermon, Bénin,

M. Caroline Bah, Afrique Verte, France,

M. Mamadou, Cissokho, ROPPA, Sénégal

M. Yamar Mbodj, CEDEAO, Nigeria

M. Emmanuel Hounzangbé, ACDI, Canada

M. Amadou Maktar Konaté, CILSS, Burkina Faso

M. Léonidas Hitimana, CSAO / OCDE.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AFD	Agence Française de Développement
AGOA	The African Growth and Opportunity Act
APD	Aide Publique au Développement
APE	Accords de partenariat économique
CAD	Comité d'Aide au Développement
CE	Commission Européenne
CEDEAO	Communauté Économique de l'Afrique de l'Ouest
CILSS	Comité Inter-Etats de Lutte Contre la Sécheresse au Sahel
CRS	Catholic Relief Services
CSAO	Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest
DFID	Department for International Development
ECHO/UE	Service d'Aide Humanitaire de la Commission européenne
FAO	Food and Agriculture Organisation
FSTP	Food Security Thematic Programme (FSTP)
IFPRI	International Food Policy Research Institute
LRRD	Linking relief, rehabilitation and development
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OCHA	UN – Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OGM	Organisme Génétiquement Modifié
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OP	Organisation des Producteurs
OPEP	Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole
PAM	Programme Alimentaire Mondiale
PFRD	Pays à Faible Revenus et à Déficit vivrier
PL	Public Law
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
SAP	Système d'alerte Précoce
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
SIM	Système d'Information des Marchés
UE	Union Européenne

UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNICEF	United Nations Children's Fund
USAID	United States Agency for International Development

Table des matières

SIGLES ET ABRÉVIATIONS.....	3
AVANT-PROPOS	7
1.HISTORIQUE DE LA CHARTE.....	8
2.RAPPEL DU CONTENU DE LA CHARTE	9
3.DES FACTEURS DIVERSIFIÉS D'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET DES RISQUES ACCRUS.....	10
3.1 UNE DIVERSIFICATION CROISSANTE DES FORMES DE CRISE ALIMENTAIRE	11
3.2 VERS UNE COMPLEXIFICATION CROISSANTE	13
3.3 PERSPECTIVES	13
4.L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX ACTEURS ET DE NOUVELLES THÉMATIQUES.....	15
4.1 LA DIMINUTION DES ENGAGEMENTS DES DONATEURS TRADITIONNELS	15
4.2 DE NOUVEAUX ACTEURS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX	16
4.3 DE NOUVELLES THÉMATIQUES.....	18
4.4 IMPLICATIONS POUR LA RÉVISION DE LA CHARTE	20
5.L'IMPORTANCE RÉDUITE DE L'AIDE ALIMENTAIRE ET LA COMPLEXIFICATION DES INSTRUMENTS DE RÉPONSE AUX CRISES ALIMENTAIRES.....	21
5.1 UNE AIDE ALIMENTAIRE MONDIALE ORIENTÉE VERS LES URGENCES HUMANITAIRES	21
5.2 L'AIDE ALIMENTAIRE EN AFRIQUE DE L'OUEST	22
5.3 COMPLEXIFICATION DES INSTRUMENTS DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	24
5.4 PERSPECTIVES	25
6. LA DIMENSION RÉGIONALE : IMPLICATION POUR LA CHARTE	27
6.1 L'ÉVOLUTION DU PAYSAGE RÉGIONAL.....	27
6.2 LE RÔLE DU RÉGIONAL DANS LE DÉCLENCHEMENT OU L'AMPLIFICATION DES CRISES SAHÉLIENNES	28
6.3 LE RÔLE DU RÉGIONAL DANS LA CONTRIBUTION AU RÈGLEMENT DES CRISES	29
7.LES POLITIQUES D'AIDE ET LES ACCORDS INTERNATIONAUX.....	30
7.1 L'AIDE ALIMENTAIRE DANS LES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES : LE STATU QUO	30
7.2 DES CHANGEMENTS IMPORTANTS DANS LES ENJEUX DE L'AIDE ALIMENTAIRE.....	31
7.3 L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES DES DONATEURS : L'ACCENT MIS SUR L'AIDE D'URGENCE.....	31
7.4 LES CHANGEMENTS DANS LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DE L'AIDE ALIMENTAIRE	34
7.5 IMPLICATIONS POUR LA CHARTE DE L'AIDE ALIMENTAIRE ET LES DISPOSITIFS DE PRÉVENTION ET GESTION DES CRISES ALIMENTAIRES AU SAHEL	35
8.CONSEQUENCES DES NOUVEAUX CONTEXTES ET ENJEUX POUR UNE RÉVISION DE LA CHARTE ..	37
8.1 DES POSITIONS D'ACTEURS HÉTÉROGÈNES.....	37
8.2 DES CRISES DONT LA GESTION VA ÉVOLUER.....	38
8.3 UNE ADAPTATION DU CONTENU DEVENUE NÉCESSAIRE.....	39
8.4 UNE OPPORTUNITÉ DE REFONDER LES DISPOSITIFS	39
8.5 PRINCIPALES ORIENTATIONS POUR LA RÉVISION DE LA CHARTE.....	40
BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE.....	42

AVANT-PROPOS

Ce document synthétique a été préparé dans la perspective de la revue de la Charte de l'aide alimentaire conduite par le CILSS et le CSAO avec l'appui financier du MAE et de la CE. Il constitue une première étape dans ce processus de révision. Son objet est de présenter un diagnostic sur l'utilisation de la Charte dans un contexte en forte évolution depuis son entrée en application en 1990, jusqu'aux enjeux actuels d'aide alimentaire et de sécurité alimentaire. Parmi les évolutions notoires, le document s'intéresse à la diversification des causes et des formes de l'insécurité alimentaire, à l'émergence de nouveaux acteurs (société civile et donateurs), à la dimension régionale de la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest, aux changements de stratégie et d'instruments de gestion des crises alimentaires, aux mutations de l'usage de l'aide alimentaire dans les politiques de coopération, etc. La dernière partie de cette note est consacrée aux conséquences de ces nouveaux contextes dans l'optique de la révision de la charte.

L'état des lieux repose sur les entretiens réalisés¹ avec les responsables des institutions régionales et des représentations régionales des organisations multilatérales ou bilatérales en Afrique de l'Ouest ainsi qu'avec les responsables aux sièges des agences de coopération en Europe. Les résultats des missions effectuées au Mali, au Tchad et en Mauritanie avec les acteurs nationaux ont contribué à enrichir les constats ainsi que l'analyse de la bibliographie et « le bilan de l'application des principes de la Charte de l'aide alimentaire² ». Les discussions avec le Comité de pilotage et les présentations des premiers résultats des travaux lors des réunions du dispositif régional de prévention et de gestion des crises alimentaires et lors de la réunion annuelle du Réseau de prévention et de gestion des crises alimentaires, qui s'est tenu à Bruxelles en novembre 2007, ont permis d'affiner le diagnostic et les propositions.

Ce document est accompagné d'un projet de charte révisée, soumis aux concertations dans le Sahel, les autres pays ouest africains et au sein de la communauté internationale des donateurs.

¹ Ont réalisé ces entretiens : V. Flores, J. Egg, JJ Gabas, S. Goura et K. Traoré.

² Rapport réalisé dans le cadre de la même étude de revue de la Charte de l'aide alimentaire commandité par le CILSS et le CSAO.

1. HISTORIQUE DE LA CHARTE

Lorsqu'en 1984, le Club du Sahel organise une réunion de concertation sur l'aide alimentaire, il déclenche un processus de réflexion qui va occuper l'agenda du Réseau de prévention des crises au Sahel les années suivantes³. En 1990, cette concertation débouche sur l'élaboration d'une Charte de l'aide alimentaire qui est formellement approuvée par les Chefs d'Etat des pays membres du CILSS en février de la même année au cours du Sommet de Guinée Bissau. Elle reçoit l'approbation des pays donateurs membres du Club du Sahel / OCDE (Canada, Communauté Economique Européenne, Etats-Unis, France, Pays-Bas, Allemagne). C'est la première fois dans l'histoire de l'aide publique au développement qu'un texte d'orientation visant l'amélioration des pratiques de l'aide alimentaire est adopté simultanément par des Etats bénéficiaires et des pays donateurs⁴.

Cette Charte reflète les problématiques d'insécurité alimentaire des années 1980 marquées dans les pays sahéliens par des déficits de l'offre agricole (céréalière). La sécheresse de 1983/85 s'était traduite par des livraisons considérables d'aide alimentaire, dont une partie était restée bloquée dans les ports des pays côtiers en raison d'une insuffisance des infrastructures de transports et, plus généralement, de toute la logistique de gestion de l'aide en nature.

Cette période était aussi marquée par le lobbying des ONG en faveur des achats locaux et des aides triangulaires. Emergeait enfin le souci d'apporter des réponses aux contraintes et aux causes structurelles des crises alimentaires, en inscrivant les aides dans une approche de développement. Ainsi, la monétisation permettait de limiter l'impact dépressif des dons sur les marchés, et générait des ressources allouées à des programmes et politiques de développement via la constitution des fonds de contrepartie. Les réformes des politiques céréalières et des offices ont été enclenchées dans cette période dans la plupart des pays sahéliens et avec des orientations très proches (retrait de l'Etat, libéralisation du commerce intérieur, libéralisation externe, repli des offices sur la gestion des stocks de sécurité, développement des systèmes d'information, etc.).

Dans ce contexte, où l'aide en nature était considérée comme un « mal nécessaire », allouée d'autant plus généreusement que les principaux donateurs étaient confrontés à des excédents importants de céréales, huiles, poudre de lait, etc., la Charte introduit un contrat moral de régulation des pratiques ; son texte n'ayant évidemment pas force de loi. Elle marque le début d'une dynamique basée sur la construction de la confiance et de la coordination entre les acteurs en présence⁵. Après son adoption, l'évaluation régulière de l'application de ses principes est menée conjointement par le CILSS et le Club du Sahel au cours des années 1991 à 2001⁶.

³ Egg et Gabas, 1997.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Pour plus de détails, voir le rapport « Bilan de l'application des principes de la Charte de l'aide alimentaire ».

—

2. RAPPEL DU CONTENU DE LA CHARTE

—

La Charte a pour objectif d'améliorer la gestion des crises et de gérer ces dernières en cohérence avec la construction d'une sécurité alimentaire à long terme en veillant à :

- Réduire les impacts négatifs de l'aide sur le fonctionnement des marchés (découragement des producteurs),
- Éviter les changements d'habitude alimentaire qui détourneraient durablement les Sahéliens de leurs productions régionales,
- Limiter les aides gratuites aux secours d'urgence pour ne pas perpétuer des comportements d'assistés,
- Utiliser l'aide comme une ressource pour financer le développement agricole et les programmes de sécurité alimentaire,
- Favoriser le recours aux achats locaux ou régionaux en cas de besoins d'aide alimentaire.

La Charte comprend quatre domaines d'application : l'évaluation de la situation alimentaire, la programmation des besoins d'aide alimentaire, la mise en œuvre de l'aide et, enfin, l'évaluation des interventions et l'amélioration des pratiques. La coopération ou, tout au moins, la concertation sont placées au cœur de ces quatre volets. Elles sont considérées comme les fondements de la confiance entre les Etats et les donateurs, ferment d'une efficacité accrue de la gestion de l'aide alimentaire.

Dans l'optique du respect des principes de la Charte, la question de la détermination des besoins⁷ devient centrale. Deux volets de la Charte s'y rapportent. Ils mettent l'accent sur la nécessité de disposer d'informations fiables sur la situation agricole et d'élaborer une programmation alimentaire conjointe Etats-donateurs. Les systèmes d'information et les dispositifs de coordination sont institués comme les clés de voûte d'une rationalisation de l'aide alimentaire.

⁷ En terme de nature, qualité et quantité de l'aide ; les périodes favorables de livraisons ; les zones et populations concernées.

3. DES FACTEURS DIVERSIFIÉS D'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE — ET DES RISQUES ACCRUS

La Charte de l'aide alimentaire a été imaginée et négociée dans le contexte des années 70 et 80 marqué dans le Sahel par des crises alimentaires essentiellement induites par des chocs climatiques de grande ampleur, se traduisant par des ruptures d'approvisionnement céréalier tant au niveau national qu'au niveau des ménages. Face à ces ruptures d'approvisionnement l'aide alimentaire constituait une réponse à court terme qui prenait en compte simultanément le déficit de la balance des paiements des Etats et le faible pouvoir d'achat des ménages. En revanche, son usage insuffisamment maîtrisé comportait des risques à moyen et long terme sur la dynamique de développement des productions vivrières alors que la très large majorité des populations sahéliennes étaient rurales et tiraient leurs ressources des activités agricoles (autoconsommation alimentaire et commercialisation des surplus).

Cette Charte a aussi vu le jour dans le sillon des réformes d'inspiration libérale des économies céréalieres (réformes insérées plus largement dans le « paquet ajustement structurel »). Le souci des ONG de développement⁸, de certains Etats et de certaines agences d'aide de limiter les effets dépressifs de l'aide sur les dynamiques de production (découragement des producteurs en lien avec la chute des prix et une forme de concurrence déloyale induites sur les marchés locaux par la présence d'aide alimentaire) rejoignait alors certains éléments de doctrine qui s'exprimaient notamment dans la négociation commerciale internationale, dans le cadre de l'Uruguay Round. Il s'agissait d'encadrer l'aide alimentaire, de limiter son usage à des situations précises et d'éviter d'en faire un instrument de promotion des échanges commerciaux.

Dans le contexte de cette époque, il faut se souvenir que la politique initiée par les Etats-Unis avec la loi PL480 (datant de 1956) fixant clairement à l'aide un objectif de promotion du commerce, était peu ou prou reprise par l'Union européenne. Il s'agissait d'utiliser l'aide alimentaire pour réduire la pression qu'exerçaient les excédents sur les marchés intérieurs. Un consensus commençait à se dessiner sur la nécessité d'un « armistice » entre les grands exportateurs. Celui-ci répondait moins aux critiques sur les impacts des ventes subventionnées ou de l'aide alimentaire, qu'à la crise des finances publiques alimentée par l'explosion des budgets de soutien des marchés agricoles tant en Europe qu'aux Etats-Unis. C'est la raison pour laquelle les « pays à faible revenus et à déficit vivrier » (PFRDV) se sont inquiétés des impacts de l'arrangement commercial - l'accord de Marrakech – sur leur sécurité alimentaire. La Déclaration ministérielle de Marrakech cherchera à répondre à cette inquiétude : les signataires de l'accord s'engagent à aider les PMA en cas d'augmentation des cours mondiaux et de hausse de la facture alimentaire (octroi d'aide sous forme d'aide alimentaire, d'aide au développement de l'agriculture et d'aide financière dans le cadre d'une coopération renforcée entre le FMI et la Banque mondiale). Cette déclaration annexée à l'accord de 1994 ne sera jamais vraiment suivie d'effet. La coopération entre l'OMC, la Banque et le FMI tardera à s'organiser au plan opérationnel, notamment en raison des difficultés à démontrer l'impact de la baisse des soutiens publics sur la hausse des prix mondiaux des céréales.

Ce qui est important à retenir, c'est finalement une certaine convergence entre des acteurs ayant des préoccupations a priori bien différentes. C'est dans cet espace politique qu'a pu se loger la négociation de la Charte de l'aide alimentaire.

⁸ Il existait à cette époque une nette divergence de vue entre les ONG classées dans le champ du développement et les ONG classées dans le champ d'intervention de l'urgence ou de l'action humanitaire d'urgence.

Dernier point : les acteurs impliqués dans la prévention et la gestion des crises dans les années 80 se limitaient aux Etats, aux agences d'aide et aux ONG étrangères. Bien que se posaient déjà largement les problèmes de coordination (qui ont justifié la négociation de la Charte), le nombre d'acteurs impliqués restait limité, en l'absence d'organisations paysannes structurées au niveau supra local, en l'absence d'ONG nationales, en l'absence de collectivités locales autonomes, etc. On verra plus loin que le « paysage des acteurs » s'est considérablement enrichi, diversifié, complexifié au cours des dernières années.

3.1 Une diversification croissante des formes de crise alimentaire

Il va sans dire que les crises alimentaires dans les années 70-90 étaient certainement aussi plus complexes et diversifiées que l'on veut bien le dire aujourd'hui, en réduisant l'insécurité alimentaire à des crises de disponibilités agricoles, notamment céréalières. Le progrès des connaissances et l'approfondissement des analyses d'une part, les mutations profondes qu'ont connues les sociétés ouest africaines d'autre part, ne permettent plus aujourd'hui de restreindre les crises au champ des déficits de production.

Les risques de production demeurent mais leur impact change

Les économies vivrières sahéliennes restent fortement sujettes à l'instabilité climatique. Les niveaux de production restent, en l'absence de sécurisation des systèmes de production, très fluctuants en fonction du niveau et de la répartition spatiale et temporelle des pluies. L'absence de sécheresse majeure, touchant l'ensemble de la région, depuis le milieu des années 80 ne doit pas faire oublier que cette épée de Damoclès continue de planer au dessus du Sahel. Une part importante des crises reste liée à des déficits de production plus ou moins localisés (ravageurs, inondations, sécheresse, etc.). Cependant, si les déficits de production pouvaient rapidement conduire à la pénurie dans les années 70, ce n'est plus le cas aujourd'hui. La connexion avec les marchés régionaux et les marchés internationaux est telle que, en terme physique, la disponibilité des céréales n'est plus un risque majeur. En revanche, la question de la disponibilité continue de peser sur les stratégies et les conditions d'approvisionnement des ménages à deux niveaux :

- Les prix des céréales sur les marchés restent fortement corrélés avec les niveaux de production. Par conséquent les conditions de production pèsent directement sur les conditions d'accès à l'alimentation de tous les ménages, notamment les ménages urbains ou les ménages ruraux « déficitaires » ;
- Les chutes de production affectent le niveau d'auto approvisionnement des ménages agricoles. La production familiale chute, le recours au marché est plus important alors même que les prix flambent sur ces marchés.

Une meilleure intégration des marchés agricoles et alimentaires dans la région, permise par d'importants progrès réalisés dans le domaine des infrastructures de communication, dans le développement des systèmes d'information de marchés, dans l'intégration régionale des politiques (intégration à l'échelle de l'UEMOA et plus récemment, des progrès importants dans l'intégration à l'échelle de la CEDEAO) a concouru à éloigner considérablement les risques de ruptures d'approvisionnement.

Les risques relevant du champ économique

La plus forte intégration des économies alimentaires dans le marché, qui est partiellement le résultat des réformes des politiques agricoles et alimentaires dans les années 80, induit de nouveaux risques. La part prise par le marché dans la réalisation de la sécurité alimentaire à différents niveaux est à la source de nouvelles formes d'insécurité :

- La part des populations dont l'alimentation est fondée sur les stratégies d'autoproduction et d'autoconsommation régresse au profit des populations dont les stratégies d'approvisionnement reposent sur le marché. Ce mouvement est inhérent à l'urbanisation croissante des populations. Mais pas seulement, il concerne aussi une fraction importante des populations rurales et agricoles qui doivent recourir au marché pour se procurer une partie des vivres. De ce fait, deux facteurs économiques majeurs vont déterminer le niveau de sécurité alimentaire des ménages : l'évolution des revenus monétaires d'une part, l'évolution des prix du « panier alimentaire » (le prix des produits alimentaires de base) ;
- La montée en puissance des risques de marché. Au cours des 20 dernières années, la plupart des filières agro-alimentaires structurées dans le Sahel et plus largement en Afrique de l'Ouest ont connu des chocs majeurs. Ces chocs sont liés à des causes internes (retard d'ajustement, crise des outils de régulation, etc.) comme dans le cas de l'arachide, et à des causes externes : la transmission des instabilités des marchés mondiaux (cas du café), les impacts des politiques publiques des pays concurrents (cas du coton, des filières bétail-viandes-lait).
- L'évolution des habitudes alimentaires et notamment le recours à des produits importés du marché international. Cela concerne les villes au premier plan mais aussi de plus en plus le monde rural, avec une pénétration des produits importés facilités par leur prix souvent avantageux et l'amélioration des voies de communication. Cependant, on n'a pas assisté dans le Sahel, comme certains le craignaient à une extraversion massive des systèmes alimentaires.

Avec ces risques, ce sont les crises d'accessibilité liées à des évolutions brutales des sources de revenus des ménages qui montent en puissance, alors même que les crises de disponibilités se sont faites moins aiguës. Cependant, certaines localités restent mal desservies, avec des conséquences sur les prix des vivres et l'accessibilité des ménages à ces vivres.

Les risques relevant du champ politique

La montée des conflits dans le Sahel (Guinée Bissau, troubles dans les régions nord du Mali et du Niger, Casamance) et dans les pays côtiers (Libéria, Sierra Leone, Côte d'Ivoire, Guinée, régions nord et région pétrolifère du Nigeria), les troubles liés à des processus de démocratisation parfois chaotiques (Togo), les troubles dans les pays ou régions qui se répercutent au Sahel (cas du Soudan avec la zone d'accueil des réfugiés au Darfour), sont à l'origine d'une nouvelle forme d'insécurité alimentaire et nutritionnelle. L'analyse des flux d'aide alimentaire (cf. chapitre 6) montre la place prise par ces crises dans l'allocation d'aides alimentaires d'urgence. Alors que nombre de ces conflits ont perduré de nombreuses années, des processus de paix ont été enclenchés dans la plupart des pays, consacrant au passage la CEDEAO comme une institution de coopération politique et de règlement des conflits. Plusieurs pays sont désormais engagés dans une phase de réhabilitation pendant laquelle l'insécurité alimentaire reste particulièrement aiguë.

Pour l'avenir, il est difficile de spéculer sur l'occurrence des crises politiques. La dynamique démographique et l'urbanisation pourraient générer une forte extension de la pauvreté, en l'absence d'une perspective majeure de croissance économique forte, soutenue, permettant une réelle redistribution des ressources. Dans ce contexte, des mouvements de contestation pourraient se développer et générer une situation d'insécurité, y compris alimentaire. Ce sont les villes côtières qui, dans cette éventualité, seront les plus vulnérables. La hausse des prix des vivres sur les marchés internationaux renforce ce risque et pourrait conduire à des formes d'émeutes de la faim.

3.2 Vers une complexification croissante

La crise du Niger a illustré la complexité d'une crise alimentaire qui a surpris nombre d'acteurs avertis et en premier lieu les acteurs nationaux et internationaux du dispositif national de prévention et de gestion des crises. De nombreux facteurs ont contribué à l'émergence de la crise parmi lesquels :

- L'impact de la situation économique des pays voisins sur l'évolution des sources de revenus des ménages (par exemple la réduction des opportunités d'emplois pour les « exodants ») ;
- La fragilisation des conditions de production agricole et pastorale en lien avec la dégradation écologique et l'accroissement de la pression humaine sur le milieu naturel, en l'absence d'artificialisation significative des systèmes de production (recours à des facteurs de production externes permettant une intensification des systèmes de production) ;
- La dégradation du régime alimentaire en lien avec la dégradation de la situation socio-économique des ménages ;
- La régionalisation des modalités d'approvisionnement des ménages ;
- La réaction de certains pays voisins optant pour la fermeture des frontières pour éviter la sortie des vivres et tenter d'éviter un « effet de contagion », en violation des accords en matière de libre circulation des marchandises. Ce repli national accentuant la tension sur les prix et par conséquent l'intensité de la crise ;
- La forte mutation des formes traditionnelles de solidarités et montée des comportements individualistes.

3.3 Perspectives

En l'absence de perspectives de croissance économique forte, et dans un contexte de croissance démographique qui reste très élevée, l'extension de la pauvreté constituera la source majeure d'insécurité alimentaire et nutritionnelle dans les 10 à 20 prochaines années.

Bien que de nombreuses initiatives se développent dans le domaine de l'insertion des économies sahélienne et ouest africaine dans l'économie internationale (Accord de Partenariat Economique avec l'UE ; insertion multilatérale négociée difficilement à l'OMC – accès aux marchés des pays développés et émergents - ; AGOA ; accord en cours de discussion avec la Chine, etc.), il existe en réalité assez peu de perspectives d'insertion positive, décisive, à court et moyen terme. Mais le démantèlement au moins partiel des barrières tarifaires à l'entrée des produits sur les marchés ouest-africains pour les produits agricoles et alimentaires conduira à des évolutions contrastées : une meilleure accessibilité des produits pour les ménages mais, une concurrence accrue exercée par les importations de produits concurrents sur les filières de production alimentaire régionales.

La régionalisation des économies et des échanges et l'interpénétration des économies sahéliennes et côtières remettent en cause le caractère privilégié et prioritaire de l'espace national comme cadre d'analyse de l'insécurité alimentaire. Ce contexte devrait conduire à faire évoluer la zone concernée par la Charte du Sahel vers l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest.

Compte tenu de la croissance démographique régionale, les besoins alimentaires de la région vont doubler d'ici 25 ans. On estime en effet qu'en 2030, la population régionale devrait compter 455 millions d'habitants contre 275 millions aujourd'hui.

Alors que population rurale et urbaine sont équilibrées aujourd'hui, les urbains devraient représenter plus de 60% en 2030. Les pays côtiers seront ceux qui connaîtront la plus forte urbanisation, avec par conséquent des populations qui n'ont que le recours au marché pour leur approvisionnement alimentaire.

Cette croissance de la demande devra être satisfaite dans un contexte assez radicalement différent de celui qui a prévalu dans la période 1980 – 2000 :

- La nécessité d'intensifier les productions sur des bases durables au plan de la gestion des ressources naturelles tant locales que mondiales ;
- La prise en considération progressive des enjeux liés au changement climatique : montée des risques (chocs climatiques) notamment en Afrique ; réduction des émissions de gaz à effet de serre, déplacement / réduction des zones de production ; concurrence fortement accrue entre les usages alimentaires et énergétiques/industriels des productions agricoles (biocarburants en particulier, qui consomment déjà 25 % de la production de maïs américain, extension des surfaces de canne à sucre au Brésil, etc.) ;
- La montée en puissance des conflits d'accès aux ressources productives ;
- La mise en place d'un nouveau cadre réglementaire dans les échanges internationaux, en faisant l'hypothèse que le Cycle de Doha (négociation OMC) débouchera tôt ou tard sur un accord, et que la négociation de l'APE conduira à une ouverture partielle mais importante des échanges entre la région et l'Union européenne.

Le changement dans la structure des prix, encore difficile à appréhender, peut cependant favoriser et doper le développement de l'agriculture africaine, en l'absence de redéploiement des aides à l'agriculture sur les budgets publics nationaux ou internationaux. Mais cela revient à considérer que les consommateurs ouest africains pourront à eux seuls financer le développement agricole (via la protection des marchés ou la hausse des prix des produits alimentaires sur les marchés régionaux et mondiaux). Les incertitudes qui pèsent sur les voies effectives et massives de réduction de la pauvreté jettent un doute sur cette capacité des consommateurs, notamment les nouvelles populations urbaines, de constituer le moteur du développement des productions vivrières régionales.

En résumé, l'évolution des facteurs de risque devrait se traduire par :

- Des ménages plus sensibles à l'évolution des sources de revenus ;
- Des ménages plus sensibles aux évolutions du marché ;
- Des ménages plus sensibles à la régionalisation et à l'intégration des économies ;
- Des ménages plus sensibles aux chocs en raison de l'amenuisement des capacités endogènes de résistance à ces chocs.

4. L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX ACTEURS ET DE NOUVELLES THÉMATIQUES

4.1 La diminution des engagements des donateurs traditionnels

La Charte de l'aide alimentaire a été signée à l'époque par les principaux pays donateurs d'aide alimentaire qu'étaient les Etats-Unis, le Canada, la Communauté européenne, les Pays Bas, la France et l'Allemagne. Bien qu'ayant participé aux travaux d'élaboration de la Charte, la FAO et le PAM n'étaient pas signataires en tant que tel. L'essentiel de l'aide était gérée par ces donateurs. Les institutions nationales en charge de la gestion des crises alimentaires étaient relativement centralisées et placées sous la responsabilité directe du gouvernement central des pays récipiendaires.

Les premières années d'application de la Charte (les campagnes 1992-93 et 1994-95), les trois quarts de l'aide en nature étaient ainsi alloués au Sahel par des donateurs signataires de la Charte.

Vingt ans plus tard, la situation est sensiblement plus compliquée. Pour les années 2001-2003, le volume global d'aide alimentaire a régressé et les signataires de la Charte ne couvrent plus que la moitié des allocations. Puis ensuite, sous l'effet de la crise du Niger et du Tchad, les volumes d'aide se sont considérablement accrus (période 2004-2006). La part fournie par les signataires de la Charte s'élève à près de 57 %.

Tableau 1 : 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	Moyenne des campagnes 2004-05 / 2005-06
Aide alimentaire totale à la zone CILSS (Tonnes)	292 157	249 692	412332
Part de l'aide alimentaire dans l'approvisionnement céréalier régional	3,3 %	2,1 %	3,2 %
Part de l'aide fournie par les signataires de la Charte	75 %	50 %	56,8 %
Part de l'aide fournie par des donateurs non signataires	25 %	50 %	44,2 %

Source : PAM-Interfais et CILSS

La question qui se pose dès lors est celle de savoir si les donateurs (aides bilatérales, ONG) non signataires s'inscrivent dans les normes d'intervention fixées dans la Charte ou si au contraire, la Charte n'influence pas de façon décisive les comportements des opérateurs d'aide qui n'ont pas participé à sa négociation. Deux éléments plaident pour cette dernière tendance : (i) les Etats n'ont pas soit la volonté, soit la capacité d'imposer ces normes à l'ensemble des intervenants ; (ii) la méconnaissance de la Charte et de ses principes rend cette influence « par percolation » hautement improbable.

C'est surtout au sein des dispositifs de coordination et de concertation que la diffusion des bonnes pratiques peut intervenir et qu'une forme de « surveillance collective » s'instaure et se gère. Or, la plupart des non signataires de la Charte ne sont pas non plus présents ou actifs dans les dispositifs Etats – Donateurs.

4.2 De nouveaux acteurs nationaux et internationaux

Le jeu s'est sensiblement complexifié depuis quelques années. Ces acteurs émergent sur le plan local, national et international.

La multiplication des acteurs nationaux impliqués dans les problématiques de sécurité alimentaire ou de gestion des crises

- *L'évolution des formes de gouvernance, notamment la montée en puissance des collectivités locales mises en place dans le cadre des processus de décentralisation est un premier facteur :*
L'installation des communes remet en cause les dispositifs administratifs habituels et les nouveaux élus sont tentés de faire valoir leur légitimité, notamment pour déterminer les besoins (rôle d'information), organiser l'aide aux populations sinistrées, ou coordonner les interventions. Ils sont d'autant plus enclins à le faire que la multiplication des intervenants et des modalités de délivrance de l'aide crée d'importants problèmes de cohérence des outils, de justice sociale, et donc met en avant un besoin de coordination insuffisamment couvert par les dispositifs traditionnels.
- *Le développement et la structuration croissante des organisations de la société civile et du secteur privé est un autre facteur clé de l'évolution du jeu des acteurs dans le domaine de la sécurité alimentaire :*
Les OP remettent notamment en cause une certaine « vision gestionnaire » de la prévention –gestion des crises. Elles portent le débat sur l'orientation des politiques agricoles et alimentaires et souhaitent voir les stratégies de prévention et gestion des crises inscrites dans une certaine vision de la construction de la sécurité alimentaire ou de la souveraineté alimentaire. Elles sont intégrés dans des réseaux internationaux et portent leurs analyses et leurs revendications tant dans les enceintes de l'OMC qu'auprès des agences d'aide, des institutions régionales ou dans la négociation APE. Elles ont même précédé nombre de leurs Etats dans la capacité à s'organiser pour peser dans le débat international. Enfin, sur un plan plus pratique, elles « discutent » les données issues des systèmes d'information, souhaitent s'investir dans la production indépendante de leurs propres informations et sollicitent d'être mieux consultées et impliquées dans la politique de prévention et de gestion des crises. La structuration croissante des acteurs dépasse les seuls producteurs. Elle concerne en particulier les commerçants. Dans plusieurs pays de la région se mettent en place des structures interprofessionnelles qui intègrent ou s'intéressent à certaines dimensions liées à la gestion des crises : l'impact du mode de gestion des crises sur le fonctionnement du marché, le positionnement sur les appels d'offre pour les opérations d'achats locaux, les approvisionnements et mise en marché du stock national de sécurité, etc.
- *Les ONG nationales sont aussi un nouvel acteur né soit de l'autonomisation des projets portés par des ONG internationales (cas des associations nationales Afrique Verte au Mali, Niger et Burkina Faso) soit d'initiatives nationales :*
Il existe désormais de très nombreuses ONG. Peu d'entre elles sont spécialisées et disposent d'une expertise et d'une expérience reconnues sur les enjeux de prévention et de gestion des crises. Certaines d'entre elles ont cependant acquis une très bonne réputation et sont désormais des opérateurs reconnues par le PAM, ou des porteurs de projets de sécurité alimentaire financés par les agences d'aide.

Ces trois catégories d'acteurs : collectivités locales, organisations paysannes économiques ou généralistes, ONG nationales sont des acteurs « politiques » et ne sont pas originellement des opérateurs de l'aide alimentaire ou humanitaire. Mais ils revendiquent

une place dans la définition de la stratégie de prévention et gestion des crises à court terme, voire un rôle dans sa mise en œuvre, et dans les problématiques de sécurité alimentaire à long terme, en lien avec les politiques sectorielles dans lesquels ils sont impliqués.

La multiplication des acteurs de la coopération et de la solidarité régionale ou internationale

Les donateurs bilatéraux publics : il est fréquemment question du Japon, mais on peut aussi évoquer le cas des pays arabes (Egypte, Arabie saoudite, Tunisie, Libye, Algérie, Koweït, etc.) qui deviennent des pourvoyeurs réguliers d'aide alimentaire sans pour autant avoir dans les pays une agence opérationnelle en mesure de mettre en œuvre l'aide. La Chine semble devenir un acteur de l'aide mais peu d'information est disponible sur ce plan. Le Nigeria est aussi un pourvoyeur d'aide pour ses voisins au niveau fédéral mais aussi au niveau de certains Etats (comme ce fût le cas pour les Etats limitrophes du Niger lors de la crise de 2004-05).

Les institutions internationales : bien que le PAM soit l'agence pivot du système des Nations Unies, d'autres institutions sont impliquées dans la gestion de l'aide : l'Unicef pour les aliments thérapeutiques destinés aux programmes de réhabilitation nutritionnelle, la FAO pour les actions d'urgence portant sur le soutien à la production agricole (semences, outillages, etc.), ... Les institutions internationales ont leur propre mandat dans la gestion des crises et des catastrophes. Le PNUD en sa qualité de coordonnateur reconnu par les Nations Unies de l'ensemble des agences spécialisées revendiquent un rôle de coordination. OCHA en sa qualité de coordinateur des affaires humanitaires se positionne aussi au regard de son mandat international comme un agent de coordination. Il existe de ce fait de multiples sources de légitimité dans la fonction de coordination de la gestion des secours et des aides, et notamment une compétition entre la légitimité des institutions nationales et la légitimité donnée par les mandats internationaux.

Les institutions régionales : UEMOA et CEDEAO se sont par exemple situées dans la crise de 2004/05 comme des acteurs de la solidarité régionale, en allouant des aides financières aux Etats concernés (Mali, Niger, Burkina Faso), et non pas au regard de leur mandat en matière d'intégration commerciale (respect des traités relatifs à la circulation des marchandises).

Le secteur privé : donations émanant des entreprises ou de la diaspora.

Les ONG internationales : agissant avec leurs propres ressources ou en mobilisant les financements des agences d'aide (dans certains cas comme ECHO/UE, l'ensemble de l'aide est mobilisée par le canal des ONG ou des organisations multilatérales), ou en combinant ressources d'origine privée et publique.

La multiplication des acteurs de l'aide est surtout un phénomène frappant lors des crises humanitaires d'urgence. Ces dernières posent des problèmes spécifiques de coordination notamment en raison de l'affaiblissement de la capacité des Etats à animer cette coordination. Ceci est lié concomitamment à l'insuffisance des moyens institutionnels, humaines et financiers des Etats, et aux moyens considérables que mobilisent les acteurs de l'aide d'urgence par rapport aux institutions nationales ou aux acteurs de développement. Enfin, il existe un réel conflit de compétence entre la légitimité de la coordination sous l'égide du gouvernement et la légitimité conférée par les mandats confiés au système des Nations Unies par la communauté internationale. Cette question devra être abordée dans la mesure où la situation dans le Sahel est particulière :

* les situations d'urgence humanitaires comme celle du Niger interviennent en dehors du cadre des conflits qui ont servi de cadre de référence pour penser les dispositions d'intervention humanitaire et de gestion de l'aide ;

* l'enchevêtrement des formes de crise que l'on qualifie de structurelles et de formes de crise conjoncturelles, « brouillent » les spécialisations historiques des opérateurs de l'aide. Nombre d'acteurs de l'aide au développement se positionnent dans la gestion des crises et inversement plusieurs acteurs de l'aide humanitaire s'investissent dans les programmes de réhabilitation et de développement.

4.3 De nouvelles thématiques

Médiatisation des crises et profusion des donateurs

La crise du Niger fortement médiatisée a donné une bonne illustration du panel d'acteurs susceptibles d'apporter leurs concours en cas de crise alimentaire grave. Elle a aussi montré les difficultés de coordination induites par l'arrivée de ces très nombreux donateurs, n'ayant parfois aucune connaissance de la situation voire du pays. Par ailleurs, la réception des aides multiples émanant de ces nombreux « petits acteurs » par l'Etat ou les dispositifs nationaux est une tâche ingrate : ces aides sont aussi diverses qu'incongrues, en quantités parfois tellement insignifiantes qu'elles sont difficiles à répartir, etc. La gestion de ces aides accapare les dispositifs nationaux et peut détourner les ressources humaines de leur mission première. Mais le rôle de « surveillance » de la bonne gestion des dons exercé par les médias, pourtant nécessaire, amplifie cette dérive.

Enfin, la médiatisation joue et jouera un rôle déterminant dans ces enjeux de coordination des aides. Au regard de la « compétition sur la ressource de l'aide » (cf. chapitre suivant), la mobilisation des aides est en partie liée à la capacité des acteurs à faire valoir la situation de crise que connaît tel ou tel pays. C'est à la fois une condition indispensable pour mobiliser les opinions publiques et les donateurs institutionnels, mais c'est aussi le déclencheur de la profusion des donateurs, avec à la clé d'importantes difficultés de gestion et de coordination.

Emergence d'une forte revendication de souveraineté

La Charte a été pensée dans une période d'affaiblissement des Etats. La plupart des dispositifs nationaux de prévention et de gestion des crises étaient fondés sur des principes de cogestion et de cofinancement, induisant une forte présence des agences d'aide dans le choix des orientations et dans la gestion quotidienne.

La revendication de souveraineté se conjugue sur deux plans. Le premier a trait à l'orientation des politiques de sécurité alimentaire. Le second concerne la gouvernance et l'exercice de la responsabilité. Sur le plan des politiques, les acteurs de la société civile et certains gouvernements considèrent que les politiques de sécurité alimentaire sont d'orientation trop libérale et souhaitent une plus forte implication des pouvoirs publics dans la régulation des marchés et la réalisation de la sécurité alimentaire. Ils souhaitent que la sécurité alimentaire privilégie les productions nationales ou régionales par rapport aux importations. Ils estiment que la région doit affirmer un objectif de souveraineté alimentaire que le concept classique de sécurité alimentaire ne garantit pas.

Sur le plan de la gouvernance, ces mêmes acteurs de la société civile et certains Etats estiment que la responsabilité première de la sécurité alimentaire des populations incombe aux autorités nationales. C'est aussi le sens du Droit à l'alimentation (cf. encadré) qui met l'Etat en position de faire respecter le droit. Ils estiment que les agences d'aide doivent « faire preuve de plus de retenue » en s'immisçant moins dans les affaires intérieures du pays. Si l'espace régional et les institutions qui le structurent peuvent constituer un des moyens d'assurer le respect du droit à l'alimentation, il est peu vraisemblable que les Etats acceptent un transfert de souveraineté du niveau national au niveau régional dans un domaine aussi sensible. Il y a la matière à réflexion dans la mesure où certains facteurs fondamentaux de la sécurité alimentaire tels que la libéralisation du marché régional,

la mise en place de l'Union douanière font l'objet de transferts de souveraineté, interdisant ainsi aux pays de prendre des mesures unilatérales.

Il s'agit d'un sujet très important car la crédibilité du dispositif d'information et d'alerte a beaucoup reposé sur ce concept de cogestion. Le financement dans la durée des stocks de sécurité par exemple, tient beaucoup à l'implication conjointe des Etats et des donateurs, avec des règles communes de gestion qui s'appliquent à tous. Dès lors, il conviendra d'analyser sur quelles modalités nouvelles (par exemple la charte de qualité de l'information) pourrait reposer la crédibilité des dispositifs nationaux et régionaux.

Encadré 1 : Droit à l'alimentation, sécurité et souveraineté alimentaire – Quelques définitions⁹

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.

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 :

.../...

⁹ D'après Blein et al : La souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest : Des principes à la réalité ; CSAO ; novembre 2006.

« - 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 2001¹⁰

Montée en puissance de la malnutrition

Les taux de malnutrition enregistrés pendant la période de soudure 2005 au Niger ont atteint des seuils critiques et révélé un grave problème de santé publique persistant au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Les taux élevés de malnutrition affectent tout autant des zones à forte vulnérabilité alimentaire que des zones classées non vulnérables sur le plan alimentaire que sont par exemple les principales zones de production agricole, comme à Maradi au Niger ou dans la zone cotonnière du Mali à Sikasso. On a alors parlé du paradoxe de Sikasso puis du paradoxe de Maradi. Dissocié le plus souvent des stratégies de lutte contre l'insécurité alimentaire car considérée comme relevant du domaine sanitaire, la malnutrition n'est pas combattue à la hauteur des dégâts qu'elle provoque sur les populations et ses origines sont mal appréhendées. La crise du Niger a montré l'absence d'une interprétation objective qui puisse distinguer la part imputable à la dégradation alimentaire (faute de disponibilité régulière de données nutritionnelles) d'une compréhension précise des déterminants de la malnutrition qui mêlent alimentation, santé et environnement social. Faisant le lien avec le point précédent sur les acteurs, l'émergence de la malnutrition amène aussi son cortège d'acteurs spécifiques : l'UNICEF et l'OMS, les ONG humanitaires spécialisées notamment dans le secteur de la santé ou de l'enfance, etc.

4.4 Implications pour la révision de la Charte

Un des débats importants dans le cadre de la réflexion sur l'avenir de la Charte est dès lors le suivant : comment traiter correctement d'un côté la complexification des crises et l'intrication des dimensions structurelles et conjoncturelles, l'imbrication entre crises humanitaires et enjeux de développement (nouvelle réflexion sur les instruments, gestion de la phase de post crise, etc.) et d'un autre côté, ne pas se retrouver paralysé par une négociation complexe impliquant une très grande diversité d'acteurs invités à se concerter, à coordonner leurs actions, à faire converger leurs approches, etc. , sachant que ces acteurs sont porteurs d'ambitions différentes voire parfois contradictoires, reposent sur des légitimités elles aussi très différentes, etc. ? Il n'est pas nécessairement indispensable de chercher à faire prendre en charge tous ces enjeux par la seule Charte de l'aide alimentaire et peut-être convient-il de penser la combinaison de plusieurs outils complémentaires.

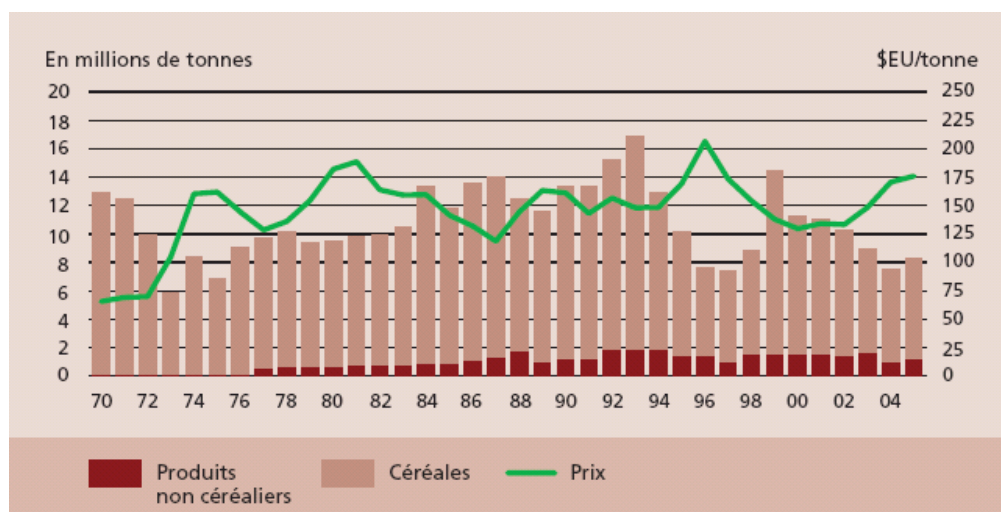
¹⁰ Source : www.peoplesfoodsovereignty.org/statements.

5. L'IMPORTANCE RÉDUITE DE L'AIDE ALIMENTAIRE ET LA COMPLEXIFICATION DES INSTRUMENTS DE RÉPONSE AUX CRISES ALIMENTAIRES

5.1 Une aide alimentaire mondiale orientée vers les urgences humanitaires

En progression continue à partir du milieu des années 1970, les flux mondiaux d'aide alimentaire ont atteint des chiffres record au début des années 1990 et plus particulièrement en 1993 avec 17 millions de T. En 2005, ils sont tombés à 8 millions de T et ne représentent plus que 2 % du commerce mondial de produits céréaliers et 0,4 % de la production céréalière globale. On constate de longue date une corrélation étroite entre les variations des expéditions d'aide alimentaire et les prix mondiaux des céréales. Ces expéditions diminuent quand les prix augmentent et les stocks sont faibles, et inversement (on parle d'aide contracyclique). L'aide alimentaire ne répond donc pas nécessairement à l'évolution des besoins de sécurité alimentaire des populations des pays en développement, ni aux intérêts de leur production agricole.

Figure 1: Volumes annuels d'aide alimentaire dans le monde (1970-2005) et prix des céréales



Notes: Les prix correspondent à la valeur unitaire des exportations annuelles de céréales en \$EU/tonne.
Les données relatives à 2005 sont provisoires.

Source: FAO, 2006

Depuis le milieu des années 1990, les modifications intervenues dans les politiques agricoles et les politiques d'aide publique (voir chapitre suivant) des principaux pays pourvoyeurs font que le lien entre l'écoulement d'excédents agricoles et les livraisons d'aide alimentaire n'est plus aussi direct. Cependant, comme plusieurs donateurs interviennent dorénavant en fixant un budget annuel à l'achat d'aide alimentaire, la relation entre l'évolution des prix sur le marché mondial et la quantité d'aide alimentaire allouée subsiste.

Les principaux donateurs demeurent les Etats-Unis, la Commission Européenne et le Japon. Parmi les nouveaux donateurs, la Chine et l'Inde ont commencé au début des années 2000 à écouler leurs excédents de récoltes. Ils pourraient devenir dans les prochaines années d'importants expéditeurs d'aide alimentaire. Toutefois, la qualité des céréales et la variabilité de leurs volumes de productions constituent des freins à la régularité de leurs fournitures.

Les enjeux liés à l'aide alimentaire ont perdu de leur intensité dans les relations de coopération entre pays occidentaux et pays bénéficiaires. Malgré la baisse des budgets de l'aide publique au développement (APD), l'aide alimentaire représente moins du quart de ce qu'elle pesait dans l'APD en 1965 (Barrett et Maxwell, 2006).

Mécaniquement, la croissance de la population mondiale, dont la part prédominante en revient aux pays en développement, a réduit la quantité d'aide alimentaire allouée par personne. A volumes livrés comparables, la quantité reçue par habitant dans l'ensemble des pays bénéficiaires a été divisée par près de deux entre les périodes 1980-85 et 2000-05. Le risque de dépendance à l'aide alimentaire de l'approvisionnement de certains pays a fortement diminué¹¹.

D'avantage que les flux, les formes sous lesquelles l'aide alimentaire est livrée ont considérablement changé. Jusqu'au début des années 1990, l'aide programme constituait la forme dominante. Elle était fournie au titre d'accords bilatéraux entre États et vendue sur les marchés des pays bénéficiaires. Aujourd'hui, elle est distribuée directement, pour près de 75 %, aux populations dans le cadre d'opérations de secours d'urgence (suite à des catastrophes naturelles et des conflits armés) ou de projets de lutte contre l'insécurité alimentaire chronique ; l'aide d'urgence représentant désormais entre la moitié et les deux tiers de l'aide alimentaire totale. Elle provient pour près de 15 % d'achats locaux ou régionaux. Comme le PAM est le principal opérateur en cas d'urgence humanitaire, il achemine une proportion toujours plus élevée de l'aide alimentaire mondiale (54 % du total en 2005, 75 % des aides d'urgence).

Au cours des vingt dernières années, le nombre d'urgences alimentaires déclarées n'a cessé d'augmenter, passant de 15 par an en moyenne dans les années 1980 à plus de 30 par an depuis 2000. Cet accroissement concerne principalement l'Afrique, où le nombre annuel d'urgences alimentaires enregistrées a triplé (FAO, 2004). Par conséquent, l'Afrique subsaharienne est devenue la région qui concentre la majorité des flux d'aide alimentaire (de 50 à 56 % depuis 2003). A l'intérieur du continent, on note aussi de grandes disparités. La Corne de l'Afrique avec l'Éthiopie, l'Érythrée et le Kenya ont perçu ces cinq dernières années plus de 1 500 000 T par an, l'Angola et le Mozambique près de 200 000 T chacun. En 2005, le Soudan a reçu 900 000 T et l'Ouganda 300 000 T.

5.2 L'aide alimentaire en Afrique de l'Ouest¹²

Dans les flux destinés à l'Afrique, tant les pays du CILSS que les pays côtiers¹³ reçoivent des volumes bien inférieurs aux autres régions. Entre 1992 et 2004, les pays du CILSS ont reçu en moyenne 250 000 T et 350 à 450 000 T ces deux dernières années. Sur l'ensemble de la période, les pays côtiers ont bénéficié de 320 000 T par an.

Entre 1985/86 et 1989/90, chaque année 227 000 T étaient en moyenne monétisées (51 % de l'aide alimentaire totale) dans la zone CILSS. L'aide en céréales monétisée représentait 3,2 % de la production disponible et 15 % des importations¹⁴ de céréales. Plus récemment, l'aide monétisée entre 1999 et 2004 ne s'élevait plus qu'à 114 000 T par an (45 % des livraisons totales), le ratio de céréales monétisées sur la production nette agricole tombait à

¹¹ En dix ans, le nombre de pays dépendant de l'aide alimentaire à hauteur d'au moins 5% du volume total de leurs disponibilités caloriques est passé de 38 à 19 (FAO, 2006).

¹² Les données sur les aides alimentaires proviennent du PAM/Interfais.

¹³ Afin de différencier les aides alimentaires destinées aux pays du CILSS de celles livrées aux autres pays de l'Afrique de l'Ouest, on entend par pays côtiers le Nigéria, le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Libéria, la Sierra Leone, le Togo, le Ghana et la Guinée Conakry.

¹⁴ Selon une moyenne de 1,3 million de tonnes importées (commerciales et aide alimentaire) dans les années 1980 (source Egg et Gabas, 1995)

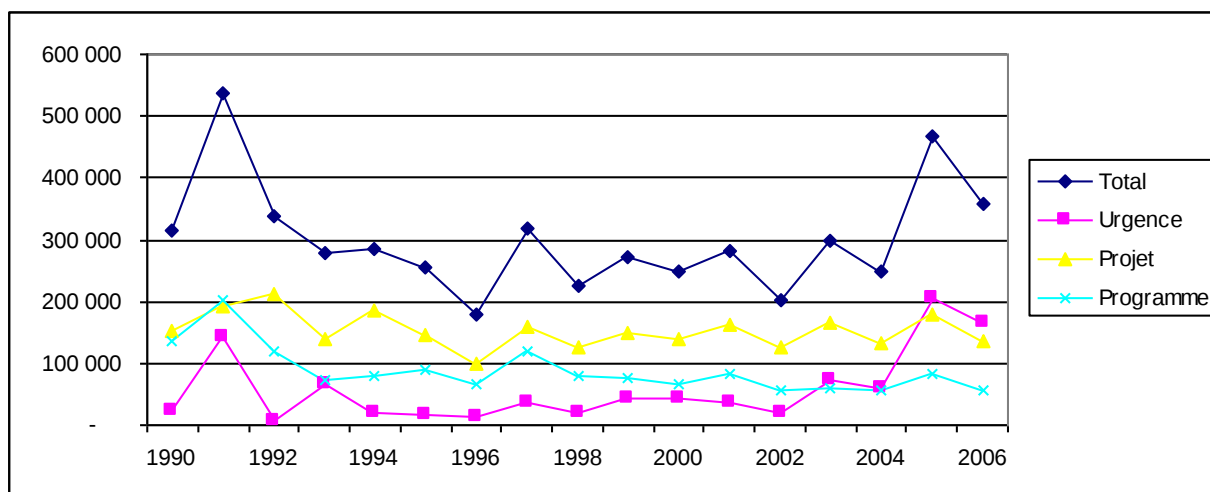
un peu plus de 1 % et celui sur les importations totales¹⁵ de céréales à 4 %. Une tendance à la baisse de l'aide monétisée a aussi été observée dans les pays côtiers depuis 1996 avec moins de 90 000 T/an.

Les effets redoutés de perturbations des marchés et de concurrence avec les filières locales sahéliennes que la Charte cherchait à annihiler ont donc été considérablement réduits.

La plupart des donateurs signataires de la Charte ont abandonné le principe de l'aide programme qui constituait le risque de nuisance le plus fort. Il subsiste encore une part de l'aide américaine¹⁶ (farine de blé essentiellement) qui fait l'objet de monétisation et surtout l'aide japonaise en riz qui s'élève à plus de 40 000 T¹⁷ au cours des dernières années. Cette dernière est décriée par les donateurs traditionnels, par les ONGs et les organisations paysannes car ceux-ci estiment que les marchés nationaux et les acteurs de la filière en sont affectés. L'aide japonaise ainsi que celles fournies par de nouveaux donateurs¹⁸ non signataires de la Charte sont, par contre, appréciées des gouvernements sahéliens car elles constituent une aide à la balance des paiements et comporte peu de contraintes ou de conditionnalités.

En matière de catégories d'aide, l'Afrique de l'Ouest a subi les mêmes modifications que les flux mondiaux : régression de l'aide programme et augmentation de l'aide d'urgence selon la multiplication des crises (survenues dès 1990 dans les pays côtiers avec la guerre civile au Libéria).

Figure 2 : Livraisons d'aide alimentaire aux pays du CILSS par catégorie d'aide (1990-2006)



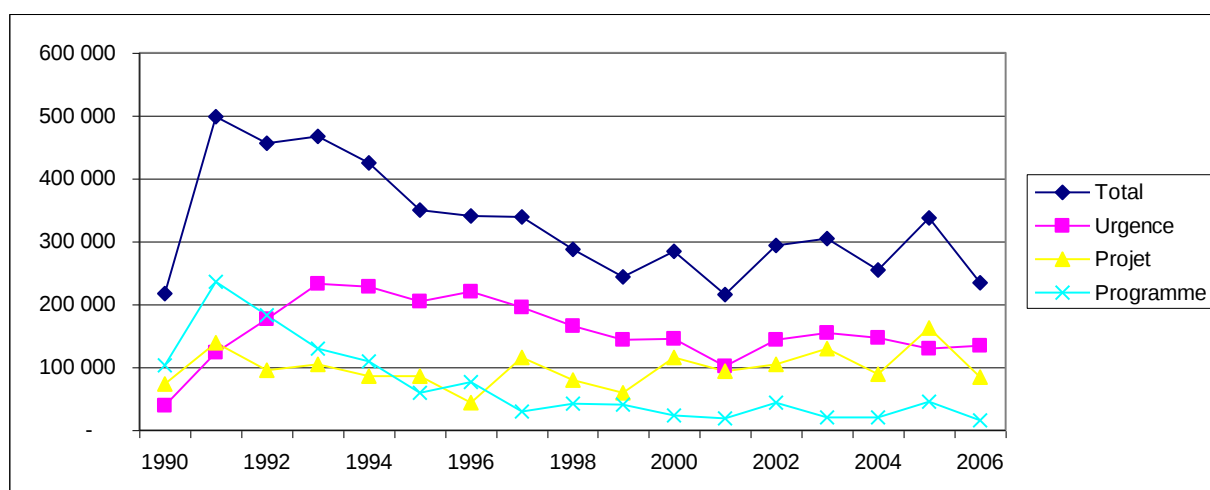
¹⁵ Source : CILSS, 2004.

¹⁶ Il s'agit d'aide projet servant à financer des actions structurantes de sécurité alimentaire réalisées par des ONGs américaines.

¹⁷ De 25 000 à 30 000 T dans les pays côtiers.

¹⁸ Représentés par la Chine, l'Inde, les pays arabes ou occasionnellement des pays voisins de la zone comme le Nigéria, ces nouveaux donateurs fournissent des aides irrégulières, parfois périssables et délivrées sans conformité avec les principes de la Charte (notamment concernant les habitudes alimentaires ou la constitution de fonds de contrepartie destinées à des actions de sécurité alimentaire).

Figure 3 : Livraisons d'aide alimentaire aux pays côtiers par catégorie d'aide (1990-2006)



Par rapport aux caractéristiques de l'aide alimentaire mondiale, les pays du CILSS se distinguent par :

- Une proportion bien plus élevée d'opérations triangulaires et d'achats locaux (plus de 40 % contre 15 % au niveau mondial),
- Un ratio d'aide d'urgence nettement en dessous de la moyenne à l'exception des deux dernières années,
- La répartition des allocations des donateurs : les Etats-Unis fournissent 50 à 60 % de l'aide mondiale contre 36 % au cours des 10 dernières années dans la zone CILSS (les pays signataires de la Charte : 59 % au total), le Japon 13 % contre environ 7 % au niveau mondial et la Chine qui est devenu le 3^{ème} donateur au niveau mondial en 2005 (600 000 T) ne pèse que seulement 1 à 2 % dans la région.

5.3 Complexification des instruments de sécurité alimentaire

Dans les années 1980, les crises alimentaires du Sahel ont été perçues comme des crises de disponibilités. Aux déficits de la production vivrière, les pays donateurs d'aide alimentaire répondaient au niveau national par des expéditions d'aide programme et les dispositifs chargés des secours d'urgence organisaient les distributions d'aide alimentaire gratuites dans les zones les plus frappées.

Avec une acuité des crises moins aigue, l'amélioration qualitative des dispositifs d'information (meilleure précision sur les résultats de la production agricole, émergence des SAP et des SIM) et la dénonciation de l'esprit d'assistanat que perpétuait l'aide alimentaire gratuite, le débat sur la résolution des crises alimentaires a progressivement évolué. Les dispositifs dans les pays devenaient en mesure d'organiser la réponse aux crises en amont de leur déclenchement. Parallèlement, l'objectif de ces dispositifs se complexifiait, il ne s'agissait plus seulement de sauver des vies mais aussi de faciliter la sortie de crise en évitant la perte irrémédiable des capacités de production des ménages ruraux.

Les organismes chargés de distribuer l'aide alimentaire se sont mués en dispositifs de prévention et gestion des crises alimentaires développant un éventail d'interventions basées sur leur capacité d'anticipation et l'atténuation des crises. Cette diversification des actions d'urgence ont pris trois directions : préserver le capital productif (fourniture d'aliments bétail, vaccinations, fourniture de semences et d'intrants, etc.), favoriser la disponibilité et l'accès à

la nourriture (ventes subventionnées de céréales, approvisionnement de banques de céréales, food for work, etc.) et accroître les revenus ou ressources (activités génératrices de revenus, food for work et cash for work, activités agricoles de contre-saison/maraîchage, etc.). Ces actions ont pu émerger car certains pays se sont dotés, à côté d'un stock de sécurité en nature, d'un fonds spécial¹⁹ destiné à mener ce type d'opérations. Elles ont aussi souvent été intégrées dans le portefeuille d'activités des ONG et projets de développement, handicapés périodiquement par la démobilisation des populations en temps de crise.

Enfin, la meilleure compréhension des déterminants de l'insécurité alimentaire dont l'imbrication des notions de vulnérabilité conjoncturelle et structurelle s'est traduite au cours de la décennie 1990 par l'inscription plus formelle des stratégies de gestion des crises alimentaires dans de véritables politiques de sécurité alimentaire au plan national et régional. Cette orientation renforçait la volonté de ne recourir à l'aide alimentaire qu'en dernier ressort et de privilégier les programmes et les projets qui réduisent l'insécurité alimentaire chronique. L'émergence à la fin de la décennie de la thématique de la lutte contre la pauvreté sous l'égide de la Banque Mondiale a davantage renforcé l'option prise de diversification des interventions de gestion des crises avec la promotion des filets de sécurité au sein des politiques de protection sociale.

5.4 Perspectives

Les modèles de prévision (FAO, IFPRI)²⁰ de la production agricole mondiale prédisent globalement une croissance modérée de la production qui ferait peu varier les prix²¹ des céréales à l'horizon 2015. Cependant, les exportations de maïs des Etats-Unis avec la hausse de l'utilisation de cette céréale dans les bio-carburants devraient reculer et le cours du riz devrait connaître une augmentation plus marquée, reflétant les tensions croissantes liées à sa production.

Certains éléments de ces modèles sont encore fortement teintés d'incertitudes pour certains chercheurs²², liées à la façon dont vont se conjuguer de nombreux facteurs :

- Les conséquences du réchauffement climatique sur les bassins de production,
- L'évolution des prix du baril de pétrole sur longue période, et son impact sur le coût des facteurs de production,
- La concurrence entre les productions alimentaires et celles destinées aux usages industriels et énergétiques,
- À l'ancrage dans la durée des taux élevés de croissance économique de la Chine et de l'Inde, du niveau de déficit alimentaire de la Chine et donc de sa demande d'importation,
- La nature des arbitrages brésiliens entre l'exploitation de l'énorme potentiel agricole et la protection de la forêt amazonienne,
- Les contraintes accrues concernant l'accès des agriculteurs au foncier,
- Les incertitudes sur la capacité d'innovation autour de la notion de révolution doublement verte (croissance des rendements avec des systèmes de production durables), ou de la tournure prise par le débat public sur les OGM.

¹⁹ Facilité par les réformes des politiques des donateurs d'aide alimentaire.

²⁰ IFPRI, 2005 ; OCDE/FAO, 2006.

²¹ En valeur nominale.

²² Adeprina, Drogué, 2006.

Enfin, tous les modèles s'accordent sur l'influence primordiale qu'auront les négociations commerciales internationales et les orientations des politiques agricoles des Etats-Unis et de l'Union européenne sur l'accroissement de la production mondiale. Une réduction des soutiens publics octroyés aux producteurs des pays développés devrait favoriser le mouvement de hausse des prix observé actuellement et conduire à une amélioration sensible de l'environnement économique et commercial des producteurs ouest africains. Mais, il convient de rester prudent car cette tendance haussière peut cohabiter avec une forte volatilité des prix, liée aux difficultés croissantes d'ajustement de l'offre et de la demande. En l'absence d'instruments de régulation des marchés et de sécurisation économique, l'instabilité des prix pourrait empêcher les producteurs africains d'investir dans la production.

La corrélation établie entre les perspectives de production agricole et les prochaines fournitures d'aide alimentaire laisse présager au mieux une stabilité des volumes accordés ces dernières années. En effet, le renchérissement programmé des coûts de transport sur longue distance rendra nécessaire l'augmentation des budgets consacrés à l'aide alimentaire ou amputera d'autant les quantités livrées.

Dans cette configuration, l'aide alimentaire conservera les priorités actuelles vers les situations d'urgence humanitaire (qui ne devraient pas fléchir en tous cas pour les catastrophes naturelles, conséquences du réchauffement climatique) et vers les pays qui présentent un intérêt géostratégique²³ ou commercial²⁴.

Les tendances au ciblage²⁵ de l'aide alimentaire vers les populations réfugiées et déplacées, d'une part, et les groupes de populations vulnérables, principalement les femmes et les enfants²⁶ ou les malades du VIH/SIDA²⁷, d'autre part, devraient se renforcer. Ces interventions font de plus en plus appel à des produits adaptés à la récupération nutritionnelle et au renforcement de l'immunité des individus.

Au cours des dernières années, les inflexions données aux politiques de lutte contre l'insécurité alimentaire tendent à privilégier des réponses complexes et multifformes. Elles visent à réduire sur le long terme la vulnérabilité des ménages et à accroître leur résilience aux aléas conjoncturels²⁸ et à inscrire les interventions d'urgence systématiquement dans une approche liant le court terme à la réhabilitation et au développement (LRRD). Ces orientations risquent de canaliser l'usage de l'aide alimentaire à des interventions spécifiques ou plus ciblées et limitées dans le temps et l'espace.

²³ Les années 1990 ont été marquées par des flux importants d'aide alimentaire destinés à l'Europe orientale et la Communautés des Etats Indépendants (anciennes républiques soviétiques). Actuellement, les livraisons sont drainées vers la République populaire démocratique de Corée et l'Ethiopie.

²⁴ « Les pays...pouvant devenir des importateurs de céréales américaines sur des bases commerciales » (Webb/PAM, 2003)

²⁵ Cf. Définition de la mission du PAM, 2005

²⁶ A l'image du Plan global contre la malnutrition venant d'être adopté par la CE/ECHO qui touchera 5 pays du Sahel.

²⁷ Le PAM fournit une aide alimentaire dans 21 des 25 pays où les taux de prévalence VIH sont les plus élevés et intervient activement sur le VIH/SIDA dans 43 pays dans le monde entier. Les rations varient mais incluent des aliments de base tels que du riz, des haricots, des céréales enrichies, de l'huile et le sel iodé assurant la nutrition essentielle des personnes vivant avec le VIH/SIDA. (PAM, 2006 :<http://www.wfp.org/french/?NodeID=42&k=150>).

²⁸ Une des expériences les plus avancées est développée en Ethiopie avec le nouveau programme national de sécurité alimentaire soutenu par la « nouvelle coalition pour la sécurité alimentaire » réunissant de nombreux donateurs et le gouvernement. Deux composantes du programme se complètent afin de fournir un minimum de ressources régulières (chantiers à haute intensité de main d'œuvre ou transferts directs sans contrepartie aux ménages les plus vulnérables : Productive safety nets program) et de favoriser les investissements dans le secteur rural en proposant des crédits aux conditions flexibles et avantageuses : Households extension packages program)

6. LA DIMENSION RÉGIONALE : IMPLICATION POUR LA CHARTE

Le paysage régional a considérablement évolué depuis l'adoption de la Charte de l'aide alimentaire. Le contexte régional interfère simultanément dans les causes, les origines des crises, dans leurs conséquences et dans leurs modalités de résolution. Les crises humanitaires qui canalisait l'essentiel des aides d'urgence dans les années 70 et 80 se sont déplacées du Sahel vers les pays côtiers (des crises climatiques sahéliennes vers les crises politiques côtières) dans les années 90. Les marchés des produits agricoles et alimentaires s'intègrent progressivement, bien que subsistent encore de multiples entraves aux échanges régionaux. Le marché du travail est lui aussi en partie régionalisé et constitue - via l'exode saisonnier ou plus définitif - une des variables d'ajustement des ménages sahéliens en réponse aux crises. Les conditions de la sécurité alimentaire dans le Sahel sont par conséquent fortement influencées par les dynamiques régionales : les marchés du travail et des produits alimentaires, l'harmonisation ou au contraire les disparités des politiques publiques, les stratégies des acteurs, etc. La dynamique d'intégration impulsée à l'échelle de l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest succède à une logique d'intégration limitée à l'espace UEMOA. La coopération entre les deux institutions CEDEAO et UEMOA conduit l'ensemble des autres institutions à se repositionner. C'est notamment le cas du CILSS.

6.1 *L'évolution du paysage régional*

Lors de la négociation de la Charte de l'aide alimentaire, l'UEMOA n'était pas encore créée, la CEDEAO était atone. En réponse aux sécheresses, les pays sahéliens s'étaient organisés pour trouver ensemble des réponses à la crise environnementale et alimentaire, en créant le CILSS. Très vite le CILSS s'est imposé comme l'institution de coopération à l'échelle de la région sahélienne capable de porter les enjeux alimentaires dans leur dimension conjoncturelle et structurelle. Sa coopération avec le Club du Sahel lui permet même de se positionner sur le champ des échanges régionaux (nombreux travaux à la fin des années 80).

La dévaluation du Fcfa entraîne la création de l'UEMOA et provoque une première accélération dans la dynamique d'intégration économique et commerciale. Mais cette impulsion est fortement soutenue de l'extérieur et ne concerne que les huit pays de la zone franc. Certains sont membres du CILSS, d'autres non. La création d'un marché commun entre pays sahéliens (Mali, Niger, Burkina Faso, Sénégal et Guinée Bissau) et pays côtiers du Golfe de Guinée (Côte d'Ivoire, Togo, Bénin) va amplifier les relations d'échanges commerciaux entre le Sahel et la Côte. L'UEMOA va aussi se positionner sur les enjeux agricoles et alimentaires en se dotant de la PAU (la Politique agricole de l'Union) et d'un PSSA²⁹ avec l'appui de la FAO. Elle vient sur le territoire thématique du CILSS à la faveur d'un mandat et d'une configuration géographique spécifiques.

Mais les Chefs d'Etats considèrent que l'intégration régionale doit se concevoir dans une perspective résolument ouest africaine. L'intégration dans la zone franc est considérée comme une étape dans la construction d'une région ouest africaine allant du Cap Vert au Nigeria. La signature de l'Accord de Cotonou réformant les relations entre l'UE et les pays ACP va donner le coup d'envoi d'un processus d'accélération de cette démarche. Les pays s'appuient sur la négociation de l'Accord de partenariat économique (APE) pour intensifier le dialogue régional et engager un ensemble de réformes avec le soutien de l'Union européenne, qui joue désormais comme un acteur qui pèse de tout son poids pour crédibiliser ce processus d'intégration : création d'une zone de libre échange ouest-africaine,

²⁹ Programme spécial de sécurité alimentaire.

création d'une Union douanière avec un tarif extérieur commun (pour l'instant fortement inspiré du TEC UEMOA), relance des politiques sectorielles dont l'ECOWAP, la politique agricole régionale de la CEDEAO, relance des programmes d'investissements, etc. La montée en puissance de la CEDEAO sur le champ de la prévention et de la résolution des conflits lui permet de fédérer autour d'elle la plupart des donateurs et le système des Nations Unies.

On se trouve dès lors dans une configuration assez nouvelle et surtout dans une refonte complète de la hiérarchie institutionnelle et des logiques d'appuis des bailleurs de fonds. Mieux, les acteurs socio-professionnels et les ONG privilégient désormais un dialogue politique à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest qu'ils considèrent comme un espace d'intégration plus pertinent, permettant de sortir de fragmentations artificielles (monnaies, langues, politiques tarifaires, organisation de l'administration, etc.).

Le CILSS est concerné par cette dynamique. Depuis la fin des années 90, il multiplie les opportunités de travailler avec les pays côtiers (cadres de concertation sur les couloirs d'échanges, appuis à la mise en place de systèmes d'information, conférence avec les opérateurs sur les opportunités commerciales, etc.). Au-delà des tiraillements de court terme sur les prérogatives des institutions liés au recoupement des mandats, au chevauchement de certaines initiatives et à d'inévitables concurrences, les trois principales institutions ouest africaines d'intégration économique et de coopération dans les domaines agricoles et alimentaires savent que leur avenir est dans la restructuration et dans une refonte inévitable de l'organisation institutionnelle. De premiers accords conclus entre le CILSS et la CEDEAO préfigurent cette réorganisation sur la base d'une valorisation des compétences, des avantages comparatifs, etc. De même la coopération entre la CEDEAO et l'UEMOA sur tous les chantiers relatifs à l'intégration économique et commerciale, voire aux politiques sectorielles est un premier pas vers des réformes institutionnelles majeures, à terme. Cette évolution doit être prise en considération dans le raisonnement de l'évolution de la Charte.

6.2 *Le rôle du régional dans le déclenchement ou l'amplification des crises sahéliennes*

L'espace ouest africain joue un rôle de premier plan dans la sécurité alimentaire. On peut dire schématiquement que les économies alimentaires s'organisent dans deux espaces complémentaires : un espace structuré au niveau local : les productions, les sources de revenus locales et les marchés de proximité ; et un espace régionalisé, supranational avec les flux de produits au loin, le marché transfrontalier du travail, les migrations définitives, etc. L'espace national est plutôt un espace institutionnel. La régionalisation des marchés, parallèle au fait que l'approvisionnement des ménages sahéliens repose de façon croissante sur le recours au marché au détriment de l'autoproduction, conduit à faire jouer un rôle majeur à l'évolution des prix des vivriers de base dans le déclenchement ou l'amplification des crises alimentaires. Ce fait majeur implique à lui seul une évolution du cadre d'analyse sur lequel repose la Charte de l'aide alimentaire.

Il y a plusieurs façons de prendre en compte le niveau régional ouest africain dans la Charte. Les différents acteurs le font et ces différentes positions sont reprises dans le chapitre 9. Une des premières préoccupations porte sur la façon dont les orientations de la Charte s'inscrivent en conformité avec les consensus politiques de la région, au niveau des politiques sectorielles et des politiques d'intégration. A ce titre, la question de l'articulation entre l'orientation de la Charte et l'ECOWAP, d'une part, les stratégies de sécurité alimentaire régionales, d'autre part, est importante car elle trace la perspective. Le mode de gestion des crises a des conséquences sur les changements à long terme. Par conséquent, il est nécessaire que ces changements s'inscrivent dans des choix publics négociés. Cette prise en compte n'implique pas nécessairement que l'espace d'intervention de la charte soit étendu à l'espace des politiques en question. Autrement dit il est tout à fait possible d'avoir

une charte sahélienne qui s'inscrit dans une politique agricole et de sécurité alimentaire adoptée à l'échelle de l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest.

Une deuxième interrogation concerne le diagnostic des crises dans le Sahel. Le principal enseignement de la crise du Niger porte tout de même sur le fait que les dispositifs d'information sont structurés et organisés à une échelle qui ne permet pas de rendre compte des risques de crise liés à une échelle différente. Ce qui était en question au Niger, c'était les flux de ressources et de céréales entre le Niger et le Nigeria, mais aussi avec la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Bénin, etc. L'interpénétration des économies agricoles et alimentaires oblige à faire évoluer les diagnostics. Un des fondements de la Charte étant la qualité du dispositif d'information et la concertation sur cette information, il y a, à l'évidence, besoin d'ajuster le dispositif d'information en conformité avec la régionalisation des économies alimentaires. Mais la disponibilité des dispositifs d'information et la qualité et la régularité de l'information produite doivent être bien analysées car les pays côtiers accusent un retard important par rapport aux pays du Sahel dans ce domaine.

6.3 Le rôle du régional dans la contribution au règlement des crises

La troisième interrogation porte sur l'implication du régional sur le règlement des crises et par conséquent la façon d'impliquer les acteurs régionaux dans le dispositif de la Charte (concertation sur les réponses). A ce stade, on se limitera à évoquer les points suivants :

- L'espace régional offre des opportunités plus importantes pour le recours à des opérations d'achats locaux ; mais cela nécessite aussi que le dispositif d'information (disponibilités, prix, qualité) permette de renseigner sur la possibilité effective de recourir à ce type d'approvisionnement. Si ce n'est pas le cas, on peut se trouver dans des situations de ruptures d'approvisionnement lié à une mauvaise appréciation des possibilités d'achat sur le marché régional ;
- Plus généralement, la régionalisation des marchés induit que les impacts des modes de gestion d'une crise dans un pays donné peuvent dépasser les frontières nationales (cas, par exemple, de distributions gratuites massives) : comment intégrer les pays voisins dans le dialogue sur le choix des instruments de réponse à une crise ?
- La mutualisation à certaines conditions de l'usage des stocks de sécurité de façon à en atténuer le coût en les amortissant sur une fréquence de crises localisées plus importantes est aussi un champ de coopération qui induirait une évolution de la Charte (régionalisation des dispositifs de concertation opérationnels) ;

Une prise en compte actualisée du niveau régional est indispensable dans la perspective d'une actualisation de la Charte. A terme, celle-ci devra nécessairement couvrir l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest pour mieux correspondre à l'espace pertinent tant pour l'analyse des facteurs de crise, que pour le raisonnement des modalités de gestion de ces crises (par exemple les complémentarités des marchés entre Sahel et pays côtiers). Ce passage de la zone Sahel à l'Afrique de l'Ouest devra être nécessairement progressif pour permettre l'implication réelle des Etats et des acteurs.

7. LES POLITIQUES D'AIDE ET LES ACCORDS INTERNATIONAUX

7.1 L'aide alimentaire dans les négociations internationales : le statu quo

Le contexte international a changé depuis la signature de la Charte en 1990. L'Accord de Marrakech inclut pour la première fois les produits agricoles dans la libéralisation du commerce multilatéral. L'aide alimentaire est intégrée dans ce volet. Après la création de l'OMC, le cycle de Doha a été engagé en 2001. L'aide alimentaire est à nouveau intégrée à la négociation globale sur l'agriculture où les enjeux sont très importants. Pour la plupart des pays en développement et aussi une très large majorité de pays développés, il s'agit de veiller à ce que les pratiques d'aide alimentaire n'affectent pas les niveaux de prix sur les marchés internationaux et locaux et ne modifient pas les relations commerciales. Il s'agit d'éviter l'usage de l'aide comme un instrument de dumping ou un outil de régulation des marchés intérieurs (écoulement d'excédents).

La négociation a été suspendue à Hong Kong le 27 juillet 2006 et reprise en février 2007. Un rapport du président du comité agriculture (Ambassadeur Crawford Falconer) a été mis à disposition des Etats le 30 avril 2007 dans lequel les paragraphes 56 à 71 traitent spécialement de l'aide alimentaire ; un second rapport a été rédigé le 25 mai 2007. Ces nouveaux textes de discussion commentent l'annexe K du rapport présenté le 22 Juin 2006 (JOB(06)/199), afin que les négociations avancent.

Dans la négociation au sein de l'OMC les points de discussion portent sur :

- L'évaluation de la situation et des besoins en aide alimentaire : qui peut avoir la légitimité d'évaluer cette situation ?
- Le degré d'urgence ou non de la situation,
- La durée de l'intervention d'urgence,
- La liaison de l'aide,
- La monétisation de l'aide,
- L'obligation de non réexportation d'une aide alimentaire,
- La fourniture de l'aide en nature ou sous forme financière.

Il y a consensus pour prévenir les risques de réexportation d'aide alimentaire, sur le fait que l'aide alimentaire doit répondre à des objectifs de développement (ciblage de l'aide sur des groupes de population vulnérables bien identifiés afin de répondre à des besoins nutritionnels spécifiques) et prendre entièrement en considération les conditions existantes en termes de marché local du même produit fourni ou de ses substituts et, dans la mesure du possible, être procurée localement, sous-régionalement ou régionalement.

Par contre, il n'y a pas de consensus sur tous les autres points de la négociation.

Du fait que l'aide alimentaire est intégrée dans la discussion globale sur le volet agricole où les enjeux commerciaux sont beaucoup plus importants que la seule aide alimentaire, dès qu'un accord sera obtenu sur le volet commercial, l'accord sur l'aide alimentaire sera beaucoup moins contraignant pour les différents signataires. L'évaluation des besoins ne sera pas de la compétence reconnue de telle ou telle institution, la liaison de l'aide ne sera pas aussi présente, de même que la monétisation qui ne sera pas une règle formelle. Il est probable que l'on s'oriente vers un texte donnant une large marge de manœuvre aux bailleurs de fonds, Etats et ONG.

La convention de Londres est prorogée jusqu'en juin 2008 et jusqu'à cette date il n'y aura pas de renégociation de la Convention du fait que l'aide alimentaire est négociée au sein de l'OMC. Si les négociations étaient officiellement suspendues au sein de l'OMC, alors les négociations reprendraient dans le cadre de la convention de Londres.

7.2 Des changements importants dans les enjeux de l'aide alimentaire

En 2004/05, les pays membres du CAD/OCDE ont engagé en moyenne 1,4% de l'ensemble de leur aide publique au développement (APD) sous forme d'aide alimentaire. Dix pour cent de l'APD totale est engagée en faveur de l'aide humanitaire (cinq fois plus d'aide humanitaire en 2004/05 qu'en 1984/85). Les volumes restent extrêmement faibles. Le Sahel n'est pas un enjeu important pour les bailleurs de fonds, sauf pour le PAM dont la raison d'être est de fournir de l'aide alimentaire. Pour l'ensemble des pays du CAD les budgets « aide alimentaire » restent faibles en valeur absolue à l'exception du budget des Etats-Unis (plus de 1,3 milliard \$EU). On observe néanmoins un nombre croissant de donateurs en aide alimentaire (Pays de l'OPEP, Chine, Inde) avec lesquels la négociation sera plus difficile, n'étant que peu présents dans les arènes de concertation. Les prévisions à moyen terme n'indiquent pas d'augmentation des budgets alloués à l'aide alimentaire.

Par rapport à la situation des années 80 et 90, le besoin d'écouler des excédents de céréales de la part des grands pays producteurs – exportateurs est beaucoup moins évident. On se trouve peut-être au début d'une période au cours de laquelle de nouveaux arbitrages vont intervenir sur le plan de l'allocation de la ressource rare, la céréale, entre la production de bio-carburants et l'aide alimentaire. Mais, dans le même temps, les pays du CILSS connaissent toujours des situations d'insécurité alimentaire structurelle ou conjoncturelle, aux causes récurrentes comme les déficits pluviométriques ou les invasions de criquets. D'autres facteurs comme l'insuffisance de la demande solvable se confirment. Mais d'autres facteurs de crises se font jour comme les répercussions de conflits régionaux, voire les déséquilibres enregistrés sur les marchés céréaliers dans d'autres pays de la région ouest-africaine. Enfin, pour atteindre les Objectifs du millénaire on utilise le cas échéant de l'aide alimentaire dans des programmes de cantines scolaires ou plus généralement à des fins sociales ou de santé (programme SIDA) : paradoxalement, malgré des budgets et des volumes limités, on cherche à diversifier les usages de l'aide alimentaire.

Enfin, les bailleurs de fonds vont donner à l'aide alimentaire une autre fonction : à travers l'aide humanitaire, il s'agit de permettre à des Etats fragiles ou en post-crise construire un Etat de droit, dans lequel la bonne gouvernance sera la base d'élaboration d'un futur programme de coopération (en Afrique de l'ouest, le Libéria se trouve être dans cette situation).

7.3 L'évolution des politiques des donateurs : l'accent mis sur l'aide d'urgence³⁰

L'aide alimentaire de par son caractère d'urgence est principalement mise en œuvre soit par des ONG soit par le PAM. Il n'existe quasiment plus d'aide alimentaire inter-étatique, sauf dans de rares cas de reconstitution de stocks de sécurité ou dans le cas de la France comme instrument davantage politique de l'aide alimentaire, mais ceci est désormais très marginal.

³⁰ Compte tenu des limites de temps, le travail sur les politiques des donateurs se limite aux partenaires du Réseau, signataires de la charte.

Les politiques des donateurs ont connu des changements importants dans leurs grandes orientations, leurs instruments et leurs modalités. Le plus important de ces changements concerne le principal bailleur de la sécurité alimentaire et des dispositifs de prévention / gestion des crises au Sahel, l'U.E.

Le bouleversement de la politique européenne

La Commission européenne n'a fourni que 4,7 % de l'aide alimentaire en nature allouée aux pays du CILSS au cours des deux dernières campagnes (2005/06 et 2006/07)³¹.

Tout en s'inscrivant dans une continuité d'objectifs concernant le rôle essentiel de la sécurité alimentaire pour atteindre les ODM, la réforme de 2006 dissocie du point de vue institutionnel l'aide et la sécurité alimentaires qui étaient dans le même instrument depuis 1996. Au terme de la réforme, la ligne budgétaire sécurité alimentaire a disparu en tant que telle. Toute l'aide alimentaire (logistique comprise) est passée à la DG ECHO. La sécurité alimentaire sera désormais financée principalement à travers un nouveau programme thématique « sécurité alimentaire », le FSTP, financé sur la ligne budgétaire « Développement et coopération » (DCI) et mis en oeuvre par AIDCO. Le FED peut contribuer au financement par pays, à la condition que la sécurité alimentaire soit un secteur de concentration retenu par le pays³².

Le nouveau programme thématique de sécurité alimentaire (FSTP) 2007-2010 comprend trois composantes :

- Une globale, centrée sur l'échelle continentale et régionale et focalisé sur l'Afrique. Elle concerne les biens publics internationaux, le renforcement des stratégies de sécurité alimentaire des pays et la promotion de la sécurité alimentaire dans les débats internationaux.
- Une seconde, concerne les actions dans les Etats fragiles ou les situations exceptionnelles. Elle s'inscrit dans l'approche LRRD (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*) de la Commission suivant les expériences au Soudan et en Somalie.
- Une troisième concerne le soutien aux innovations dans les politiques et aux approches stratégiques, Elle favorise les échanges d'expérience sud-sud.

La mise en oeuvre du nouveau programme s'appuiera principalement sur des « global players » dans le domaine de la sécurité alimentaire, la FAO et le PAM, les CGIAR pour la recherche, les organisations ou programmes continentaux (Union Africaine, NEPAD), les organisations régionales, les ONG et organisations de la société civile.

Avec la nouvelle politique, le nouvel instrument d'EuropeAid (le FSTP) n'a pas vocation à faire de l'aide alimentaire. Le programme FSTP est global, sauf le volet LRRD qui s'applique au niveau national mais qui est réservé à quelques pays strictement ciblés, tel le Soudan³³.

L'acteur principal de l'aide est l'agence humanitaire ECHO. La DG ECHO est engagée dans l'application des Principes et bonnes pratiques de l'aide humanitaire (*Good humanitarian donorship principles*) tels qu'approuvés à Stockholm en 2003. Mais elle n'a pas à proprement parler de conception stratégique d'intervention et ses unités sont construites sur une base géographique. Une nouvelle unité « aide alimentaire et préparation aux catastrophes » a été créée, mais la décision d'aide reste du ressort de l'unité géographique.

³¹ Les données chiffrées sur les part des aides alimentaires allouées par chacun des donateurs dans ce chapitre sont tirées du Moniteur de l'aide alimentaire aux pays membres du CILSS – 2006/2007 ; PAM Interfais.

³² En Afrique de l'Ouest, seul le Niger est dans ce cas pour le 10^e FED.

³³ En Afrique de l'Ouest, seul le Libéria entre dans cette catégorie.

Inscrite dans les pratiques de l'aide humanitaire d'urgence, la conception de l'intervention d'ECHO est fonction des besoins et du contexte (« *need based and context based* »). Les interventions d'ECHO se définissent davantage par les institutions que par les outils. ECHO met en œuvre sa mission par l'intermédiaire : des organisations des Nations-Unies, des ONG internationales (européennes) et de la Croix-Rouge ou du Croissant Rouge.

Elle ne peut pas financer les Etats ou les services publics (comme la CC/SAP au Niger par exemple) ni les ONG locales, mais des discussions sont en cours pour financer le CILSS (notamment pour l'information).

Les types d'actions mis en œuvre à partir des financements d'ECHO comprennent toute la gamme des outils disponibles concernant l'aide humanitaire.

Pour les pays du Sahel, la réforme de la politique de sécurité alimentaire de l'UE entraîne de grands changements puisqu'à partir de 2007, le financement des dispositifs nationaux du nouveau programme FSTP passera essentiellement par des canaux régionaux.

La France

Au cours des deux dernières campagnes, la France a représenté seulement 2,8 % des allocations d'aide alimentaire au Sahel.

Actuellement, la quasi-totalité de l'aide alimentaire française est gérée par le MAE ; les discussions en cours sur la prise en charge de la sécurité alimentaire par l'AFD devraient se traduire par une prise en charge progressive de l'aide alimentaire, mais le MAE pourrait garder le budget consacré à l'aide d'urgence. On constate de fait un retrait de l'investissement direct dans les dispositifs étant donné que la coopération française supprime des assistants techniques chargés du suivi.

Les Etats-Unis

Les Etats-Unis restent un donateur majeur, le principal, pour le Sahel, avec 44,6 % de l'aide totale reçue par les pays du CILSS au cours des deux dernières campagnes. L'aide est principalement canalisée par le PAM et par les ONG (Africare, CRS Cathwell, etc.) qui réalisent des opérations de monétisation sur appel d'offre et financent ensuite, avec ces ressources, des programmes de développement.

L'aide alimentaire demeure un enjeu non négligeable de la politique agricole américaine. Elle reste soumise aux pressions du puissant lobby des producteurs et des transporteurs maritimes et a fait, à plusieurs occasions, l'objet de divergences entre l'USAID et le Département américain de l'Agriculture.

La PL 480 exige toujours que les vivres soient produits et achetés aux Etats-Unis et transportés sous pavillon américain. Mais le nouveau Farm Bill, en cours de négociation, contient une proposition pour autoriser l'USAID à utiliser jusqu'au 25% de l'aide octroyée au PAM pour des achats locaux ou triangulaires, ce qui permettrait de donner plus de flexibilité à l'aide américaine et de réduire les coûts et les délais d'acheminement. Cette initiative appuyée par le Président Bush suscite des oppositions importantes au Congrès³⁴. La loi PL480 a été revue en 2007.

Le Canada

Le Canada est un fournisseur relativement marginal d'aide alimentaire. Il a couvert moins de 2 % des allocations au Sahel des deux dernières campagnes.

³⁴ Certains considèrent que la transformation d'une partie de l'aide alimentaire en cash risque de conduire à la réduction de l'aide américaine, qui perdra le soutien du lobby des producteurs et sera davantage soumise aux pressions pour la réduction du budget.

La plupart des aides alimentaires allouées par le Canada sont canalisées par le PAM et les ONG. L'objectif est de privilégier les interventions permettant de renforcer la sécurité alimentaire au travers des programmes de soutien structurel à l'agriculture et à la pêche, ou des programmes ciblés sur les objectifs du Millénaire. Y compris dans les situations d'urgence, l'aide canadienne cherche à limiter les aides en nature et à intégrer l'aide alimentaire dans des approches de long terme de la sécurité alimentaire.

L'Allemagne

L'Allemagne est aussi un donateur mineur d'aide au Sahel. Elle a fourni 4,2 % des aides en nature au cours des deux dernières campagnes. L'essentiel des aides sont canalisées par le biais du PAM. Certaines aides sont mises en œuvre par l'agence d'exécution allemande, la GTZ.

Les Pays-Bas

Les Pays Bas ont couvert 2,8 % des aides allouées au Sahel au cours des deux dernières campagnes. La quasi-totalité de ces aides a été octroyée au PAM.

Le PAM

Le rôle du PAM a profondément évolué : dans les années 1980, 80 % des actions du PAM étaient orientées vers le développement. Aujourd'hui, suite à la multiplication des conflits et aux problèmes de malnutrition, 80% des actions du PAM concernent l'urgence. Par ailleurs, la carte des bénéficiaires et donateurs du PAM a connu de grands changements ces dernières années, plusieurs grands pays étant passé du statut de bénéficiaire à celui de donateur, notamment la Chine et l'Inde, mais aussi le Maroc, etc. Cette évolution requiert une adaptation des méthodes et des moyens³⁵. Le PAM a consacré beaucoup d'effort à l'amélioration des systèmes d'information. Depuis la crise du Niger de 2005, il met l'accent sur les actions visant à réduire la malnutrition.

Le PAM ne parle plus d'aide alimentaire mais d'assistance alimentaire. Il diversifie ses types d'action mais reste un défenseur de l'aide alimentaire lorsque certains acteurs (DFID, Oxfam, Save the Children, etc.) parlent de l'abandonner au profit des transferts monétaires.

Bien que les principaux donateurs bilatéraux et l'U.E. utilisent de manière croissante le canal du PAM, ils ne ménagent pas leurs critiques sur les pratiques du PAM souvent soupçonné de pressions à la hausse dans les estimations des besoins d'aide et sur les coûts de logistique et gestion qui dépassent souvent largement les coûts des aliments.

7.4 Les changements dans les modalités de mise en œuvre de l'aide alimentaire

Les changements dans les modalités de mise en œuvre de l'aide alimentaire portent sur les orientations géographiques, la monétisation, la nature de l'aide ainsi que sur les critères d'intervention.

Des orientations géographiques affirmées vers l'Afrique sub-Saharienne

D'une façon générale, les bailleurs de fonds orientent majoritairement leur aide pour répondre à des situations d'urgence en faveur de l'Afrique sub-Saharienne. Le nouveau FSTP de l'UE est focalisé sur l'Afrique ; en dehors de sa programmation d'aide humanitaire où dominent les pays africains, ECHO a mis en place un plan global Sahel 2007-08 centré sur la malnutrition. En 2006, l'aide alimentaire des Etats-Unis en Afrique sub-saharienne

³⁵ Le PAM n'a pas de document de stratégie actualisé, la définition du plan stratégique 2008-2011 a été retardée suite à la nomination du nouveau directeur.

s'est élevée à 1,1 milliard \$EU (dont près de la moitié en faveur du Soudan, Ethiopie, Kenya et Somalie) sur une aide alimentaire totale de 1,6 milliard \$EU.

Une aide financière ou en nature selon les bailleurs de fonds

Pour la France, aide financière pour des achats locaux ou régionaux ; pour ECHO, aide financière via des ONG pour des achats locaux ou dans la région ou encore pour importer des produits alimentaires. Pour les Etats Unis, priorité aux produits américains mais possibilité que 25% au plus du titre II de la PL480 soit dépensée en achats locaux ou triangulaires.

Une aide essentiellement via le PAM ou des ONG

Tous les bailleurs de fonds canalisent quasiment toute leur aide alimentaire par l'intermédiaire du PAM ou d'une ONG. Cette situation diffère sensiblement des années 80 et 90 au cours desquelles l'aide était principalement octroyée directement à des organismes publics dans les Etats. Une petite partie de l'aide est directement versée aux Etats pour la reconstitution de stocks de sécurité ou encore utilisé comme un instrument de coopération par certains ambassadeurs.

Un déliement pas toujours partagé

La France et l'Union européenne pratiquent un déliement total de leur aide alimentaire. Les Etats-Unis le Japon ou la Chine ne s'engagent pas vers un déliement de leur aide essentiellement octroyée en nature.

Un débat sur les transferts monétaires versus aide alimentaire

L'intérêt pour les transferts monétaires aux populations très vulnérables s'est fortement accru ces dernières années (50 études en 2006) et un débat s'est engagé sur l'alternative cash ou produit alimentaire pour lutter contre l'insécurité alimentaire, suite notamment aux programmes menés en Ethiopie et au Malawi. Le débat est aussi lié aux stratégies de plus long terme de protection sociale³⁶.

Alors que certains acteurs (DFID, Oxfam, Save the Children, etc.) font pression pour généraliser les transferts monétaires, le PAM défend une approche pragmatique de « cash et produits alimentaires ».

7.5 Implications pour la Charte de l'aide alimentaire et les dispositifs de prévention et gestion des crises alimentaires au Sahel

La Charte et les négociations internationales sur l'aide alimentaire

Les éléments précédents relatifs aux négociations multilatérales, aux changements dans les orientations politiques des bailleurs de fonds, aux nouveaux enjeux ainsi qu'aux nouvelles modalités de l'aide alimentaire amènent à affirmer la nécessité d'une charte de l'aide alimentaire au Sahel et plus largement en Afrique de l'Ouest.

L'aide alimentaire ne faisant pas l'objet de discussion avec les bénéficiaires dans le cadre de la convention de Londres et de façon marginale dans le cadre de l'OMC, le principe d'une

³⁶ « Ce que l'on entend aujourd'hui par « protection sociale » est un concept plus large que ce que l'on entendait par « filets de sécurité » dans les années 90... La protection sociale englobe désormais à la fois les transferts conçus comme un filet de sécurité pour faire face aux chocs (y compris l'aide alimentaire) et les instruments permettant de lutter contre la vulnérabilité avant que ne surviennent les chocs. La protection sociale a également des objectifs de bien-être, par exemple la fourniture de prestations sociales et d'une aide aux handicapés... indépendamment des chocs qui peuvent survenir. » Gentilini H., 2007. Transferts monétaires et aide alimentaire – un premier inventaire. PAM, document hors série n°18, 30 p.

charte de l'aide alimentaire à un niveau régional a toute sa pertinence et son utilité. Cette charte doit être interprétée comme un texte de référence permettant aux Etats, bailleurs de fonds et ONG de se concerter sur de meilleures pratiques. Bien que cela puisse paraître paradoxal, cette charte se justifie car sa force réside dans son absence de sanction et de règles fixées a priori.

L'information et la concertation autour de la prévention / gestion des crises alimentaires

Les changements intervenus dans la perception des crises et les politiques des donateurs en réaction à l'évolution de la situation alimentaire et nutritionnelle des populations du Sahel ont des conséquences importantes, au delà de l'aide alimentaire, sur les dispositifs de prévention et gestion des crises au Sahel :

- La définition des critères de crise face à la multiplication des systèmes d'évaluation des besoins
Les crises récentes ont montré l'importance de s'accorder sur les critères de déclenchement des aides d'urgence et tous les donateurs demandent de travailler sur cette question. Dans le même temps, la nécessité de prendre en compte les aspects multi dimensionnels et dynamiques de l'insécurité alimentaire, le besoin de travailler à différentes échelles géographiques, la diversification des outils de réponse et aussi l'affirmation des stratégies différenciées des acteurs, ont conduit à la multiplication des dispositifs d'information. Or la diversité des méthodes pose de problèmes de cohérence et de comparabilité. Et plus, les systèmes d'information sont sophistiqués, plus on multiplie les possibilités de contestation lorsqu'on est dans une situation de différenciation des stratégies.
- Le besoin renforcé de concertation
L'arrivée de nouveaux acteurs de l'aide, de l'aide au développement (pays arabes, Chine) comme de l'aide humanitaire, la responsabilisation croissante des Etats dans la gestion des crises alimentaires et la montée de la souveraineté alimentaire nationale, avec de surcroît de nouveaux types de crise, sont autant d'éléments qui augmentent les difficultés de s'accorder sur ces critères de déclenchement des aides. Par exemple pour les Etats, les crises chroniques ou les poches de difficultés alimentaires sont devenues des situations pour lesquelles il est « normal » d'ouvrir le stock national de sécurité, alors que dans la conception de l'U.E., le SNS n'est ouvert qu'en cas de crise grave. On est souvent revenu à des situations de confrontation dans les diagnostics (la crise du Niger a bien montré la difficulté à se mettre d'accord sur les chiffres). Il est donc nécessaire de renouer le dialogue : quel type de dialogue, dans quels espaces, pour quelles finalités ? Cela signifie implicitement qu'il n'y a pas d'information pour la décision sans concertation.
- Pour les pays du Sahel, la réforme de la politique de sécurité alimentaire de l'UE entraîne de grands changements.
Parmi ceux-ci, deux sont à souligner en particulier. Jusqu'en 2006, le budget sécurité alimentaire de l'UE contribuait directement pour une part importante au financement des dispositifs nationaux de prévention et gestion des crises alimentaires dans plusieurs pays. A partir de 2007, le financement des dispositifs nationaux du nouveau programme FSTP passera essentiellement par le canal régional, donc principalement par le CILSS. Ce changement ne risque-t-il pas de mettre en difficulté la pérennité de certains dispositifs nationaux, tout en sachant qu'il fournit une opportunité pour le CILSS qui peut se prévaloir d'une grande expérience dans ce domaine (notamment avec le projet régional DIAPER) et au sein du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel ?
Le second changement concerne l'aide alimentaire qui est passée en totalité sous la responsabilité d'ECHO, acteur de l'aide humanitaire qui ne participait pas, ou très peu, jusqu'ici aux dispositifs de prévention et gestion des crises alimentaires au Sahel,

comme plusieurs autres acteurs de l'aide d'urgence. Dans la mesure où les dispositifs ont été construits à partir d'une approche que l'on peut qualifier de « sécurité alimentaire et développement », l'intégration d'une composante issue de l'aide humanitaire implique de redéfinir la gouvernance des dispositifs dans les pays du CILSS.

8. CONSÉQUENCES DES NOUVEAUX CONTEXTES ET ENJEUX — POUR UNE RÉVISION DE LA CHARTE

8.1 Des positions d'acteurs hétérogènes

La Charte de l'aide alimentaire a constitué une avancée significative dans une période de disponibilités importantes d'aide alimentaire au niveau mondial, de libéralisation des échanges agricoles et de réformes des politiques de soutien aux systèmes de production en Afrique sahélienne. Cette période est désormais révolue. Les principes de la Charte sont assez largement intégrés dans les pratiques des acteurs de l'aide – ils sont devenus des « évidences » - et ont été intégrés dans les politiques de développement et de sécurité alimentaire régionales. Ils rejoignent certaines des préoccupations des tenants de la nouvelle doctrine de souveraineté alimentaire qui constitue désormais l'horizon affiché de certaines politiques agricoles nationales et de la politique agricole de la CEDEAO, l'ECOWAP. De la même façon, certaines préoccupations sont reprises dans les conventions (Convention de Londres) ou dans la négociation commerciale internationale.

Si un consensus a pu se dessiner en ce temps, une combinaison de facteurs fait qu'à l'heure actuelle les positions sont beaucoup moins uniformes. L'aide alimentaire est devenue une modalité mineure dans l'approvisionnement céréalier et est cantonnée de plus en plus aux situations d'urgence humanitaire (suite aux catastrophes naturelles et aux conflits armés) et aux crises cycliques des périodes de soudure. Les donateurs signataires de la Charte se sont en partie désengagés des dispositifs de prévention et gestion des crises alimentaires. Ils l'ont fait parfois en soutenant par ailleurs la naissance d'autres dispositifs ou éléments de dispositifs, pour des raisons qui tiennent à la qualité de l'information, mais en alimentant de ce fait une certaine cacophonie³⁷. Les Etats s'y impliquent davantage et contribuent financièrement à la reconstitution des stocks de sécurité.

Les politiques de gestion des crises ont évolué en laissant une place plus importante à l'anticipation et aux actions d'atténuation sous d'autres formes que les distributions généralisées. De nouveaux acteurs (ONG, OP) mais aussi certains bailleurs de fonds sont davantage critiques quant à la manière d'utiliser l'aide alimentaire pour appuyer des stratégies de développement ou pour répondre à des crises dans lesquelles les dimensions « accessibilité » dans un marché régional interconnecté et « pauvreté » récurrente en deviennent des causes prépondérantes. Les dispositifs de concertation Etats-donateurs sont fragilisés d'une part par la réduction de l'usage de l'aide alimentaire dans les réponses aux crises et d'autre part, par la remise en cause des modalités de cogestion des SNS, que les Etats perçoivent comme des carcans, voire des formes d'ingérence dans les affaires nationales.

³⁷ Cacophonie qui se déplace aujourd'hui sur le champ des dispositifs d'information et de suivi de la situation nutritionnelle.

D'un autre côté, l'aide alimentaire monétisée (aide projet et programme) se perpétue notamment comme source de financement des programmes des ONG américaines soutenues par leur gouvernement et, aussi, par le Japon, en réponse aux dispositions de l'accord de Marrakech relatives à l'accès minimal au marché. Et, l'aide alimentaire d'urgence n'a plus atteint depuis vingt ans des volumes aussi élevés de livraisons au Sahel, faisant réapparaître des pratiques dénoncées par la Charte.

Dans les négociations internationales, la convention de Londres encadre les pratiques et définit les niveaux d'engagement (dont certains ne sont pas atteints) des donateurs jusqu'en juin 2008. Les négociations commerciales au sein de l'OMC sont en cours, un consensus minimum se dégage pour éviter que l'aide alimentaire ne serve de dumping au développement des relations commerciales.

Compte tenu de l'ensemble de ces évolutions et des revendications de nouveaux intervenants, les acteurs impliqués dans l'aide alimentaire balayent un large spectre de positions quant à l'avenir à donner à la Charte. Ces positions peuvent schématiquement être formulées comme suit :

- Une charte de la souveraineté alimentaire à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest,
- Une charte de la sécurité alimentaire à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest ou seulement à l'échelle du CILSS,
- Une charte de la prévention et gestion des crises alimentaires à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest ou seulement du Sahel,
- Une charte de l'aide alimentaire à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest ou seulement du Sahel,
- Une charte de l'aide alimentaire resserrée sur les aspects de bonnes pratiques de mise en œuvre de l'aide alimentaire en nature,
- Pas de charte spécifique au Sahel ou en Afrique de l'Ouest (les enjeux sont les mêmes sur tout le continent).

8.2 Des crises dont la gestion va évoluer

Les perspectives de l'insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest laissent présager une fréquence plus élevée de crises liées aux catastrophes naturelles (réchauffement climatique) ou aux répercussions de conflits (notamment pour l'accès aux ressources). Elles seront moins facilement absorbées que par le passé par les réseaux d'entraide traditionnels dont le pouvoir « tampon » est souvent émoussé (cf. Niger).

Les projections de disponibilité d'aide alimentaire mondiale risquent de moins favoriser les allocations des donateurs traditionnels pour gérer les crises cycliques sahéliennes. Les pays sahéliens devront davantage mobiliser leurs propres ressources. La hausse prévisible (mais discutée) des prix sur les marchés internationaux ou les mesures de protection des marchés destinées à sécuriser les débouchés des producteurs ouest africains et stimuler la production devraient faire reposer sur les consommateurs le prix du soutien à l'agriculture.

Cette perspective aura des conséquences sur les conditions d'accès à l'alimentation des populations pauvres. Dans ces conditions, la qualité de l'alimentation devrait en pâtir sérieusement (réduction de la diversité alimentaire, diminution du nombre de repas, accroissement de la prise des repas hors du ménage, etc.), alimentant ainsi le développement de la malnutrition. Sans croissance économique forte, les pays seront amenés à solliciter de plus en plus des interventions du système humanitaire international, particulièrement en cas de graves crises alimentaires.

Le développement économique et géostratégique de la Chine en Afrique pourra avoir une incidence non négligeable pour aider certains pays à contenir les crises mais rien n'est moins sûr. La Chine sera aussi confrontée à une très forte croissance de sa demande interne qui la placera dans une situation d'importateur net de produits alimentaires. Elle pourrait dès lors opter pour appuyer les investissements régionaux dans la production agricole. Le Brésil est aussi un acteur qui prend l'Afrique de l'Ouest au sérieux et développe actuellement une stratégie de pénétration des marchés (volailles notamment) en s'appuyant sur le Cap Vert comme porte d'entrée. Ce qui est certain, c'est qu'on assistera à une diversification des « partenariats » de l'Afrique de l'Ouest, avec l'arrivée de nouveaux partenaires qui lient très fortement stratégie de coopération et stratégie commerciale. Cette évolution doit être mise en relation avec les nouvelles alliances qui se créent dans la négociation internationale (G20, G33, etc.), et qui remettent en cause les liens traditionnels des pays ouest africains avec les pays de l'OCDE.

L'Afrique de l'Ouest recouvre une diversité de contexte d'insécurité alimentaire qui ne peut être traitée de façon homogène entre le Tchad enclavé et le Sénégal ouvert aux importations alimentaires ou entre le Nigeria aux ressources pétrolières, très indépendant des institutions financières internationales et de la Communauté des bailleurs, et le Niger dont l'économie repose toujours sur le secteur primaire. Les politiques de sécurité alimentaire et de prévention et gestion des crises devront tenir compte de ces réalités en termes de mécanismes de concertation et instruments à mobiliser. Ce sera d'ailleurs un défi très important pour la CEDEAO. Celle-ci impulse aujourd'hui une dynamique d'intégration renouvelée, « crédibilisée » par la négociation de l'Accord de Partenariat Economique avec l'Union européenne. L'harmonisation des politiques, la création d'un marché unique et d'une Union douanière, la suppression des obstacles aux échanges, la mise en œuvre de l'ECOWAP, etc. sont autant de chantiers « uniformisateurs », qui s'inscrivent dans une option d'intégration économique, commerciale et politique. Comment dans ces conditions prendre en compte la diversité des situations nationales et la spécificité des réponses que cette diversité appelle ?

8.3 Une adaptation du contenu devenue nécessaire

L'objectif de la Charte concerne le renforcement de la sécurité alimentaire à court et à long terme en utilisant l'aide alimentaire. Les politiques de sécurité alimentaire actuelles réservent l'utilisation de l'aide alimentaire à des circonstances particulières : risque de crise alimentaire et appui aux groupes vulnérables. Elles promeuvent en priorité le renforcement du développement agricole (agro-sylvo-pastoral) comme meilleur moyen de fournir des revenus au monde rural et éviter les fluctuations des cours des céréales, source principale de l'insécurité conjoncturelle des ménages acheteurs de céréales. Concernant cette insécurité alimentaire, les politiques d'atténuation ont déjà permis de réaliser des progrès dans la gestion des crises au Sahel mais des expériences menées dans d'autres pays mériteraient d'être évaluées afin d'en étudier leur adaptation à la réalité ouest-africaine.

La « redécouverte » de taux trop élevés de malnutrition dans la région nécessite aussi d'adapter les instruments disponibles à une réponse appropriée immédiate et de plus longue échéance. Les stratégies d'intervention des humanitaires avec l'application du continuum LRRD constituent une bonne opportunité de favoriser les coopérations avec les dispositifs traditionnels qui se préoccupent peu de l'aval de leurs interventions.

8.4 Une opportunité de refonder les dispositifs

La révision de la Charte offre également l'opportunité de repenser l'architecture des dispositifs des pays, le rôle du niveau régional et du Réseau. Les mécanismes de

concertation patinent dans de nombreux pays et les systèmes d'information sont empêtrés dans une routine laissant le champ libre aux initiatives extérieures de s'implanter. Mais, le besoin de s'entendre sur des critères de déclenchement des aides demeure essentiel. Le principal donateur, l'UE, qui contribue à financer les dispositifs au Sahel vient, par ailleurs, de réformer sa politique d'aide en matière de sécurité alimentaire.

De nouveaux acteurs revendiquent davantage de représentation dans les dispositifs. Si l'Etat doit continuer à jouer un rôle central de redistribution équitable, fondée sur principe de la solidarité nationale, il est possible de favoriser des synergies avec les acteurs qui veulent s'y impliquer. Certains acteurs tels que les OP ou les collectivités décentralisées ont acquis une légitimité dans l'exécution des politiques de développement ; les ONG ont-elles aussi été souvent impliquées dans la mise en œuvre des programmes d'action des dispositifs. Peuvent-ils devenir des « partenaires » des dispositifs ou créer (pour certaines collectivités) leur propre système de gestion des risques en dehors des dispositifs ?

Enfin, les crises humanitaires du Niger et du Tchad révèlent les besoins d'articuler le fonctionnement des dispositifs nationaux - dont les capacités de prise charge sont limitées - avec le recours au système humanitaire en cas de crise d'importance (règles de subsidiarité à définir).

8.5 Principales orientations pour la révision de la Charte

Même si les acteurs n'y font guère plus référence, la Charte a permis d'engager une dynamique de concertation et de faire converger des pratiques qui maintenant s'imposent à la majorité des acteurs. Et, pourtant une charte n'a aucune valeur contraignante. Si cette dynamique a réussi, c'est que se profilait dès la phase préliminaire de son élaboration un consensus tant sur le diagnostic porté sur la nature des crises, que sur la nécessité de faire évoluer les pratiques en conciliant les intérêts des différentes parties.

Comme on l'a vu avec la charte actuelle, de longues années de concertation se sont écoulées avant d'arriver à un document consensuel. La rénovation de la Charte ouvre un nouvel espace de concertation avec moins d'obligations que par exemple la convention de Londres mais avec davantage de représentation d'acteurs. Ce cadre moins formel constitue une chance avec moins d'enjeux pour favoriser les convergences d'approche, même si il ne sera pas nécessairement possible que tous y adhèrent dans un premier temps ou que tous adhèrent à l'ensemble des thématiques abordées.

La rénovation de la charte va s'appuyer sur les éléments suivants :

- conserver une charte avec un objet suffisamment bien délimité pour qu'elle conserve sa pertinence, puisse inclure des engagements précis et être facilement évaluée ;
- prendre en considération les évolutions majeures que connaît la région tant au niveau des conditions de déclenchement des situations de crise, de leurs causes, et des réponses. Il s'agit d'une part, de mieux traiter la complexité des causes et des formes d'expression des crises, d'autre part d'intégrer leur dimension régionale résolument ouest africaine et enfin de prendre en compte l'échelle géographique des réponses apportées à ces crises, elle aussi ouest africaine ;
- prendre en compte les nouveaux acteurs que ce soit les acteurs internes, notamment le secteur privé et les organisations socioprofessionnelles, ou les acteurs externes : les nouveaux donateurs bi ou multi latéraux et les ONG.

Le choix retenu est de promouvoir une charte évolutive. Pour se faire, elle sera restructurée sous forme de modules complémentaires. Cette charte sera actualisée dans un premier temps autour des modules de base :

- Les dispositifs d'information
- Les dispositifs de dialogue et de concertation
- La gestion de l'aide alimentaire.

Ultérieurement de nouveaux modules pourront être préparés et soumis à la concertation et à l'approbation des signataires de la charte. Ainsi d'autres modules tels que la prise en charge des crises nutritionnelles, la gestion des stocks de proximité, etc. pourront être développés à l'initiative de tel ou tel groupe d'acteurs intéressés et mobilisés sur un sujet donné.

Sur le plan géographique, la Charte sera d'abord révisé au niveau des pays sahéliens et discuté dans un panel de pays non sahéliens tels que le Nigeria et le Ghana. L'objectif étant que le processus de la charte implique progressivement la CEDEAO et soit étendu à l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest.

Le projet de charte révisée, annexée au présent document, a été élaboré pour être soumis à la concertation dans les pays membres du CILSS, concertation élargie à quelques pays de la CEDEAO, ainsi qu'au sein des agences d'aide et des ONG.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- Barrett, C.B. et Maxwell, D.G., "Towards a global food aid compact", in *Food Policy*, 31(2), pp. 105-118, 2006.
- Blein, Roger, *Note relative à la relecture de la Charte de l'aide alimentaire au Sahel (version provisoire)*, Secrétariat du CILSS, décembre 2005, 29 p.
- Brau, Joachim von et al., *New risks and opportunities for food security : Scenario analyses for 2015 and 2050*, 2020 Discussion Paper 39, International Food Policy Research Institute, Washington, février 2005, 32 p.
- CEDEAO, *Cadre de politique agricole pour l'Afrique de l'Ouest ECOWAP*, document de référence, juillet 2004, 167 p.
- CILSS, *Vingt ans de prévention des crises alimentaires au Sahel*. Réseau de prévention des crises alimentaires –, 2004, 88 p.
- CILSS, *Diaper : L'information au coeur de la sécurité alimentaire durable : Bilan et perspectives des dispositifs nationaux et régionaux*, CILSS, Ouagadougou, 1999, 49 p.
- CILSS, *Sahel 21 : Le refus de la misère, le choix du développement durable*, CILSS, Ouagadougou, avril 2002, 37 p.
- CILSS, *Sahel 21 : Le refus de la misère, le choix d'une sécurité alimentaire durable*, CILSS, Ouagadougou, décembre 2002, 61 p.
- CILSS et Club du Sahel (OCDE), *Texte officiel de la Charte de l'Aide alimentaire*, approuvé par les chefs d'Etat du CILSS le 10 février 1990.
- CILSS-OCDE, *Evaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire au Niger*, SAH-D(98)475, CILSS-OCDE, Paris, janvier 1998, 38 p.
- CILSS-OCDE, *Evaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire au Sahel*, SAH-CR(95)87, CILSS-OCDE, Paris, novembre 1994, 106 p.
- CILSS-OCDE, *Evaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire au Sénégal*, SAH-D(98)476, CILSS-OCDE, Paris, janvier 1998, 28 p.
- CILSS-OCDE, *Evaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire aux pays du Sahel : Campagne 1991-1992*, SAH-CR(93)396, CILSS-OCDE, Paris, novembre 1992, 46 p.
- CILSS-OCDE, *Note de synthèse sur l'application de la Charte de l'aide alimentaire dans les pays du Sahel*, SAH-D(91)385, CILSS-OCDE, Paris, novembre 1991, 12 p.
- Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO), *Evaluer 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.

- Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO), *La souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest : Des principes à la réalité*, Document préparé par le 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, CSAO, Paris, mars 2007, 63 p.
- Collectif Stratégies Alimentaires (CSA), *Déclaration de la plate-forme «Souveraineté alimentaire»*, Bruxelles, 1998, 4 p.
- Conseil économique et social, *Droits économiques, sociaux et culturels : Droit à l'alimentation*, Rapport présenté par 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.
- Drogué, Sophie et al., *Panorama des analyses prospectives sur l'évolution de la sécurité alimentaire mondiale à l'horizon 2020-2030 : Note de synthèse*, Adeprina, Paris, janvier 2006, 12 p.
- Egg, Johny et al., *Evaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger durant la crise de 2004-2005 : rapport principal*, IRAM-CCA Niger, Niamey, juin 2006, 270 p.
- Egg, Johny et Gabas, Jean-Jacques (dir.), *La prévention des crises alimentaires au Sahel : Dix ans d'expérience d'une action menée en réseau 1985-1995*, Club du Sahel (OCDE), Paris, 1997, 210 p.
- FAO, *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale*, Sommet mondial de l'alimentation, FAO, Rome, novembre 1996.
<http://www.fao.org/docrep/003/w3613f/w3613f00.htm>
- FAO, *Base de données statistiques FAOSTAT*, FAO, Rome, 2006.
- FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, 2004 : Suivi des progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs du Sommet mondial de l'alimentation et du Millénaire*, FAO, Rome, 2004, 208 p.
- FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, 2006 : Eradiquer la faim dans le monde pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement*, FAO, Rome, 2005, 40 p.
- OCDE, FAO, *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2006-2015*, OCDE, Paris, 2006, 208 p.
- Oxfam International, *Les causes de la faim : Examen des crises alimentaires qui secouent l'Afrique*, Document d'information Oxfam 91, Oxfam, Oxford, juillet 2006, 45 p.
- PAM, *Evaluation de la réponse du PAM à la crise alimentaire au Niger en 2005. Volume 2 : annexes*, PAM, Rome, mai 2006, 133 p.
- PAM Interfais ; *Moniteur de l'aide alimentaire aux pays membres du CILSS- 2006/2007*, Novembre 2007.
- Réseau de prévention des crises alimentaires – CILSS, *Vingt ans de prévention des crises alimentaires au Sahel*, Réseau de prévention des crises alimentaires – CILSS, Ouagadougou, 2004, 88 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.

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.

UEMOA, *La politique agricole*, UEMOA, Ouagadougou, juin 2002, 122 p.

Webb, Patrick, *Aide alimentaire : Tendances, besoins et défis au 21^{ème} siècle*, Document hors série n° 14, PAM, Rome, 2002, 26 p.