



UNIVERSITE D'ABOMEY CALAVI
(UAC)

Faculté de Droit et de Sciences Politiques
(FADESP)



Ecole Doctorale

**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION MASTER RECHERCHE
DROIT INTERNATIONAL ET ORGANISATIONS
INTERNATIONALES (DIOI)**

**LA SECURITE ALIMENTAIRE ENTRE
LEGISLATION ET REGLEMENTATIONS
INTERNATIONALES**

Présenté et soutenu par :

BABIO I. Yacoubou

Directeur de Mémoire :

Joël AIVO

Prof. Agrégé de Droit

Co-Directeur :

Gérard AIVO

Docteur en Droit

Année Académique : 2012-2013

DEDICACE

L'image la plus infamante de ce XXI^e siècle ne réside-t-elle pas dans le sombre regard d'un enfant mourant désespérément de faim ?

A tous ceux qui meurent de faim dans le monde entier.

REMERCIEMENTS

J'adresse mes remerciements au Centre du Droit Constitutionnel (CDC), en particulier à son Directeur le Professeur Agrégé de Droit, M. Joël AIVO pour avoir initié cette formation au profit de la communauté universitaire et en tant que Directeur de mémoire, s'est toujours montré disponible tout au long de la réalisation de ce travail. Je remercie également tous nos formateurs qui n'ont ménagé aucun effort pour nous donner une formation de qualité.

Enfin, mes remerciements sincères vont à l'endroit de Monsieur Gérard AIVO, Docteur en Droit, pour sa rigueur, son suivi constant et sans faille dans la rédaction de ce mémoire.

LISTE DES SIGLES, ACRONYMES ET ABREVIATIONS

ABePEC	: Agence Béninoise pour la Promotion des Echanges Commerciaux
ABSSA	: Agence Béninoise pour Sécurité Sanitaire des Aliments
AIMAEP	: Appui Institutionnel au Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche
AGVSAN	: Analyse Globale de la Vulnérabilité de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
A.G.N.U.	: Assemblée Générale de l'Organisation des Nations unies
A.I.D.I.	: Annuaire de l'Institut de Droit international
Al	: Alinéa (s)
Art.	: Article(s)
BAD	: Banque Africaine de Développement
BM	: Banque Mondiale
CAC	: Commission du Codex Alimentaire
CCAA	: Comité Consultatif sur l'Agriculture et l'Alimentation
CE	: Communauté Européenne
CEDEAO	: Communauté Economique pour le Développement des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CIN	: Conférence Internationale sur la Nutrition
CILSS	: Comité permanent Inter Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel et en Afrique de l'Ouest
CHN-SA	: Comité de Haut Niveau sur la Sécurité Alimentaire
CIPV	: Convention Internationale pour la Protection Végétale
CMA	: Conférence Mondiale sur l'Alimentation
CNAN	: Comité National pour l'Alimentation et la Nutrition
C.D.E.	: Convention des Nations Unies relative aux Droits de l'Enfant du 20 novembre 1989
C.E.S.N.U.	: Conseil Economique et Social des Nations Unies
Charte A.D.H.P.	: Charte Africaine des Droit de l'Homme et des Peuples du 27 juin 1981

Comité DESC	: Comité des Nations Unies pour les Droits Economiques, Sociaux et Culturels
Commission A.D.H.P.	: Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
CPGCA	: Comité de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires
CRA	: Centre Régional Agrimet
CSA	: Comité de Sécurité Alimentaire
CTB	: Coopération Technique Belge
CTS-AERE	: Comité Technique Spécial sur l'Agriculture, l'Environnement et les Ressources en Eau
DDH	: Déclaration Des Droits de l'Homme
FAO	: Fonds des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FIDA	: Fonds International pour le Développement Agricole
FUPRO	: Fédération Nationale des Unions de Producteurs du Bénin
FMI	: Fonds Monétaire International
FN	: Forum de Nutrition
GATT	: Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce ?
MAEP	: Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche
OGM	: Organe Génétique Modifié
OI	: Organisation Internationale
OMC	: Organisation Mondiale pour le Commerce
OMD	: Objectif du Millénaire pour le Développement
ONASA	: Office National pour la Sécurité Alimentaire
ONC	: Office National des Céréales
ONU	: Organisation des Nations Unies
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
OOAS	: Organisation Ouest Africaine de la Santé
OP	: Organisation Paysanne
OTC	: Accord sur les Obstacles Techniques au Commerce
PACER	: Programme d'Appui à la Croissance Economique Rurale
PADPPA	: Programme d'Appui au Développement Participatif de la Pêche Artisanale

PAM	: Programme Alimentaire Mondial
PAS	: Programme d'Ajustement Structurel
PAU	: Politique Agricole de l'Union
PCT	: Programme de Coopération Technique
PNCSA	: Programme National Complet de Sécurité Alimentaire
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PSNDA	: Plan Stratégique National de Développement de l'Alimentation
PRA	: Programmes Régionaux d'Appui
PRIA	: Programme Régional d'Investissement Agricole
PSSA	: Programme de Sécurité Sanitaire des Aliments
PUASA	: Programme d'Urgence Appui la Sécurité Alimentaire
RPCA	: Réseau de Prévention des Crises Alimentaires
SAR	: Système d'Alerte Rapide
SMA	: Sommet Mondial de L'Alimentation
SPS	: Accord sur l'Application des Mesures Sanitaires et Phytosanitaires
TEC	: Tarif Extérieur Commun
UEMOA	: Union Economique Monétaire Ouest Africaine
USA	: Etats-Unis d'Amérique
Commission I.A.D.H.	: Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme
Cour A.D.H.P.	: Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
C.S. /ONU	: Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nation Unies.

SOMMAIRE

SOMMAIRE	VI
INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
1 ^{ÈRE} PARTIE : LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA SECURITE ALIMENTAIRE	11
CHAPITRE I : LES MECANISMES JURIDIQUES INTERNATIONAUX, REGIONAUX ET NATIONAUX	12
<i>SECTION I : Au plan International</i>	12
Paragraphe 1 : Appréciation du contenu des textes de base.....	12
Paragraphe 2 : Les textes connexes.....	14
<i>SECTION II : ANALYSE DES MECANISMES JURIDIQUES REGIONAL ET NATIONAL</i>	19
Paragraphe 1 : Au plan régional.....	19
Paragraphe 2 : Au plan National	24
CHAPITRE II : LES MOYENS INSTITUTIONNELS ET OPERATIONNELS DE MISE EN ŒUVRE	29
<i>SECTION I : LES ORGANISATIONS OEUVRANT EN FAVEUR DE LA SECURITE ALIMENTAIRE</i>	29
Paragraphe 1: Présentation sommaire des structures principales à vocation universelle.....	29
Paragraphe 2 : Les structures régionales et nationales	31
<i>SECTION II : LES DIFFERENTES ACTIVITES DES ORGANISATIONS</i>	35
Paragraphe 1 : Les activités principales	35
Paragraphe 2 : Activités subsidiaires	38
SECONDE PARTIE : ANALYSE CRITIQUE DES MECANISMES DE LA SECURITE ALIMENTAIRE.	42
CHAPITRE I : LES DIFFICULTES DE MISE EN ŒUVRE DE LA SECURITE ALIMENTAIRE.....	43
<i>Section I : Les difficultés liées à la réalisation des quatre critères fondamentaux</i>	43
Paragraphe 1 : La nécessité de se procurer les produits alimentaires	43
Paragraphe 2 : Les moyens d'accès.....	44
<i>Section II : Les entraves matérielles et socio politiques</i>	45
Paragraphe 1 : Les difficultés d'ordre matériel.....	45
A- Les problèmes fonciers	45
B- La disponibilité de l'eau.....	46
Paragraphe 2 : Les difficultés d'ordre socio politique	48

A- Les conflits armés	48
B- L'effet des criquets dévastateurs	53
<i>SECTION I : L'IMPERATIF D'UN DISPOSITIF DE MESURES ADEQUATES A L'ECHELLE INTERNATIONALE ET REGIONALE</i>	55
Paragraphe 1: A l'échelle internationale	55
Paragraphe 2 : A l'échelle régionale	59
<i>SECTION II : MISE EN ŒUVRE DES STRATEGIES AU PLAN NATIONAL ..</i>	63
Paragraphe1 : Un planning de dispositions principales	63
Paragraphe2 : Des stratégies secondaires	67
CONCLUSION GENERALE.....	69
BIBLIOGRAPHIE.....	73

INTRODUCTION GENERALE

*Misère et souffrances constituent le plat du jour dans la moitié de la population somalienne et le pire reste à venir*¹. Pour éviter de vivre cette situation, des mesures idoines doivent être prises en matière de sécurité alimentaire. A propos, le concept de sécurité alimentaire met en exergue le terme de *sécurité* qu'est l'état d'une situation présentant le minimum de risque. Pour l'individu ou un groupe, c'est le sentiment d'être à l'abri de tout danger et risque.² La sécurité comporte un aspect psychologique et un aspect objectif. On parle dès lors de sécurité subjective et de sécurité objective. Mais l'approche objective de la sécurité est celle qui nous intéresse. En cas de crise quelconque, l'approche objective procède de la mise en œuvre de mesures passives ainsi que de mesures actives.³ Aussi parle-t-on de la sécurité sanitaire, un volet important de la sécurité alimentaire. De nos jours, en raison des risques sanitaires et de la complexité du cycle de vie dans les activités agroalimentaires, la sécurité alimentaire et sanitaire des aliments font l'objet d'une attention de plus en plus soutenue de la part des professionnels au niveau international que national. Cela passe entre autre par un encadrement législatif des habitudes alimentaires et sanitaires.

En ce qui concerne la législation, elle est l'ensemble des mécanismes juridiques, des stratégies, des politiques et programmes mis en œuvre au niveau national pour assurer la sécurité alimentaire. La réglementation internationale quant à elle, désigne l'ensemble des normes internationales et normes de qualité, des politiques d'ordre institutionnel et l'encadrement juridique international adoptés pour faire face à la sécurité alimentaire.

Mais en abordant le sens du concept de la sécurité alimentaire, on peut retenir que la définition actuellement la plus répandue a été élaborée en 1996 lors du Sommet Mondial de l'Alimentation (SMA) à Rome : *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*⁴. Désormais, cette définition de la sécurité alimentaire devient le siège de l'obligation

¹ FARMER M., Fao, 2008

² PORTIER Philippe, « la sécurité », Ecole Doctorale, Droit, Sciences politiques & Philosophie de l'Université de Rennes 1. Revue Juridique de l'Ouest n° spécial 2002 p 13

³ Op. cit., p.2

⁴ ZINZINDOHOUE Edmond « Etat des lieux de la sécurité alimentaire dans le département de l'Atacora et analyse des politiques publiques » Master of Advanced Studies en action humanitaire, Juin 2012, p.7

dont les Etats sont débiteurs : celle d'assurer aux individus l'accès physique, matériel aux denrées alimentaires et celle de garantir aux consommateurs des capacités économiques suffisantes pour se procurer ces denrées. Mais il est important de noter que le concept de sécurité alimentaire renvoie à deux types de problèmes que sont : problème d'ordre quantitatif et d'ordre qualitatif. En effet, la nourriture peut venir à manquer ; elle peut aussi être *corrompue* ou contenir des substances nocives pour le consommateur. C'est ce que la langue anglaise désigne par *Food Security* (problème de disette) et *Food safety* (intégrité sanitaire)⁵. En définitive, et conformément à la logique de notre travail, le concept de sécurité alimentaire est la *capacité des gouvernements à mettre en œuvre de véritables politiques, à fournir des biens publics et à gérer les ressources de manière autonome par leurs propres institutions et procédures*⁶. C'est-à-dire la volonté politique d'élaboration et de mise en œuvre de véritables stratégies globales, alliant rôle du marché et de l'Etat.

Dans cette logique, la sécurité alimentaire ne peut être seulement réduite à ses aspects quantitatifs. A cet effet, les accords du GATT, destinés à faciliter et multiplier les échanges de marchandises ont pris en compte, de façon expresse les *normes du codex alimentaires* destinées notamment à protéger le consommateur dans sa santé. Cette mesure de sécurité vient rejoindre la sécurité juridique des opérateurs économiques qui ont besoin d'un cadre normatif pour procéder à leurs échanges commerciaux et ou humanitaires. Dans ce cadre, les accords du GATT(1994) posent les règles générales à respecter dans l'élaboration et l'adoption des normes alimentaires dans le but de protéger le consommateur, mais également, de ne pas constituer des entraves techniques au commerce des denrées⁷.

Mais selon les derniers rapports de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), la sécurité alimentaire est un phénomène qui est né des différentes crises alimentaires observées à travers le monde. Le terme est apparu au milieu des années soixante-dix, lorsque le Sommet Mondial de l'Alimentation (SMA, 1974) a défini la sécurité alimentaire en termes d'approvisionnement. L'objectif était de garantir la disponibilité et la stabilité des prix

⁵ Accra Agenda for Action, *Third High Level Forum on Aid effectiveness*, Accra, September 2008 p.21

⁶ MAHIU, A. «Actualité de la sécurité alimentaire » in *la sécurité humaine, théories et pratiques*, Paris, Pedone, 2010, p 89

⁷ Op. cit., p.3

des produits alimentaires de base à l'échelle d'un pays ou d'une communauté. En 1983, la sécurité alimentaire a été définie ainsi qu'il suit : *assurer à toute personne et à tout moment un accès physique et économique aux denrées alimentaires dont elle a besoin*. Mais Selon le Sommet Mondial de l'Alimentation (1996) ci-dessus cité, la sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont à tout moment 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.

Cependant, il faut retenir que le concept de sécurité alimentaire a fortement évolué en l'espace de quatre décennies puisqu'elle est passée d'une conception excessivement restrictive à une conception nettement plus ouverte et moderne⁸.

C'est dans ce contexte et dans l'objectif d'une sécurité alimentaire qu'est née d'ailleurs l'idée de la première Conférence Mondiale sur l'Alimentation(CMA) organisée sous les auspices de l'Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), à Rome en 1974. Cette rencontre internationale a principalement consisté à réfléchir à l'organisation de l'aide alimentaire d'urgence, au stockage des denrées et à la mise en place d'un Système d'Alerte Rapide (SAR) et efficace. En clair la sécurité alimentaire n'a été saisie que sous le seul angle quantitatif. Mais en 1996, année où s'est tenu le SMA⁹, la sécurité alimentaire est envisagée de manière plus globale et intégrée. Désormais, dans sa définition, des éléments qualitatifs sont maintenant pris en compte. Aussi, la disponibilité des produits alimentaires, la stabilité de l'approvisionnement, l'accessibilité physique et économique ainsi que la consommation de denrées saines, suffisantes, nutritives et culturellement acceptables l'ont-ils également été. Progressivement, la suppression de la faim est devenue en 1976, l'un des objectifs prioritaires des Nations-Unies qui ont inséré dans la Charte des droits de l'homme, le droit à une alimentation suffisante. Cependant, La crise alimentaire de 2007-2008 a donné une visibilité politique et sociale aux problématiques d'insécurité alimentaire et de sous-nutrition. A l'échelle nationale comme internationale, elle a représenté une occasion de remettre en perspective et de réinterroger les outils conceptuels et les politiques alimentaires et agricoles jusque-là

⁸ BARNIER M., «Qui va nourrir le monde ? Pour une nouvelle révolution agricole », Paris, éd Agricole Belfond, 2008 p. 24

⁹ Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire, 1996

mises en place dans le cadre de la sécurité alimentaire. En mettant en avant les dynamiques sous-jacentes de l'insécurité alimentaire, elle a conduit à la formulation de nouvelles stratégies d'action, dans lesquelles les politiques de court terme ne sont pas envisagées comme des instruments exclusifs, mais comme une première étape de stratégies menées sur le long terme et focalisées sur le développement agricole, seule réponse soutenable pour une sécurité alimentaire durable.¹⁰ Dans ce contexte, le sommet de Rome de Juin 2008 organisé par l'Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) a centré le débat sur la sécurité alimentaire, en faisant une priorité pour l'action internationale. En juillet 2008, également à l'occasion du G8 au Japon, les chefs d'Etats des pays industrialisés ont réaffirmé leur détermination à multiplier leurs efforts pour réduire la faim dans le monde. L'enjeu n'est pourtant pas récent. Déjà en 1974 à l'occasion du Sommet Mondial de l'Alimentation les gouvernements présents avaient proclamé que *chaque homme, femme et enfant a le droit inaliénable d'être libéré de la faim et de la malnutrition afin de développer pleinement ses facultés physiques et mentales*. Ainsi, a été mise en avant, au cours des années 80, la notion d'accès à l'alimentation comme déterminant majeur de la sécurité alimentaire. Dès 1986, la définition de la sécurité alimentaire proposée par la Banque Mondiale dans son rapport intitulé *La pauvreté et la faim* place en priorité la question de l'accès et donc de la pauvreté dans la définition : *Accès par chaque individu, à tout instant, à des ressources alimentaires permettant de mener une vie saine et active*. Cette définition ci-dessus citée sera reprise et enrichie lors du Sommet Mondial de l'Alimentation de 1996 et reste quasi inchangée. En définitive, l'évolution de la pensée théorique sur la sécurité alimentaire peut se subdiviser en deux grandes périodes démarquées par la formulation de la théorie de Sen(1981) sur l'*entitlement*¹¹ que sont :

Avant 1981 où l'on pensait que la famine était due au manque de production et au défaut d'approvisionnement causé par les aléas climatiques.

Après 1981 où l'on considère que la famine s'explique par un défaut d'accès à la nourriture et une défaillance des politiques économiques.

¹⁰ BOUSSION Caroline & al, « la crise alimentaire 2007-2008 ; opportunité pour une révision des politiques de sécurité Alimentaire », paris, 2008 p.17

¹¹ CLEMENT M. « Amartya Sen et l'analyse socioéconomique des famines : portée, limites et prolongements de l'approche par les entitlements », Cahiers du Groupe de recherche en économie théorique appliquée, n°2009-25, p.3,

En combinant ce changement de paradigme avec les événements politico-économiques mondiaux, en nous inspirant de Devereux et Maxwell (2001) et considérant la crise alimentaire de 2008, nous pouvons distinguer six périodes d'évolution dans les approches de résolution de la question de la faim, mieux de la sécurité alimentaire.

Première période (1974-1980) : la coïncidence de la famine au Sahel et dans la corne de l'Afrique et de la première crise alimentaire mondiale a suscité une prise de conscience mondiale sur la question de la faim. L'approche de solution s'est focalisée sur la promotion de la sécurité alimentaire mondiale par l'augmentation de la production vivrière pour augmenter les stocks mondiaux. La Banque Mondiale (BM) et le Fonds Monétaire International (FMI) y accordèrent leur soutien en octroyant des facilités aux pays du Sud pour l'augmentation de la production des céréales.

Deuxième période (1981-1985) : la recherche universitaire dans le domaine de la nutrition ayant permis de constater que les stocks alimentaires peuvent coexister avec la malnutrition et la famine, il devenait de plus en plus clair que la production à elle seule ne suffisait pas pour assurer la consommation et qu'il était nécessaire d'assurer l'accès aux ressources alimentaires disponibles. Ce courant de pensée a été formalisé par Amartya Sen (1981) dans son livre intitulé *Poverty and Famine*. L'approche basée sur l'accès à l'alimentation a été adoptée par diverses institutions telles que la Banque Mondiale (BM), la Communauté Européenne (CE) et l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO). Mais la phase opérationnelle de cette approche a été freinée par les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) mis en œuvre par le FMI et qui ont donné la priorité à la gestion de la dette des Etats par la libéralisation de l'économie, la réduction des dépenses publiques et la stabilité macroéconomique.

Troisième période (1986-1990) : Cette période a été fortement marquée par la prise de conscience des effets des politiques économiques mondiales et nationales sur la faim qui a suscité la conduite de nombreuses études par diverses institutions (BM, FAO, CE) dans divers pays africains. La multiplicité des recherches sur la famine était tout aussi importante dans le monde académique avec de nombreuses publications dont la plus marquante fut celle de Drèze et Sen (1989) intitulée *Hunger and Public Action* et qui a prôné deux orientations principales à savoir : la promotion de l'accès à

l'alimentation (aider les populations à assurer leur accès à long terme) et la protection de l'accès à l'alimentation (assurer les populations contre les chocs).

Quatrième période (1990-1995) : la publication par la Banque Mondiale(BM) du *World Development Report* a relégué au second rang les études sur la sécurité alimentaire. Depuis cette période, ce sont les études sur la pauvreté qui tiennent la première place dans l'agenda international. Cette période a été aussi marquée par la multiplication des conflits armés (Somalie, Libéria, Angola, Sud Soudan, Rwanda) créant des famines dans des situations complexes où les stratégies classiques sont inefficaces. L'accent a alors été mis sur la lutte contre la pauvreté sans que la faim ne sorte complètement de l'agenda mondial ; en témoignent le Sommet Mondial sur l'Enfance (SME, 1990) et la Conférence Internationale sur la Nutrition (CIN, 1992). Cette période a été couronnée par la publication en 1995 par la BM de nouvelles stratégies de réduction de la pauvreté et de la faim.

Cinquième période (1996 à 2007) : cette période a été inaugurée par le SMA tenu à Rome en novembre 1996 après une hausse des prix des produits alimentaires suivi d'un regain d'intérêt pour la sécurité alimentaire. Au cours de ce sommet de nombreux engagements ont été pris aboutissant à un plan d'action avec sept orientations couvrant divers aspects tels que la réduction de la pauvreté, l'agriculture durable et le développement durable, l'accès à l'alimentation, le commerce équitable et la prévention des risques naturels. Le changement le plus important apporté par ce sommet est l'accent mis sur le droit à l'alimentation. Cette avancée est le fruit de l'influence exercée par un groupe de pression formé des Etats latino- américains, des experts et de nombreuses ONG qui lors d'une réunion organisée à Caracas (Venezuela) en juillet 1996, en prélude au Sommet Mondial de l'Alimentation(SMA) de novembre 1996, ont émis l'idée d'une convention sur le droit à l'alimentation. Cette pression de la part des experts et ONG a continué avec de nouveaux soutiens tels que le Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme (CDH), la FAO et d'autres Etats pour aboutir au cours du SMA de 2002 à l'engagement des Etats d'élaborer des directives sur le droit à l'alimentation qui ont été adoptées en 2004 (Golay, 2011). Depuis 2004, le droit à l'alimentation a été progressivement mis en œuvre au niveau national (FAO, 2011).

Sixième période (2007 à nos jours) : cette période a été inaugurée par la crise économique et financière mondiale de 2007-2008 qui a provoqué une crise alimentaire mondiale sans précédent. C'est dans ce contexte que s'est tenu à Rome en novembre 2009 le Sommet Mondial sur la Sécurité Alimentaire dont l'un des principaux résultats fut l'engagement plus affermi en faveur du droit à l'alimentation. La conception du droit à l'alimentation requiert plus d'intervention de l'Etat dans la production et la commercialisation des aliments aux niveaux local, national, régional et international et une amélioration de la protection sociale visant à garantir aux plus vulnérables l'accès à la nourriture. Une telle intervention de l'Etat entre généralement en conflit avec la libéralisation de l'économie mondialisée et avec les conditionnalités de l'aide au développement des pays du Sud.¹²

Le problème de la faim est inhérent à l'homme, et le concept de la sécurité alimentaire est étroitement lié à la faim. Ces deux termes notamment *faim* et *sécurité alimentaire* font souvent objet de discussion pour tenter d'éviter l'un à savoir la faim et garantir l'autre à savoir la sécurité alimentaire. C'est dans ce cadre que plusieurs foras et colloques régionaux et internationaux sont régulièrement organisés en vue de débattre de la question et de réfléchir à des politiques, mesures et stratégies à mettre en place pour parvenir à une stabilité en matière alimentaire. N'est-ce pas la volonté manifeste de recourir aux moyens nécessaires et urgents pour lutter contre la faim en vue de parvenir à la sécurité alimentaire. Ces initiatives qui sont prises de façon récurrente à court, moyen et long terme, comme en témoignent les communications des mass médias, justifient indéniablement l'actualité du sujet autour de la question qu'il pose. Il s'agit d'une question liée à la vie de l'homme, celle de la faim. C'est d'ailleurs ce qui dénote de l'intérêt du sujet. Il s'agit d'un sujet qui pose une question fondamentale, celle de l'alimentation. La vie de l'homme est liée à cette question et passe nécessairement par elle. Le concept de sécurité alimentaire est d'autant plus important que des structures étatiques, des organismes internationaux ou institutions spécialisées du système des Nations Unies, des Organisations Internationales(OI) ou Organisations Non Gouvernementales (ONG), ont choisi d'en faire leur cheval de bataille. L'implication des Associations, de la société civile et des OI dans le débat de la

¹² Op. cit., p. 2

sécurité alimentaire réside sans doute dans le fait qu'il s'agit d'une question sensible. C'est une question universelle qui mérite toute attention à l'interne qu'à l'externe.

La question liée à la sécurité alimentaire ne peut être dissociée d'une analyse des comportements et des valeurs des sociétés, ou des groupes sociaux confrontés à ces difficultés. La sécurité alimentaire est l'antipode de l'insécurité alimentaire dont les manifestations sont visibles et parfois à la limite écœurantes. Des groupes de personnes d'une région ou d'une communauté sont menacés par la faim. Il leur est impossible de manger au moins une fois par jour. Lorsque des conditions d'hygiène malsaines s'y ajoutent on assiste à diverses maladies mais surtout à des maladies d'origine alimentaire. Ainsi, plusieurs cas de décès notamment infantiles sont enregistrés, même les animaux ne sont pas souvent épargnés. Face à cet état de chose, des dispositions pratiques s'imposent pour garantir la sécurité alimentaire. On est en droit de se demander quelles politiques, mesures et stratégies à mettre en œuvre pour y arriver ? Mieux, en matière de Droit, de quels mécanismes juridiques dispose-t-on au niveau international et national pour la garantie de la sécurité alimentaire ?

Au Bénin, l'étude sur l'Analyse Globale de la Vulnérabilité, de la Sécurité Alimentaire et de la Nutrition (AGVSAN, 2009)¹³ a montré que 12% des ménages sont en insécurité alimentaire, tandis que 13,2% des ménages (soit plus d'un million de personnes) sont à risque d'insécurité alimentaire. La malnutrition (plus de 30% de cas chronique et environ 4% de cas aigu) sévit chez les plus jeunes (de 6 à 59 mois). La situation varie selon les départements, mais le milieu rural est plus touché que le milieu urbain, notamment dans les ménages (17%) dont les moyens de subsistance dépendent de l'agriculture vivrière et disposant des revenus et dépenses mensuels parmi les plus faibles. Le Bénin à l'instar des autres pays de la sous-région, est soumis aux effets des changements climatiques de plus en plus manifestes et à des crises diverses (inondations, chute de production globale, flambée des prix etc..), qui réduisent la disponibilité et l'accès aux denrées essentielles. Cette situation accentue la dégradation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle déjà préoccupante au niveau des couches vulnérables (notamment les femmes et les enfants) et l'apparition de

¹³ Etude menée en Mai 2009 sous l'égide de la FAO, en collaboration avec l'UNICEF et l'INSAE/Bénin, pp. 9-12

nouveaux groupes à risque. Toutes choses qui exacerbent le degré de pauvreté alimentaire et monétaire qui sévit en milieu rural.

Dans ces conditions, des dispositions pratiques et règlementaires sont nécessaires et indispensables pour la garantie de la sécurité alimentaire. Cet état de chose nous impose de réfléchir à un encadrement juridique approprié et aux mécanismes adéquats de la production à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles. Ce qui permettra de révéler des diagnostics et d'analyser des modèles juridiques propres à assurer la sécurité alimentaire dans le monde d'une part, tout en faisant face aux situations de famine ou de crises alimentaires, en particulier dans les pays en développement d'autre part.

Le développement du sujet qui fait l'objet de mémoire se fera en deux grandes parties que voici : le Cadre Juridique et Institutionnel de la sécurité alimentaire (première partie) et l'Analyse critique des mécanismes de la sécurité alimentaire (seconde partie).

1^{ère} PARTIE : LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA SECURITE ALIMENTAIRE

Pendant la journée mondiale de l'alimentation du 16 octobre 1996, Bill Clinton, alors Président des U.S.A., reconnaissait que le droit à l'alimentation est le premier des Droits de l'Homme, car aucun droit n'a de sens ou de valeur lorsque la faim frappe.¹⁴ Dès lors on peut comprendre que ce *droit de sécurité alimentaire* revêt une importance qui mérite une attention particulière. Dans ce contexte, nous jugeons utile de nous imprégner des implications théoriques de la sécurité alimentaire. Ainsi, il importe de révéler les moyens institutionnels et opérationnels de sa mise en œuvre (Chapitre II) après avoir procédé à une analyse des mécanismes juridiques internationaux, régionaux et nationaux (chapitre I).

¹⁴ GOROVITZ Samuel, *Bigotry, Loyalty and Malnutrition*, in Food Policy: The responsibility of the United States in the life and death choice, éd. P. Brown and H. Shue, The free Press, 1977, pp.131-132.

CHAPITRE I : LES MECANISMES JURIDIQUES INTERNATIONAUX, REGIONAUX ET NATIONAUX

Pour connaître davantage le champ d'application de la sécurité alimentaire, il faut cerner l'encadrement juridique au plan international (Section I) et aux plans régional et national (Section II).

SECTION I : Au plan International

Plusieurs documents fondamentaux doivent être pris en compte dans la détermination du contenu normatif de la sécurité alimentaire. Ces dits documents, au regard de leur importance seront analysés graduellement. Nous ferons une appréciation du contenu des textes de base (§1) et ensuite nous analyserons les textes connexes (§2)

Paragraphe 1 : Appréciation du contenu des textes de base

Il est important ici d'analyser les principes extraits de la déclaration du Sommet Mondial de l'Alimentation tenu à Rome en 1996 (A) et les Règlements de la réforme du Comité de Sécurité Alimentaire (B).

A- Les principes de Rome

A propos des principes, il s'agit de cinq principes de Rome pour une sécurité alimentaire mondiale durable. Ces principes, adoptés en novembre 2009 par le Sommet Mondial sur la Sécurité Alimentaire tenu à Rome, fournissent une base stratégique solide pour une action coordonnée de l'ensemble des parties prenantes aux niveaux mondial, régional et national, tout en reprenant la stratégie d'action sur deux fronts pour combattre la faim.

Principe 1: Investir dans des plans pris en charge par les pays, visant à affecter les ressources à des programmes et des partenariats bien conçus et axés sur les résultats.

Principe 2: Stimuler une coordination stratégique au niveau national, régional et mondial pour améliorer la gouvernance, favoriser une meilleure allocation des ressources, éviter les chevauchements d'efforts et identifier les insuffisances des réponses.

Principe 3: S'efforcer d'adopter une double approche globale de la sécurité alimentaire consistant en : une action directe immédiate visant à lutter contre la faim dont souffrent les plus vulnérables et des programmes à moyen et long termes dans les

domaines de l'agriculture durable, de la sécurité alimentaire, de la nutrition et du développement rural visant à éliminer les causes profondes de la faim et de la pauvreté, en particulier grâce à la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate.

Principe 4: Veiller à ce que le système multilatéral joue un rôle important grâce à des améliorations continues au regard de l'efficacité, de la réactivité, de la coordination et de l'efficacité des institutions multilatérales.

Principe 5: Garantir un engagement soutenu et substantiel, de la part de tous les partenaires, à investir dans l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition, avec mise à disposition rapide et fiable des ressources nécessaires, dans le cadre de plans et de programmes pluriannuels.¹⁵

B- Les Règlements de la réforme du Comité de Sécurité Alimentaire (CSA)

En ce qui concerne les Règlements, ils sont abordés dans les documents de la Réforme du Comité de la Sécurité Alimentaire (CSA), Réforme approuvée par tous ses États membres en 2009¹⁶. Cette réforme redéfinit la vision et les rôles du CSA, qui conduira à *la principale plateforme internationale et intergouvernementale ouverte, regroupant un large éventail de parties prenantes ayant pris l'engagement de travailler ensemble de façon coordonnée et à l'appui de processus impulsés par les pays pour l'élimination de la faim et la garantie de la sécurité alimentaire et nutritionnelle de l'ensemble de l'humanité*. Selon la vision remaniée, le CSA luttera pour un monde libéré de la faim dans lequel les pays mettent en œuvre les directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale¹⁷. Les rôles principaux, que le comité assumera progressivement, sont définis comme suit : offrir une plateforme pour promouvoir une meilleure coordination aux échelons mondial, régional et national ; promouvoir la convergence des politiques ; faciliter la fourniture d'un appui et d'avis aux pays et aux régions ; enfin, promouvoir l'obligation de rendre compte et la mise en commun des pratiques optimales à tous les niveaux¹⁸. Mais le principal intérêt de ce document est d'offrir un cadre général et d'être une référence unique contenant des

¹⁵ Source : cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition Deuxième version- octobre 2013, p.21

¹⁶ Document relatif à la réforme du Comité pour la Sécurité Alimentaire (CSA) pp.23-24

¹⁷ Réforme du CSA, paragraphe 4, p.18

¹⁸ Réforme du CSA, paragraphes 5 et 6, pp.12-13

conseils pratiques pour les recommandations essentielles concernant les stratégies, les politiques et les interventions de sécurité alimentaire et de nutrition qui ont été validées par la prise en main, la participation et la consultation d'une grande ampleur que permet le CSA.

Paragraphe 2 : Les textes connexes

Des textes connexes de portée juridique sont identifiés afin de renforcer le contenu des textes fondamentaux. Il s'agit du cycle d'Uruguay et du fondement du Droit International Humanitaire (A) et le pacte international relatif aux droits sociaux et culturels (B)

A- Le cycle d'Uruguay et le fondement du Droit International Humanitaire (DIH)

En ce qui concerne l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (GATT), il s'agit des disciplines multilatérales sur l'agriculture. Les pays signataires de cet accord, s'engagèrent dans le cycle de négociations commerciales d'Uruguay en 1986. En effet, ces négociations avaient pour but d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché, par l'établissement de règles et disciplines du GATT renforcées et rendues plus efficaces dans la pratique. Aussi ces règles et disciplines permettraient-elles de remédier aux restrictions et dispositions touchant les marchés agricoles mondiaux et de les prévenir (GATT, 1994, p39). C'est avec l'Accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay, qui entra en vigueur en 1995, qu'un ensemble bien défini de règles s'appliquant au commerce agricole fut énoncé pour la première fois. Bien que le cycle d'Uruguay ait été vivement critiqué, parce qu'il n'est pas parvenu à réduire sensiblement le soutien et la protection accordée à l'agriculture. Il a été reconnu que le cycle d'Uruguay avait mis en place un système permettant de réduire progressivement la protection dont jouissait le secteur agricole et qui faussait les échanges. Le présent document trace les grandes lignes de certaines des implications de l'accord du cycle d'Uruguay et du programme inachevé qui est examiné dans le cadre du cycle de Doha, un nouveau cycle de négociation

lancé à Doha en novembre 2001. En effet, ce cycle appelé *cycle de Doha pour le développement* a pour mission d'accorder une priorité particulière aux besoins des pays en développement. Le 31 Juillet 2004, les 147 Etats membres de l'Organisation Mondiale du Commerce ont approuvé un Accord-cadre (OMC, 2004b), ainsi que d'autres accords visant à promouvoir le progrès et à conclure avec succès le cycle de négociations commerciales de Doha sur le développement. L'annexe A du document définit expressément le cadre pour l'établissement de modalité concernant l'agriculture. L'accord-cadre déclare que : *L'agriculture a une importance cruciale pour le développement économique des pays en développement membres et ils doivent être en mesure de mener des politiques agricoles propres à soutenir leurs objectifs de développement, leurs stratégies de réduction de la pauvreté, la sécurité alimentaire et à répondre à leurs préoccupations en matière de moyens d'existence (Annexe A, paragraphe 2)*. En fait, l'accord sur l'agriculture a défini des disciplines de politique agricole relevant de trois catégories principales : *soutien interne, concurrence à l'exportation et accès aux marchés. Ces trois catégories ont été choisies, parce qu'elles étaient interdépendantes et se renforçaient mutuellement. Par ailleurs, eu égard à leurs besoins en matière de développement rural, de sécurité alimentaire et/ou de garantie des moyens d'existence, le traitement spécial et différencié pour les pays en développement fera partie intégrante de tous les éléments de la négociation... etc* (Annexe A, paragraphe 39).¹⁹

Nous avons choisi de faire mention du Droit International Humanitaire (DIH) pas en tant qu'instrument juridique qui fait obligation à un quelconque Etats, dans le cadre de la sécurité alimentaire. Mais en adhérant à l'approche de Michel Veuthey et de Eric David²⁰, nous estimons que le socle du D.I.H. stricto sensu est constitué par les conventions de Genève qui sont des instruments juridiques en faveur de la sécurité alimentaire. Il s'agit des 4 conventions de Genève du 12 août 1949²¹ et de leurs deux protocoles additionnels du 8 juin 1977. Mais dans le cadre de notre travail nous allons nous intéresser à la convention I et III et aux deux protocoles additionnels. Selon la

¹⁹ FAO, « le commerce peut-il être au service des pauvres ? » Cotonou, 1993, p.31.

²⁰ David Eric, *Droits de l'Homme et droit humanitaire*, in Mélanges Fernand Dehousse, Paris, Fernand Nathan/éd. Labor, vol. 1, 1979, p.169 et ss.

²¹ Entrées en vigueur le 21 octobre 1950 et ratifiées par la quasi-totalité des Etats du monde, elles sont : La convention I pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, II pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, III relative au traitement des prisonniers de guerre et IV relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre.

Convention I, « *la nourriture sera en tout cas suffisante en quantité, qualité et variété pour assurer aux intéressés un équilibre normal de santé* »²².

La convention III exige que soient garantis à ses bénéficiaires la possession des *objets servant à leur alimentation*²³, des *cantines pour leur « procurer des denrées alimentaires »*²⁴, « *un régime alimentaire approprié* »²⁵ et de « *l'eau potable et de la nourriture en suffisance* »²⁶.

L'article 3 commun à ces 4 conventions impose de traiter les personnes protégées « *avec humanité* » et sans discrimination. S'agissant des deux protocoles additionnels²⁷, ils interdisent formellement la destruction des « *biens indispensables à la survie de la population civile, [telles] les denrées alimentaires* »²⁸. Dans cette logique, on peut établir aisément un lien de complémentarité entre la sécurité alimentaire et le Droit International Humanitaire.

B- Le Pacte International relatif aux droits sociaux et culturels et les Objectifs du Millénaire pour le Développement OMD)

Le contenu de cet acte stipule que : *Les États parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'à toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets*²⁹ ; pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles ; pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires³⁰. Dans le cadre de cet instrument, le droit à l'alimentation est reconnu par les États mais, une fois de

²² Art. 32, *in fine*.

²³ Art. 18 et 72.

²⁴ Art. 28.

²⁵ Art. 30.

²⁶ Art. 20, 26, 46, 51.

²⁷ Le Prot. I relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux et le Prot. II relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux sont en vigueur depuis le 7 décembre 1978.

²⁸ Prot. I art. 54 et Prot. II art. 14 et 17.

²⁹ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Troisième partie, Article 11.

³⁰ Cet article repose sur l'observation générale selon laquelle les Etats parties reconnaissent « le droit de toute personne à l'alimentation »

plus, le contenu de ce droit n'a pas été bien défini en termes d'obligations corrélatives des États. En somme, le droit à l'alimentation n'arrive toujours pas à acquérir un caractère obligatoire pour son application au niveau national. Aucun gouvernement ne sera puni par la Cour Internationale de Justice (CIJ) pour avoir une population affamée ou sous-alimentée ou pour ne pas respecter ses engagements internationaux en la matière. Le droit à l'alimentation reste de ce fait, comme d'ailleurs tous les droits inclus dans la Déclaration des Droits de l'Homme (DDH) et comme toutes les recommandations internationales, à la merci de la bonne volonté politique des États. Cette faiblesse sera alors traitée dans le cadre du comité des droits économiques, sociaux et culturels (créé en 1985), qui proposera en 1999 une définition plus élaborée du droit à l'alimentation. Dans ses premières versions, cette définition avait deux axes : *la disponibilité de l'alimentation et l'accès à celle-ci. Ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence*. On remarque que le droit à l'alimentation a été promu à un moment où, pour beaucoup d'États, la question de la sécurité alimentaire était devenue un enjeu d'ordre social, économique et politique en raison des conférences et déclarations internationales signées par les gouvernements. La mise en évidence du sujet de la sécurité alimentaire doit beaucoup à la variable pauvreté, placée au cœur de la problématique comme un obstacle à l'accès à la nourriture et une cause de l'insécurité alimentaire. Dans ce contexte, l'ONU, à travers le Haut-Commissaire aux Droits de l'Homme (HCDH), réaffirme dans la Résolution de la Commission des droits de l'homme 2002/25 que *la faim est une honte et porte atteinte à la dignité humaine, et, en conséquence, exige que soient adoptées d'urgence, sur le plan national, régional et international, des mesures visant à l'éliminer*. En même temps, le HCDH reconnaît *qu'un environnement politique, social et économique pacifique, stable et propice, tant au niveau national qu'international, est la condition essentielle pour que les États puissent accorder la priorité qui convient à la sécurité alimentaire et à l'éradication de la pauvreté*³¹. Les organismes de l'ONU ayant un rapport direct avec la question alimentaire, tels la FAO, le PAM ou l'OMS, sont des entités qui tentent de mettre en œuvre des actions pour améliorer les conditions alimentaires. Cependant, leurs recommandations ne sont pas d'adoption obligatoire

³¹ Haut-Commissaire des Nations Unies aux Droits de l'Homme. Le droit à l'alimentation : Résolution de la Commission des droits de l'homme 2002/25 ; 49e séance, 22 avril 2002, pp. 9-10

pour les gouvernements nationaux. Il importe cependant de préciser que le rôle de ces acteurs est plus complexe car si, en théorie, ils ne peuvent faire que des recommandations et fournir un support technique, dans la pratique chaque gouvernement est censé avoir un rôle plus actif dans ces organismes pour organiser la mise en œuvre de ces actions. Par exemple, on notera qu'en Afrique du Sud la représentation de la FAO joue un rôle très actif et que les recommandations et propositions des programmes pour la sécurité alimentaire se développent peu à peu sur tout le territoire. Bien que la FAO ne soit censée avoir de relations qu'avec le gouvernement national, cet organisme s'entend également avec la sphère du gouvernement provincial de ce pays, car toute recommandation devra être mise en œuvre au niveau des gouvernements provincial et local, d'où l'importance d'une relation élargie de la part de la FAO. C'est en raison de ceci qu'après chaque sommet, ce qui a été signé au niveau international devient une démarche que chaque gouvernement peut entreprendre, interpréter et appliquer à sa manière.

Quant aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), il faut préciser qu'il ne s'agit pas d'un instrument juridique mais plutôt d'un acte au plan international qui émane d'une initiative collective engageant les peuples. Chaque nation doit faire l'effort d'atteindre des objectifs fixés dans ce cadre. Cet acte, n'a pas un caractère obligatoire mais contraignant. De façon explicite, il n'est pas mentionné dans le contenu des objectifs l'atteinte de la sécurité alimentaire. Mais l'un des premiers objectifs est la lutte contre la faim³². En effet, Au début du siècle, les dirigeants mondiaux se sont réunis aux Nations Unies et se sont accordés sur une vision audacieuse du futur à travers la Déclaration du Millénaire. Les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) constituaient un engagement pour soutenir les principes de la dignité humaine, de l'égalité et de l'équité, et libérer le monde de l'extrême pauvreté³³. Les OMD, comprenant huit objectifs et un ensemble de cibles assortis de délais, établissaient un plan directeur en vue de régler les problèmes de développement les plus urgents de notre époque³⁴. Certes, c'est dans ce contexte que s'inscrit la sécurité alimentaire qui constitue un autre maillon des Objectifs du

³² Les OMD, « éliminer l'extrême pauvreté et la faim » Rapport 2013 p.21

³³ Op. cit., p. 18

³⁴ Op. cit., p. 18

Millénaire pour le Développement. En effet, les objectifs qui visent la réduction de la pauvreté et l'éradication de la faim dans le monde sont des objectifs qui militent en faveur de la dignité humaine. De ce point de vue, on peut établir un lien d'intercomplémentarité entre la sécurité alimentaire et les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

SECTION II : ANALYSE DES MECANISMES JURIDIQUES REGIONAL ET NATIONAL

L'Analyse de ces mécanismes juridiques se fera à deux niveaux ; au plan régional (§1) et au plan national (§2)

Paragraphe 1 : Au plan régional

L'accent sera mis ici sur les Règlements et la Décision N° 05/99/CM/UEMOA du 06 août 1999 portant adoption du Programme Spécial Régional pour la Sécurité Alimentaire (PSRSA) de l'UEMOA (A) d'une part et sur la charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires (B) d'autre part.

A- Les Règlements et la Décision N° 05/99/CM/UEMOA du 06 août 1999

Il s'agit du Règlement n° 0072007/cm/UEMOA relatif à la sécurité sanitaire des végétaux, des animaux et des aliments dans l'espace UEMOA du 06 avril 2007 à Lomé. Le présent Règlement vise à établir les principes généraux ainsi que les dispositions et procédures organisationnelles permettant d'assurer la sécurité sanitaire des végétaux, des animaux et aliments, au niveau communautaire et au niveau national. Il institue les structures et mécanismes de coopération en matière de sécurité sanitaire au sein de l'Union. Il s'applique à toutes étapes de la production, de la transformation et de la distribution des végétaux, des animaux et des aliments commercialisés. Le règlement a notamment pour objet : la réglementation de la protection sanitaire des végétaux et des produits végétaux et autres articles réglementés, y compris les produits issus des biotechnologies modernes tels que définis dans le présent Règlement ; la protection sanitaire des animaux, des produits animaux, des produits d'origine animale, de l'alimentation animale et de la santé publique vétérinaire. Mais conformément aux articles 9 à 11 du Règlement N°01/2005/CM/UEMOA du 04 juillet 2005 portant schéma d'harmonisation des

activités d'accréditation, de certification, de normalisation et de métrologie dans l'UEMOA et aux dispositions du présent règlement, les Etats membres mettent en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des prescriptions techniques et normes ainsi que des procédures d'homologation et de certification de même que les mesures sanitaires en matière de protection sanitaire des végétaux, des animaux et des aliments en vigueur dans les Etats membres en les reconnaissant comme équivalentes. Le présent règlement mentionne la reconnaissance des normes internationales afin de permettre la libre circulation dans l'espace de l'union, des végétaux et produits végétaux, des animaux, produits d'origine animale et aliments pour animaux, des denrées alimentaires, ainsi que les produits issus des biotechnologies modernes et de favoriser leur commerce international et régional dans des conditions sanitaires satisfaisantes. Notons que les Etats membres de l'Union fondent leurs mesures sanitaires sur les normes, directives et autres recommandations internationales notamment celles du Codex Alimentarius, de l'OMC (Accords SPS et OTC), de la CIPV, de l'OIE ainsi que celles établies par le Protocole de Carthagène (sur la prévention des risques biotechnologiques). Ces mêmes Etats prêtent leurs concours aux structures de sécurité sanitaire de l'Union instituées par le présent Règlement, en vue d'évaluer l'opportunité et l'étendue de l'adoption de normes internationales. Le présent Règlement fait également cas du principe de libre circulation des produits et d'équivalence. En effet les végétaux, produits végétaux, les animaux, produits animaux et les produits alimentaires circulent librement sur le territoire de l'Union dès lors qu'ils sont conformes, aux normes de sécurité et de qualité prévues par les textes communautaires en vigueur. Chaque Etat membre accepte sur son territoire tous végétaux, produits végétaux, animaux, produits animaux et produits alimentaires conformes aux normes techniques et sanitaires adoptées par un autre Etat membre³⁵. En ce qui concerne la Décision N° 05/99/CM/UEMOA du 06 août 1999 portant adoption du Programme Spécial Régional pour la Sécurité Alimentaire (PSRSA) dans les Etats membres de l'UEMOA, il s'agit des Dispositions générales en vue de l'institution du marché commun prévu à l'article 4 paragraphe c de la présente Décision. En fait, l'Union poursuit la réalisation progressive des objectifs suivants :

³⁵ Règlement n°0072007/cm/UEMOA relatif à la sécurité sanitaire des végétaux, des animaux et des aliments dans L'UEMOA, Lomé avril 2007, pp.21-22

l'élimination, sur les échanges entre les pays membres, des droits de douane, des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie, des taxes d'effet équivalent et de toutes autres mesures d'effet équivalent susceptibles d'affecter lesdites transactions, sous réserve du respect des règles d'origine de l'Union qui seront précisées par voie de protocole additionnel ; l'établissement d'un Tarif Extérieur Commun (TEC) ; l'institution de règles communes de concurrence applicables aux entreprises publiques et privées ainsi qu'aux aides publiques ; la mise en œuvre des principes de liberté de circulation des personnes, de liberté de mouvements des capitaux requis pour le développement du marché financier régional ainsi que d'établissement et de prestations de services ; l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des normes techniques ainsi que des procédures d'homologation et de certification du contrôle de leur observation. En matière de la libre circulation des marchandises, les Etats membres s'abstiennent d'introduire entre eux tous nouveaux droits de douane à l'importation et à l'exportation ainsi que toutes taxes d'effet équivalent et d'augmenter ceux qu'ils appliquent dans leurs relations commerciales mutuelles ; d'introduire entre eux de nouvelles restrictions quantitatives à l'exportation ou à l'importation ou des mesures d'effet équivalent, ainsi que de rendre plus restrictifs les contingents, normes et toutes autres dispositions d'effet équivalent. Toutes ces dispositions réglementaires adoptées visent à atteindre l'objectif de la sécurité alimentaire.

B- Charte pour la Prévention et la Gestion des Crises Alimentaires.

C'est un instrument de comptabilité, de résultats et de renforcement de l'efficacité des stratégies et politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Il s'agit en fait d'un instrument clé du Programme Régional d'Investissement Agricole (PRIA), ce code de bonne conduite, négocié dans le cadre du Réseau de Prévention des Crises Alimentaires (RPCA), a été adopté le 17 novembre 2011 à Conakry par les pays membres de la CEDEAO y compris la Mauritanie et le Tchad. Des mécanismes de gouvernance, aussi bien consultatifs que décisionnels sont mis en place, notamment le Comité de Haut Niveau sur la Sécurité Alimentaire de l'UEMOA (CHN-SA), le Forum Nutrition de la CEDEAO coordonné par l'Organisation Ouest-Africaine de la Santé (OOAS) depuis 2001, le Comité Technique Spécialisé Agriculture,

Environnement et Ressources en Eau (CTS-AERE) et le Comité Consultatif Agriculture et Alimentation (CCAA) de la CEDEAO³⁶. En ce qui concerne les principes généraux, les dispositions de la présente Charte visent à améliorer l'efficacité et l'efficience des mécanismes de prévention et de gestion des crises alimentaires dans les pays membres de la CEDEAO, de l'UEMOA et du (Comité Inter Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel et en Afrique de l'Ouest (CILSS)). Les parties concernées adhèrent aux principes suivants : le respect de la dignité de la personne humaine en particulier lorsqu'elle est confrontée à une crise alimentaire quelle que soit son ampleur ; la nécessité d'accorder une priorité au soutien à la production vivrière locale (produits végétaux, animaux, forestiers non ligneux, halieutiques) y compris son financement, aux revenus des ménages et au bon fonctionnement du marché comme stratégie appropriée et pérenne de prévention et de gestion des crises alimentaires ; la nécessité de promouvoir la solidarité régionale en temps de crise alimentaire en évitant toute action perturbant le bon fonctionnement du marché régional ; la reconnaissance du rôle central des institutions locales, nationales et régionales dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et stratégies de sécurité alimentaire ; la nécessité d'impliquer les organisations environnementales, sociales et économiques, les populations à la base et la société civile dans l'évaluation de la situation alimentaire et nutritionnelle, dans la définition des actions, la mise en œuvre et l'évaluation de celles-ci ; la nécessité d'établir des stratégies d'intervention initiées au niveau local et coordonnées par les institutions nationales et régionales. Ces stratégies sont établies sur la base d'informations fiables, reconnues par les parties concernées et régulièrement fournies par les dispositifs nationaux et régionaux ; la cohérence, en inscrivant les interventions dans le cadre des choix de politiques et mécanismes des États, des communautés et des institutions régionales, qu'il s'agisse des actions de développement durable ou des opérations d'urgence ; le devoir d'intervenir par des actions humanitaires d'urgence adaptées à l'environnement socioculturel et aux préférences alimentaires des populations lorsque la crise fait peser des risques élevés sur les droits humains fondamentaux dont le droit à la vie ; l'exigence de transparence à travers des évaluations indépendantes des actions permettant de nourrir le dialogue

³⁶ AGIR /alliance globale pour la résilience agir - sahel et Afrique de l'ouest (feuille de route régionale), adoptée le 9 avril 2013, Paris pp.16-17

sur les pratiques et d'interpeller toutes les catégories d'acteurs sur le respect des principes de la Charte³⁷. Mais pour mieux orienter les actions et atteindre les objectifs il a été prévu à cet effet un Cadre stratégique de prévention des crises alimentaires. Les parties concernées reconnaissent la nécessité de faire de la *prévention* une haute priorité par le biais de politiques alimentaires souveraines. À ce titre, les Gouvernements et les OIG s'engagent à : rechercher des solutions durables aux causes structurelles de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle ; faire en sorte que chaque pays dispose d'une politique et d'une stratégie opérationnelle de sécurité alimentaire et nutritionnelle assortie de programmes de mise en œuvre formulées de manière participative, ascendante et validées par l'ensemble des parties prenantes ; mettre en œuvre des politiques de développement et d'investissements structurants pour promouvoir la production alimentaire locale, nationale et régionale y compris dans les domaines de l'éducation agricole et de l'appui aux professionnels agricoles, du renforcement du marché national et régional de produits alimentaires et de l'augmentation des revenus des populations vulnérables ; promouvoir une agriculture plus productive en apportant des appuis substantiels tels que l'accès à la terre et au crédit, intrants agricoles, maîtrise de l'eau, organisation du marché, aux petits producteurs agro-sylvio-pastoraux et halieutiques ; mettre les politiques de développement des biocarburants en cohérence avec les objectifs de sécurité alimentaire et nutritionnelle ; mettre en place des politiques destinées à promouvoir la consommation des produits alimentaires locaux ; favoriser la recherche et la formation dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la nutrition et renforcer la sécurité sanitaire des aliments, y compris par des mesures réglementaires et législatives ; prendre en charge de manière effective sur leurs ressources financières propres les coûts de mise en œuvre des politiques et programmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle identifiés comme prioritaires ; proscrire la mise en œuvre de toute politique agricole et commerciale, ou la conclusion de tout engagement qui compromettrait l'atteinte des objectifs visés par les pays et la région en matière de prévention des crises ; mettre en œuvre conformément aux priorités nationales, le droit

³⁷ Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires en Afrique de l'ouest, Mai 2013, pp.18-21

à l'alimentation, notamment à travers l'élaboration de cadres légaux, de plans d'action, ainsi que leur financement³⁸.

Paragraphe 2 : Au plan National

Les documents identifiés au niveau national sont la constitution (A) et les textes votés par l'Assemblée, c'est-à-dire les textes législatifs (B)

A- Les dispositions constitutionnelles

Des dispositions au niveau national en faveur du droit à l'alimentation par ricochet à la sécurité alimentaire sont inscrites dans la constitution. En effet la Constitution du 02 décembre 1990 fait référence dans son préambule à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) de 1948 ainsi qu'à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée par l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) en 1981. Si la Constitution ne mentionne pas directement le droit à l'alimentation, elle reconnaît à toute personne humaine le droit à la vie (art. 15), le droit à la santé (art. 8) ainsi que le droit au développement et au plein épanouissement de sa personne (art. 9). Le Bénin est également partie à d'autres instruments internationaux de protection des droits de l'homme, dont le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels depuis le 12 mars 1992. En effet, le Bénin ne dispose pas d'une loi-cadre visant à réaliser le droit à l'alimentation, ainsi que le recommande le comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son Observation générale n° 12 (1999) sur le droit à une nourriture suffisante (E/C.12/1999/5, par. 29 et 30). Toutefois, des dispositions d'ordre pratique sont prises pour mieux faire face à un éventuel cas d'insécurité alimentaire.

B- Textes Législatifs

Plusieurs actes administratifs ont été adoptés en faveur de la sécurité alimentaire au Bénin. Au nombre de ceux-ci nous avons notamment : Le Décret n° 271 du 23 septembre 1992 portant approbation des nouveaux statuts de l'Office National des Céréales (ONC) dont le nom est modifié en Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire (ONASA). L'ONC avait été institué par décret en 1983 (décret 83-447 du

³⁸ Op. cit., p. 22

15 décembre 1983) afin de faciliter les opérations de commercialisation, de distribution, de conservation des céréales et de conseiller les autorités sur la conduite de la politique céréalière. Mais dès 1987, la FAO recommanda la restructuration de l'Office. C'est alors qu'en 1992, le gouvernement approuva par décret la restructuration de l'ONC en Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire (ONASA). La nouvelle mission de l'Office consiste à analyser l'évolution de la production vivrière et les perspectives alimentaires résultant de la campagne agricole, d'appuyer le secteur privé dans la commercialisation des produits vivriers, de fournir des informations sur les marchés et les prix, de prêter conseils dans la conduite de la politique d'aide alimentaire. L' ONASA est l'organe central de la politique de sécurité alimentaire au Bénin.

L'Arrêté ministériel n° 179/MDR/MCT/MPRE/DC du 12 mars 1992 portant création du Comité National de Concertation en matière de sécurité alimentaire. Ce comité, a un rôle de concertation et de coordination en matière de sécurité alimentaire: il est notamment chargé de contrôler la fiabilité des informations recueillies par l'ONASA. Il intervient également dans la préparation du Programme National Complet de Sécurité Alimentaire (PNCSA) en ayant la responsabilité d'approuver le rapport dudit programme avant le début de sa mise en œuvre.

Le Décret n° 94-103 du 12 avril 1994 portant création du Comité National pour l'Alimentation et la Nutrition (CNAN). Placé sous tutelle du Ministère du développement rural, le CNAN a pour mandat de concevoir la politique alimentaire et nutritionnelle et de veiller à sa planification; il doit ainsi coopérer avec les institutions publiques et privées poursuivant des activités relatives à l'alimentation. Le comité est représenté par des comités départementaux pour l'alimentation et la nutrition.³⁹ Hormis ces différents actes administratifs ci-dessus énumérés, nous pouvons en citer d'autres à savoir. Le décret no 2006-228 portant réglementation des secours gérés par le Ministère de la famille, de la femme et de l'enfant qui prévoit que les personnes se trouvant en situation d'extrême pauvreté, dépourvues de ressources vitales ou en difficulté sur le plan social et/ou économique ont le droit de recevoir l'aide de l'État

³⁹ « Les réalités de la pauvreté face aux défis des objectifs du Millénaire pour le développement », Rapport du Forum national de la concertation organisé par le Haut-Commissariat de la gouvernance concertée, Palais des congrès de Cotonou, du 7 au 9 octobre 2008, p. 43.

sous forme d'allocations non remboursables en espèces ou en nature (art. 1er et 3)⁴⁰. Une attention particulière est portée aux enfants abandonnés, orphelins, handicapés et issus de familles démunies, ainsi qu'aux mineurs en détention (art. 5). Les allocations peuvent être immédiates en cas de situation d'urgence, ponctuelles dans le cas où un besoin momentané apparaît, ou encore temporaires, c'est-à-dire pouvant s'étaler sur une plus longue durée n'excédant jamais trois ans. Pour son opérationnalisation, des organismes spécifiques ont été créés à l'échelon national, départemental et communal⁴¹. Le droit à des avantages sociaux ne peut être effectif que si les bénéficiaires potentiels sont adéquatement informés des avantages que la loi leur garantit, et si des voies de recours sont ouvertes aux personnes exclues de ces avantages, dans des conditions arbitraires. Le risque d'exclusion est particulièrement important pour les personnes illettrées ou sans adresse légale, ainsi que pour les ménages résidant loin des centres urbains, pour lesquels l'éloignement géographique peut représenter un obstacle important à l'accomplissement des démarches administratives requises. Le Gouvernement béninois pourrait procéder à une évaluation des difficultés d'accès aux avantages sociaux qu'éprouvent ces catégories et étudier les moyens de surmonter ces obstacles. Confronté à la flambée des prix alimentaires de 2008, le Gouvernement béninois a accordé davantage de moyens à l'ONASA pour faire face à une situation particulièrement difficile. L'ONASA a ainsi mis en place des dispositifs pour augmenter l'offre de produits vivriers sur les marchés nationaux, en vendant des stocks de maïs, riz, et autres produits et en aménageant 87 boutiques témoins de vente de produits de grande consommation dans les communes du pays⁴². Cette expérience était en cours d'évaluation lors de la visite du Rapporteur spécial. Le rôle de l'Agence Béninoise de Promotion des Echanges Commerciaux (ABePEC) revêt une particulière importance dans ce contexte, la mission de cette agence étant de faciliter la mise en relation entre opérateurs économiques béninois et acheteurs à l'étranger. Il serait souhaitable que l'ABePEC développe une démarche proactive visant à faciliter l'accès des plus petites exploitations familiales aux marchés d'exportation, y compris dans le cadre du développement d'agro carburant. Ceci serait

⁴⁰ WFP, Analysis of food security and vulnerability in Benin / Programmed, Juin 2002, pp.14-15.

⁴¹ Pour le volet organisationnel du système d'attribution des secours, voir le décret no 2008-318 du 19 mai 2008 portant création, organisation et fonctionnement des organes chargés de la gestion des secours, pp.15-16

⁴² M. Olivier De Schutter, Rapport du rapporteur sur le droit à l'alimentation, Benin 2009, pp.19-20

favorisé par la mise sur pied de coopératives regroupant les petits producteurs, permettant la réalisation d'économies d'échelle pour la commercialisation; par des efforts de formation; par le soutien dans les procédures de mise en conformité aux normes de qualité imposées par les acheteurs internationaux; ou encore par un encadrement public de pratiques équitables de contact farming ; un Etablissement de contrats entre petits producteurs et partenaires industriels. Dans cette perspective, une représentation des syndicats de paysans au sein des structures de l'ABePEC serait souhaitable⁴³.

Vu le Relevé des décisions administratives n047/PR/SGG/REL du 27 décembre 2007 portant approbation du Programme d'Urgence d'Appui à la Sécurité Alimentaire (PUASA) sous la tutelle du Secrétaire Général du Ministère, le PUASA jouit d'une autonomie de gestion administrative et financière. Le Programme d'Urgence d'Appui à la Sécurité Alimentaire a pour objectif de réduire les effets pervers de la crise alimentaire par l'appui à la production en quantité et en qualité suffisante des produits vivriers et de contribuer à la lutte contre l'insécurité alimentaire. De façon spécifique, il vise à : accroître les volumes des productions agricoles grâce à la diversification et à l'amélioration de la productivité, contribuer à une meilleure valorisation des produits agricoles végétaux, animaux et halieutiques par l'amélioration des conditions de production et des techniques de conservation et de transformation, contribuer à la constitution des stocks des produits vivriers pour des mesures de sécurité alimentaire.⁴⁴ Cependant, outre un cadre législatif créant un système de contrôle des denrées alimentaires au Bénin⁴⁵, il y a la loi no 2007-21 du 16 octobre 2007 portant protection du consommateur en République du Bénin qui prévoit à l'article 4 que *la satisfaction des besoins physiques (...) des consommateurs relevant principalement de l'État, le Gouvernement doit chercher, dans ses politiques, à assurer que ceux-ci tirent le maximum d'avantages des ressources économiques du pays. L'État doit garantir à tous l'accessibilité aux produits de première nécessité, s'il y a lieu, par un mécanisme de régulation des prix.* Cette disposition ne semble cependant pas avoir été invoquée dans un cadre juridictionnel, de manière à imposer au Gouvernement des obligations

⁴³ Op.cit., p.26

⁴⁴ Op.cit., p.26

⁴⁵ Loi no 84-009 du 15 mars 1984 remplaçant le décret no 48-282 du 16 février 1948, mise en œuvre par huit décrets d'application publiés le 14 juin 1985

précises, par exemple en matière de gestion de l'offre de denrées alimentaires ou de régulation des prix de vente au détail. Ce cadre juridique et institutionnel pourrait être amélioré. L'atteinte de l'objectif de la sécurité alimentaire suppose de la part de l'État qu'il identifie les groupes vulnérables par une cartographie de la vulnérabilité et de l'insécurité alimentaire; qu'il identifie les obstacles que chacun de ces groupes rencontre dans l'exercice du droit à l'alimentation; qu'il arrête une stratégie visant à l'élimination de ces obstacles, assurant la coordination des différents acteurs compétents⁴⁶ ; et que, une fois définies les responsabilités des différents acteurs dans la mise en œuvre de cette stratégie, il mette sur pied des mécanismes destinés à garantir le respect des obligations qui leur sont imposées. Les directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale adoptées en 2004 par le Conseil de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) fournissent aux États des recommandations précises sur ces différentes étapes ainsi que sur les composantes d'une stratégie nationale visant l'atteinte de l'objectif de la sécurité alimentaire.

⁴⁶ BRIAND Virginie, « manger au quotidien, la vulnérabilité des familles urbaines en Afrique », Paris, IRD –KARTHALA, 2008, pp.08-13

CHAPITRE II : LES MOYENS INSTITUTIONNELS ET OPERATIONNELS DE MISE EN ŒUVRE

Dans le cadre de notre travail et conformément au thème qui fait l'objet de notre étude, nous identifions des Organisations Internationales, Régionales et Nationales qui sont des actrices incontournables du secteur. Nous essayerons à cet effet d'étudier les dites organisations œuvrant en faveur de la sécurité alimentaire (SECTION I) et les différentes activités des organisations (SECTION II).

SECTION I : LES ORGANISATIONS OEUVRANT EN FAVEUR DE LA SECURITE ALIMENTAIRE

Il existe diverses organisations intervenant dans le secteur de la sécurité alimentaire. Mais nous étudierons sommairement certaines structures principales à vocation universelle (§1) et d'autres aussi d'envergure internationale (§2)

Paragraphe 1: Présentation sommaire des structures principales à vocation universelle

Certaines institutions spécialisées de l'ONU compte tenu de leurs activités et de leurs domaines d'intervention sont identifiées. Il s'agit entre autres de la FAO (A) et le FIDA (B)

A- Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO)

La vocation principale de la FAO est d'assurer l'alimentation pour tous en garantissant une meilleure efficacité de la production et de la distribution de l'ensemble des denrées alimentaires et des produits agricoles. L'ensemble de la politique de la FAO est adopté par consensus par les gouvernements lors de conférences biennales. Bien que beaucoup de ses activités relatives à la salubrité des aliments soient intégrées à des programmes déployés par ses départements Agriculture et Pêche, la FAO confie dans une large mesure ces types d'activités à son département chargé des Politiques Economiques et Sociales en ce qui concerne la division alimentation et nutrition. Beaucoup des activités de la FAO en matière de sécurité des aliments sont menées en collaboration avec d'autres Organisations Internationales (OI). Pour l'essentiel, en accord avec le Codex Alimentarius et l'OMS par exemple,

les activités portent sur l'évaluation de l'innocuité des produits chimiques utilisés dans les aliments, en agriculture et des médicaments vétérinaires. Avec l'OMS, sur le Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides et sur la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international. La FAO dispose d'un vaste programme de sensibilisation et de formation aux aspects de l'innocuité des aliments mis en œuvre principalement par ses structures décentralisées⁴⁷.

B- Fonds International pour le Développement Agricole (FIDA)

L'objectif général du FIDA est d'œuvrer pour que les populations rurales pauvres améliorent leur sécurité alimentaire et leur nutrition, augmentent leurs revenus et renforcent leur capacité de résilience. Cette visée générale s'appuie sur cinq objectifs stratégiques : une base de ressources naturelles et d'actifs économiques à l'intention des populations rurales pauvres, femmes et hommes, plus résistante au changement climatique, à la dégradation de l'environnement et à la transformation des marchés ; un accès de ces populations à des services susceptibles de réduire la pauvreté et d'améliorer la nutrition, d'augmenter leurs revenus et de renforcer leur capacité de résistance dans un environnement évolutif ; des populations rurales pauvres, femmes et hommes, et leurs organisations à même de mieux gérer des entreprises agricoles et non agricoles rentables, durables et résistantes ; des populations rurales pauvres, femmes et hommes, et leurs organisations en mesure d'influer sur les politiques et sur les institutions qui ont une incidence sur leurs moyens de subsistance ; et un contexte institutionnel et politique susceptible de favoriser la production agricole et toute la gamme d'activités non agricoles connexes. Le FIDA intervient spécifiquement en faveur des populations démunie notamment dans l'amélioration de la production et de la transformation de racine et tubercules, le soutien aux activités génératrice de revenus, le développement de services de financement de proximité adaptés aux besoins des pauvres et la promotion de micro entreprises rurales. Il cofinance avec la Banque Africaine de Développement (BAD) le Programme d'Appui au Développement Participatif de la Pêche Artisanale(PADPPA) et associe le PNUD et la

⁴⁷ <http://www.fao.org>

FAO dans le cadre d'un Programme d'Appui à la Croissance Economique Rurale (PACER)⁴⁸.

Paragraphe 2 : Les structures régionales et nationales

Aux côtés des organisations internationales, nous distinguons également des structures à vocation régionale (A) et d'autres à vocation nationale (B)

A- Les structures à vocation régionale :

1- Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA)

Le ROPPA créé en 2000 a pour mission de défendre les intérêts des producteurs, favoriser le développement des exploitations familiales et de l'agriculture paysanne tout en maîtrisant les politiques liées à la libéralisation des économies nationales et à la mondialisation des échanges commerciaux⁴⁹. Le ROPPA a pour objectif de renforcer les capacités des Organisations Paysannes (OP) africaines à défendre les intérêts de leurs membres et à influencer les politiques liées à l'agriculture, au développement rural et à la sécurité alimentaire. Il entend y parvenir en promouvant les valeurs d'une agriculture compétitive et durable basée sur l'exploitation familiale et la production ; en appuyant la création et la structuration d'organisations de producteurs dans chaque pays ; en formant et informant les organismes socioprofessionnels agricoles grâce au partage des expériences de leurs membres et des autres acteurs du développement ; en favorisant la solidarité interafricaine ; et en représentant les organisations paysannes et les producteurs agricoles aux niveaux sous régional, régional et international. Le ROPPA défend activement les intérêts de l'agriculture familiale et de la petite agriculture dans la sous-région et au niveau international, en vue de promouvoir des politiques agricoles et commerciales qui profitent à tous les producteurs. Il a un rôle fondamental dans l'appui aux initiatives des organisations nationales et dans le renforcement de leurs capacités. Le ROPPA assume également une fonction de

⁴⁸ http://www.Fr.wikipedia.Programme_alimentaire_mondial.org

⁴⁹ Séminaire sous régional sur la souveraineté alimentaire. Abidjan 27 au 29 janvier 2009, pp.6-9

coordination dans les diverses activités panafricaines entreprises conjointement par les réseaux d'Organisations Paysannes (OP) régionales africaines⁵⁰.

2- Comité Permanent Inter-états de Lutte contre la Sécheresse (CILSS)

Le CILSS a été choisi comme bras technique de la CEDEAO pour la mise en œuvre du volet Prévention et Gestion des Crises Alimentaires et Catastrophes Naturelles (PGCACN) du Programme Régional d'Investissement Agricole (PRIA). Le CILSS a vu le jour en 1974 et a son siège à Ouagadougou. Il dispose de deux (02) institutions techniques spécialisées ; le Centre Régional AGRIMET (CRA) basé à Niamey et l'Institut du Sahel (INSAH) basé à Bamako. Les activités du CILSS sont coordonnées par trois Programmes Régionaux d'Appui (PRA) dont le PRA pour la sécurité alimentaire, lutte contre la désertification, le PRA pour l'accès aux marchés et le PRA pour la maîtrise de l'eau. En matière de sécurité alimentaire, les actions menées portent, entre autres, sur l'alerte précoce, l'identification des zones à risques, la prévention et la gestion des crises alimentaires, le ciblage des populations vulnérables, l'aide à la décision notamment la vulgarisation agro météorologique permettant de fournir des avis et conseils aux Organisations de Producteurs (OP) pour les aider à mieux piloter leurs activités agricoles et pastorales en fonction du temps. Sur le plan de la gestion des ressources naturelles, les actions portent notamment sur la gestion durable des terres, la gestion des catastrophes naturelles, l'appui des acteurs en matière d'adaptation face aux changements climatiques, le renforcement des capacités en matière de cartographie et de Système d'Information Géographique (SIG). En matière d'accès aux marchés, les principales activités portent sur la mise en place de Systèmes d'Information sur les Marchés (SIM), la mise en réseau des producteurs avec les commerçants à travers une concertation annuelle sur les opportunités des échanges. Concernant la maîtrise de l'eau, on peut relever les actions sur la gestion intégrée des ressources en eau, la promotion de la petite irrigation. Sur le plan du renforcement des capacités, des techniciens et ingénieurs en protection des végétaux, en agro météorologie, en hydrologie et en instruments électroniques sont formés à travers une formation de base. Des séances de formations continues sur toutes les thématiques ci-

⁵⁰ Les Réseaux d'Organisations Paysannes Régionale africaines : vision et recommandations des opa pour le paddy p.13

dessus citées sont organisées, de même que des masters sur des thématiques nouvelles et d'activités⁵¹.

B- Les Structures Nationales

1- Office National de Sécurité Alimentaire (ONASA)

L'Office a été créé par décret N°271 du 25 septembre 1992 sur les cendres de l'Office National des Céréales qui lui n'avait vu le jour dix ans plutôt en lieu et place de l'ancienne commission nationale céréalière. L'ONASA s'est vu assigné les missions suivantes : suivre l'évolution de la production vivrière résultant de la campagne agricole et les perspectives alimentaires ; gérer un système d'informations sur le prix, les marchés et les flux de produits vivriers ; appuyer le secteur privé de la commercialisation des produits vivriers. A ce titre cet office est chargé de : faire au Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche (MAEP), toutes suggestions relatives à la mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire ; participer à la promotion du stockage décentralisé des produits vivriers ; consulter et gérer au besoin un stock minimum tampon de régulation des produits vivriers le cas échéant surtout lorsque le gouvernement envisage des mesures à caractère social ; aider à une meilleure efficacité du commerce privé des produits vivriers; participer en général aux études sur la caractérisation de la sécurité alimentaire au Bénin et en particulier ; identifier des zones à défaut ou excédent en produits vivriers ; définir des programmes et mesures appropriées en faveur des groupes vulnérables ; émettre des avis motivés à toutes instances compétentes en matière de politique des prix des produits vivriers⁵².

2- Agence Béninoise de Sécurité Sanitaire des Aliments (ABSSA)

Chargée d'assurer la qualité des aliments *de la fourche à la fourchette*, l'Agence Béninoise de la Sécurité Sanitaire des Aliments (ABSSA) est soutenue dans sa création, et dans sa mise en place et pérennisation par deux projets de la Coopération Technique Belge (CTB). Il s'agit du Projet d'Appui Institutionnel au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (AIMAEP) et du Projet d'Amélioration de la qualité Sanitaire et Phytosanitaire des Produits Agricoles et Agro-alimentaires (ASPS), lequel bénéficie du financement de l'Union Européenne (UE). Au Bénin, des

⁵¹[http:// www. CILSS/ROPPA.org](http://www.CILSS/ROPPA.org)

⁵²Rapport d'analyse de l'insécurité alimentaire et des inégalités d'accès à l'alimentation au Bénin, DPP-MAEP, Novembre 2010, pp.23-25

intoxications alimentaires sont malheureusement monnaie courante. Elles sont souvent dues au surdosage dans les champs, de l'utilisation des pesticides, ainsi qu'à leur mauvaise conservation (non-respect des consignes de stockage, notamment concernant la température). Afin de résoudre ces problèmes, le gouvernement béninois s'engage à mener des réformes profondes dans le secteur agricole et c'est dans ce contexte que l'Agence Béninoise de Sécurité Sanitaire des Aliments (ABSSA) a été créée le 8 mai 2012, avec l'accompagnement notamment de l'Union Européenne et de la Belgique. L'agence a pour objet principal d'assurer la sécurité sanitaire des produits au niveau de tous les maillons de la chaîne alimentaire (de la production, transformation, distribution, à la consommation ou *de la fourche à la fourchette*), en conformité avec les exigences internationales en matière de sécurité sanitaire des aliments, de protection de la santé des animaux et de préservation des végétaux. Elle exerce les activités de contrôle de qualité et de sécurité sanitaire des aliments. Elle a aussi un rôle de veille, d'alerte et un devoir d'information et de garantie de transparence en matière de sécurité sanitaire des aliments. De par ses fonctions et rôle, l'Agence va assurer la qualité des produits agricoles et agro-alimentaires auprès des consommateurs au niveau national et international. Ce qui améliorera la confiance des consommateurs pour les produits *made in Benin*. Mais il faut signaler qu'en Afrique de l'Ouest et du Centre, seul le Bénin s'est engagé à mettre en place une Agence de Sécurité Sanitaire des Aliments (ASSA). L'Agence sera donc sollicitée par les pays limitrophes et de la sous-région. La mise en place de l'Agence contribuera aussi à l'amélioration de la santé de la population et la relance des exportations des produits béninois conformes aux normes internationales⁵³.

⁵³ <http://www.abssa.benin.org>

SECTION II : LES DIFFERENTES ACTIVITES DES ORGANISATIONS

Après la présentation sommaire des organisations au plan international, régional et national intervenant dans le secteur de la sécurité alimentaire, nous essayerons d'aborder leurs activités principales (A) et leurs activités subsidiaires (B).

Paragraphe 1 : Les activités principales

Les activités principales constituent à assurer l'alimentation (A) et au soutien à l'amélioration de la production agricole (B)

A- Assurer l'alimentation

Parmi maintes questions d'ordre opérationnel qui ont fait l'objet de sollicitation et d'intervention des institutions spécialisées de l'ONU notamment la FAO, on peut mentionner : le renforcement des capacités nationales en systèmes de contrôle, de surveillance zoo sanitaire d'organisation de la lutte contre certaines épizooties majeures (peste porcine africaine, peste bovine, fièvre aphteuse, etc.) ; l'appui à l'intensification et à la production des cultures maraîchères et fruitières ; l'élaboration d'un plan national de la filière riz ; l'appui direct ciblé sur les acteurs à la base dans diverses régions du pays (Bénin) que sont les groupements de femmes, contribuant à la promotion du maraîchage, à l'amélioration de la production et la transformation du manioc, la transformation et la conservation des produits halieutiques (poisson crevettes), l'élevage avicole et l'agriculture améliorée ; le renforcement des services de contrôle alimentaire ; la mise en place d'un Système d'Alerte Rapide (SAR) sur la sécurité alimentaire. Dans le cadre de l'application du plan d'action du Sommet Mondial de l'Alimentation (SMA) tenu en novembre 1996, la FAO a assisté certains pays notamment le Bénin à travers un Programme de Coopération Technique (PCT) en Juillet 1999 sur la phase pilote d'un Programme Spécial de Sécurité Alimentaire (PSSA) avec l'approche de coopération Sud-Sud. Des résultats intéressants ont pu être obtenus à l'échelle des petits producteurs en matière d'aménagement et de mise en valeur des bas-fonds et plans d'eau (riziculture, maraîchage, pisciculture), d'intensification et de diversification de production agricole (cultures vivrières, petit élevage, etc.) et de transformation des produits agricoles. Par ailleurs, la FAO a

poursuivi ses actions d'assistance d'urgence dans le cadre de l'aide aux victimes d'inondation et autres calamités ou catastrophes naturelles⁵⁴.

B- Le soutien à l'amélioration de la production agricole

A l'instar des organisations du système des Nations Unies, les pays en voie de développement demandent tous l'élimination dans les pays membres de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE) des mesures de soutien agricole qui leur sont préjudiciables.⁵⁵ Ainsi des approches plus efficaces seront mises en place pour réduire les risques découlant des chocs négatifs supportés par les prix des produits de base et avoir un accès plus efficace au marché pour les pays en développement et un renforcement de la coopération Sud-Sud dans le domaine du commerce et de l'investissement. Les Organisations Internationales du programme des Nations Unies, notamment le FIDA et la FAO dans leurs diverses activités, œuvrent à l'assistance technique aux pays en développement. Aussi fournissent-ils également des informations en vue d'harmoniser les normes dans les domaines de la nutrition, l'agriculture, les forêts et la pêche, notamment par le biais des publications (par exemple : rapports périodiques sur l'agriculture, la pêche et les forêts), et des bases de données. En collaboration avec l'OMS, la FAO développe le Codex alimentarius; système de normalisation internationale en matière alimentaire. Par ailleurs, la FAO sensibilise les populations aux problèmes de faim chronique dans le monde. Mais elle (FAO) a été allégée d'une partie de ses diverses activités, suite à la création du PAM, d'une part, et du FIDA d'autre part, organisations également sises à Rome, œuvrant pour la même cause celle de lutter contre la faim dans le monde. Par la suite, l'aide alimentaire ne relève plus de ses attributions principales. Mais la mission unique du FIDA est d'améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition et d'œuvrer pour que les populations rurales, femmes et hommes, se libèrent de la pauvreté. Dans un contexte mondial en pleine évolution, où les populations rurales pauvres sont confrontées à de nouveaux défis, le FIDA devra, pour s'acquitter de son mandat, affiner ses stratégies et instruments afin d'avoir un impact plus fort et plus durable. Dans ce contexte, l'action du FIDA reste fortement axée sur les moyens de subsistance

⁵⁴ FAO, « Aide alimentaire et sécurité alimentaire », documents d'information technique du Sommet Mondial de l'Alimentation, 1996, Vol. 3, n°1, p.13

⁵⁵ MUEHLHOFF E. & HERENS M, Household « Food security and nutrition in agricultural relief and rehabilitation programmers». Alimentation, Nutrition et Agriculture n° 19, 1997, p.5

et la sécurité alimentaire des populations rurales pauvres et sur l'agriculture paysanne en tant que source essentielle de revenus et de nourriture pour de nombreux ménages ruraux pauvres et moteurs de la croissance économique du monde rural. En collaboration avec ses partenaires, le Fonds met au point des projets novateurs et solides qui tiennent compte des difficultés et des priorités recensées par les populations rurales pauvres. Il favorise l'autonomisation des populations rurales pauvres, femmes et hommes, de leurs organisations et de leurs communautés. Dans un contexte mondial en mutation, le FIDA tirera parti de son avantage comparatif pour jouer un rôle de premier plan et être un partenaire efficace dans les nouvelles initiatives concernant la réduction de la pauvreté en milieu rural, l'agriculture paysanne et la sécurité alimentaire. Il fera tout cela de manière à développer au maximum les avantages qui en découlent pour les populations rurales pauvres et s'efforcera d'orienter les politiques, les ressources et les services vers ces populations. Le FIDA dans sa vision dynamique, selon laquelle l'agriculture paysanne peut satisfaire la demande croissante de produits alimentaires et autres biens et services agricoles d'une part, en générant des revenus et tout un éventail d'autres avantages au profit des populations rurales pauvres d'autre part, le Fonds veille au renforcement des capacités des paysans ruraux. Pour nombre de petits agriculteurs et d'éleveurs, l'agriculture peut constituer un moyen efficace de sortir de la pauvreté, aujourd'hui et à l'avenir. À cette fin, l'agriculture paysanne doit être axée sur le marché afin de saisir les occasions fournies par la demande croissante de produits alimentaires. Dans ce contexte, le FIDA s'est fixé pour objectif général d'œuvrer pour que les populations rurales pauvres améliorent leur sécurité alimentaire et leur nutrition, augmentent leurs revenus et renforcent leur capacité de résistance. Ceci dans un contexte institutionnel et politique susceptible de favoriser la production agricole et toute la gamme d'activités non agricoles connexes.⁵⁶

⁵⁶ Cadre stratégique du FIDA 2011-2015, pp.24-27

Paragraphe 2 : Activités subsidiaires

Nous aborderons ici les activités liées à l'adoption des normes de qualité (A) et l'assistance aux activités génératrices de revenus (B).

A- L'Adoption des normes internationales de qualité

L'élaboration de lois et règlements alimentaires pertinents et applicables est une composante essentielle d'un système moderne de contrôle. Dans la pratique, il faut noter que ni la FAO encore moins le FIDA, aucune de ces deux OI n'adoptent pas de normes en matière de qualité. Mais ces OI œuvrent dans l'intérêt des consommateurs à l'élaboration et à l'adoption des normes en matière de la qualité des aliments. Dans ce cadre, l'OMS et le Codex Alimentarius s'associent pour la mise en œuvre d'un code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides, en vue de l'évaluation de l'innocuité des produits chimiques utilisés dans l'agriculture et dans les aliments⁵⁷. En effet, un bon nombre de pays ont dans ce domaine une législation inadéquate, ce qui a nécessairement des répercussions sur l'efficacité de toutes les activités en matière de contrôle alimentaire menées au niveau national. La législation alimentaire a longtemps traditionnellement consisté en une série de définitions juridiques des aliments insalubres, assorties de prescriptions sur les instruments à mettre en œuvre pour retirer ces aliments insalubres du commerce et punir, a posteriori, les responsables. Mais les organismes de contrôle alimentaire n'ont généralement pas été dotés d'un mandat clair ni du pouvoir de prévenir les problèmes de sécurité sanitaire des aliments. Il en a résulté des programmes axés sur des mesures correctives et coercitives et non fondés sur une approche préventive et holistique, visant à réduire les risques de maladies d'origine alimentaire. Dans la mesure du possible, les législations alimentaires modernes contiennent non seulement les instruments juridiques nécessaires pour garantir la sécurité sanitaire des aliments, mais permettent en outre aux autorités compétentes d'intégrer des approches préventives au système. Une approche intégrée de ce type promeut la protection du consommateur, stimule efficacement l'agriculture et les industries de transformation alimentaire et en outre le commerce national et international des aliments. C'est dans ce contexte qu'est née une structure précitée notamment la Commission du Codex Alimentarius (CAC),

⁵⁷ <http://www.fao.org>

une instance intergouvernementale chargée de coordonner les normes alimentaires au niveau international. Elle a pour objectifs principaux de protéger la santé des consommateurs et de garantir la loyauté des pratiques commerciales. La Commission du Codex Alimentarius s'est avérée particulièrement efficace dans la tâche consistant à harmoniser, au niveau international, les exigences de qualité et de sécurité sanitaire des aliments. La Commission a élaboré des normes internationales pour un vaste éventail de produits alimentaires et des exigences spécifiques relatives aux résidus de pesticides, aux additifs alimentaires, aux résidus de médicaments vétérinaires, à l'hygiène, aux polluants alimentaires, à l'étiquetage, etc. Les recommandations du Codex sont utilisées par les gouvernements pour définir et préciser les mesures et les programmes mis en œuvre dans le cadre de leurs systèmes nationaux de contrôle alimentaire. Plus récemment, le Codex s'est engagé dans une série d'activités fondées sur l'évaluation des risques, pour traiter le problème des risques microbiologiques dans les aliments jusqu'à présent non traité. Les activités du Codex ont déclenché une prise de conscience au niveau mondial des problèmes de sécurité sanitaire et de qualité des aliments et de protection du consommateur. Elles ont abouti à un consensus international quant à la façon de traiter scientifiquement ces problèmes, en adoptant une approche axée sur les risques. Les principes de sécurité sanitaire et de qualité des aliments ont ainsi fait l'objet d'une évaluation internationale permanente. On observe de nos jours une pression de plus en plus forte en faveur de l'adoption de ces principes dans chaque pays. Mais la principale responsabilité en matière de contrôle alimentaire consiste à appliquer la législation des aliments destinée à protéger le consommateur contre les produits insalubres, impurs et frauduleusement présentés, en interdisant la vente d'aliments dont la nature, la substance et la qualité ne sont pas celles demandées par l'acheteur. La publication FAO/OMS intitulée *Directives pour l'élaboration d'un système national efficace de contrôle alimentaire (1976), Collection FAO-OMS contrôle alimentaire No1*, pendant plus de 25 ans, a constitué le texte faisant autorité auprès des pays en développement, en matière de planification, d'organisation et de mise en œuvre de leurs programmes nationaux de contrôle alimentaire. Ainsi la mondialisation de la chaîne de production alimentaire, l'importance croissante de la Commission du Codex Alimentarius, ainsi que les obligations qui découlent de

l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), se sont traduites par la manifestation d'un intérêt sans précédent à l'égard de l'élaboration de normes et de règles concernant les aliments, et le renforcement de l'infrastructure de contrôle alimentaire au niveau national. A propos, les présentes Directives fournissent des indications essentielles concernant les principes et les règles du contrôle alimentaire et le passage d'une approche strictement répressive à une approche préventive en la matière. De plus, la responsabilité de la protection de la santé publique vient parfois en contradiction avec l'obligation de favoriser le commerce ou de développer une industrie ou un secteur. Les présentes Directives fournissent aux administrations publiques les informations propres à faciliter le développement de systèmes nationaux de contrôle alimentaire et à promouvoir une collaboration effective entre tous les secteurs liés à la gestion et au contrôle de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments. Elles privilégient l'importance de la création de relations véritables et d'un soutien mutuel entre les différentes administrations publiques et les institutions qui participent au contrôle alimentaire et les autres parties intéressées, en particulier l'industrie alimentaire et les groupes de consommateurs.⁵⁸

B- L'Assistance aux activités génératrices de revenus

En termes d'engagement thématique, le FIDA continue à se concentrer sur les domaines ci-après: ressources naturelles ; terre, eau, énergie et biodiversité; adaptation au changement climatique et atténuation de ses effets; techniques agricoles améliorées et services de production efficaces ; gamme élargie de services financiers accessibles à tous ; intégration des populations rurales pauvres dans les filières; développement d'entreprises rurales et création d'emplois non agricoles; renforcement des capacités techniques et professionnelles; et appui aux organisations de producteurs ruraux.⁵⁹ A cet effet, le FIDA déploie des efforts pour réaliser son mandat de réduction de la pauvreté et de développement de l'agriculture durable qui s'articule autour de la gestion durable des ressources naturelles. Le cadre stratégique du FIDA reconnaît cette interdépendance et estime que, pour réduire la pauvreté et améliorer la sécurité alimentaire, le Fonds doit veiller à ce que les ruraux pauvres bénéficient d'un accès

⁵⁸ Op, cit., p.37

⁵⁹ Op, cit., p.38

amélioré aux ressources naturelles, avec en particulier un accès sûr à la terre et à l'eau, ainsi qu'à des pratiques améliorées de gestion et de conservation des ressources naturelles, et soient dotés des compétences et de l'organisation nécessaires pour en tirer parti⁶⁰. Le FIDA aide depuis longtemps les communautés rurales pauvres à gérer leurs ressources naturelles. De ce fait, le Fonds appuie les organisations de femmes rurales par le biais d'ONG si possible, à s'auto gérer et à mieux gérer leurs activités⁶¹.

⁶⁰ <http://www.ifad.org/governance/sf>

⁶¹ Op. cit., p.40

SECONDE PARTIE : ANALYSE CRITIQUE DES MECANISMES DE LA SECURITE ALIMENTAIRE.

A la mesure de l'ampleur du sujet qui fait l'objet de notre étude, il est urgent et très important d'envisager des mesures nécessaires en vue de faire face aux problèmes posés. Nous essayerons à cet effet de lever un coin de voile sur les difficultés de mise en œuvre de la sécurité alimentaire (Chapitre I) et la nécessité des moyens plus efficaces de lutte contre l'insécurité alimentaire (Chapitre II).

CHAPITRE I : LES DIFFICULTES DE MISE EN ŒUVRE DE LA SECURITE ALIMENTAIRE

Des mesures idoines sont envisagées en vue de surmonter les entraves à la sécurité alimentaire face aux difficultés liées à la réalisation des quatre critères fondamentaux (Section I) et celles liées à autres défis à relever (Section II)

Section I : Les difficultés liées à la réalisation des quatre critères fondamentaux

Lesdites difficultés se résument à la nécessité de se procurer les produits alimentaires (§1) et les moyens d'accès (§2)

Paragraphe 1 : La nécessité de se procurer les produits alimentaires

Les critères fondamentaux ci-dessus évoqués renvoient pur et simple à quatre composantes que sont : la disponibilité et la qualité des produits (A), la consommation salubre et la stabilité (B).

A- La disponibilité et la qualité des produits

La disponibilité peut être définie par *la capacité des producteurs de biens (production) et de services (circulation) alimentaires de rendre effectivement disponibles les approvisionnements pour l'usage des consommateurs*⁶². Concrètement, les producteurs doivent être en mesure de rejoindre géographiquement les consommateurs. Par exemple, les produits alimentaires ne peuvent pas être considérés comme étant disponibles dans une région donnée seulement grâce à une bonne production. Encore faut-il que ces produits soient transportés dans les localités où les habitants peuvent réellement les acquérir.

B- La qualité des produits

La consommation est l'élément qui permet d'établir l'état nutritionnel et l'état de santé des individus. Une consommation peut être considérée comme étant adéquate lorsqu'*un organisme donné, quelque soit son âge et les dépenses énergétiques que nécessite sa condition, est satisfait de ses besoins nutritionnels par un apport adéquat en qualité et en quantité d'énergie et d'éléments nutritifs essentiels*⁶³. Cela permet ainsi aux individus de mener une vie saine et active. Cependant, cette consommation

⁶² DUMAIRE G. & GODMAIRE A, « Les conditions de la sécurité alimentaire durable : un cadre conceptuel intégré », Collection Travaux de recherche, Janvier 2000, Université Laval, pp.1-34

⁶³ Op. cit, p.16

est conditionnée d'abord par des facteurs en amont tels que la disponibilité et l'accessibilité alimentaire. Si la population n'a pas la possibilité d'accéder aux approvisionnements qui sont disponibles, elle ne pourra jamais satisfaire adéquatement à ses besoins.

Paragraphe 2 : Les moyens d'accès

Les moyens d'accès sont l'accessibilité et la stabilité.

A- L'accessibilité et la stabilité

L'accessibilité à l'approvisionnement alimentaire s'entend comme étant *la capacité de la population à acquérir l'approvisionnement rendu disponible sur les marchés*⁶⁴. Pour que la population ait cet accès, il faut que l'alimentation soit accessible physiquement grâce à sa disponibilité matérielle et un approvisionnement régulier, tout en cherchant à limiter le plus possible des situations de fluctuations et celles de pénuries chroniques. On peut donc dire que les produits alimentaires sont accessibles lorsque ces produits réussissent à satisfaire de manière adéquate des besoins alimentaires, ou lorsque le prix de ces produits est abordable et cela même si ces produits ne soulagent qu'une partie des besoins alimentaires.

B- La stabilité

Elle signifie que l'accès aux ressources alimentaires doit être permanent et durable. Cette composante assure la durabilité de la sécurité alimentaire dans ses deux volets : *foodsafety et foodsecurity*. La stabilité des approvisionnements alimentaires concerne la régularité spatio-temporelle de la disponibilité alimentaire. Elle est influencée par l'instabilité de la production domestique, la déficience des infrastructures de stockage et des systèmes de commercialisation, les fluctuations interannuelles et interrégionales des prix, les fluctuations du cycle de l'offre et de la demande sur les marchés internationaux. La production domestique peut fluctuer à cause des variations écologiques (sécheresse, inondation, retard de pluie, invasion acridienne, etc) et des choix économiques opérés par les acteurs du système de production. La déficience des systèmes de stockage empêche la conservation durable des produits alimentaires et cause des pertes importantes en stockage. La déficience des infrastructures de

⁶⁴ N.U., Comité DESC, « Le droit à une nourriture suffisante (art.11) », Obs. gén. n°12. pp.19-22

commercialisation entraîne des difficultés de mise en marché et la démotivation des producteurs⁶⁵.

Section II : Les entraves matérielles et socio politiques

Les autres défis à relever concernent les difficultés d'ordre matériel (§1) et celles liées aux phénomènes socio-politiques (§2).

Paragraphe 1 : Les difficultés d'ordre matériel

En ce qui concerne les difficultés d'ordre matériel, il s'agit des problèmes liés au foncier (A) et ceux qui relèvent de la disponibilité de l'eau (B).

A- Les problèmes fonciers

Il se pose ici un problème lié au mode d'accès à la terre. En effet, l'accès à la terre est un facteur important à l'atteinte de l'objectif de la sécurité alimentaire en milieu rural. Au Bénin par exemple, la taille moyenne des parcelles est nettement inférieure dans le sud (0,5 hectare), où les terres subissent une forte pression et où seulement 5 % des exploitations représentent plus de 5 hectares, que dans le nord (taille moyenne des exploitations de 2 hectares, 20 % des exploitations de plus de 5 hectares)⁶⁶. La situation actuelle du système foncier n'est guère satisfaisante. L'insécurité juridique concernant les droits fonciers conduit à une exploitation sous-optimale des terres, ce qui accélère dans certains cas leur dégradation. Les conflits fonciers se multiplient, surtout dans les régions du nord ou du sud selon les pays, conduisant un nombre croissant de paysans à migrer vers le nord ou vers le sud, ce qui entraîne d'autres litiges. La coexistence d'un droit coutumier et d'un droit formel régissant les droits fonciers, ainsi que la dispersion des compétences en matière d'enregistrement, contribuent à cette insécurité, laquelle décourage l'investissement.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Bénin s'est récemment engagé dans un processus de réforme. La loi no 2007-03 portant régime foncier rural constitue une base juridique pour l'élaboration d'un plan foncier rural ainsi que pour l'octroi de certificats fonciers, dans le but de recenser les droits existants sur la terre et de garantir la sécurité juridique des propriétaires. Les droits exercés sur la terre peuvent être le droit de

⁶⁵ DeRose Laurie, Messer Ellen et Millman Sara, *Who's hungry? and who do we know? Food shortage, poverty, and deprivation* (Tokyo: United Nations University Press, 1998).

⁶⁶ Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, « Intensification du programme d'urgence d'appui à la sécurité alimentaire », 2008 pp.21-24

propriété, reconnu par un titre foncier, et impliquant non seulement un droit d'usage de la terre, mais également le droit de louer, de donner ou de vendre la terre (art. 65) ; ou un simple droit d'usage de la terre afin d'en tirer des revenus lorsque le terrain est acquis selon les règles issues des traditions, des usages et des pratiques de chaque localité (art. 66). La loi assure ainsi la coexistence de deux systèmes de propriété : l'un reposant sur l'octroi de titres fonciers, l'autre reposant sur les droits fonciers coutumiers. L'article 7 de la loi définit comment sont établis les droits sur les terres rurales pour lesquelles il n'existe aucun titre de propriété, et prévoit la possibilité, pour les collectivités familiales ayant des droits collectifs sur certaines terres, de créer des associations d'intérêt foncier (art.7, al.1) de manière à mieux garantir la protection de leurs droits. C'est dans ce contexte qu'un programme de titrisation a été entamé. Au moment de la mission, ce programme a couvert plus de 40 communes sur un total de 77. Cette clarification des droits de propriété est hautement souhaitable dans son principe. Elle peut favoriser l'accès au crédit par les paysans, dont les droits sur la terre seront reconnus. La reconnaissance de ces droits incite aussi à une utilisation plus raisonnable des ressources naturelles, elle encourage la plantation d'arbres, avec des effets bénéfiques pour la fertilisation des sols et le respect des écosystèmes⁶⁷. En la matière, l'exemple du Bénin devrait inspirer tous les pays de la sous-région en vue de parvenir à une véritable sécurité alimentaire.

B- La disponibilité de l'eau

Les liens entre la sécurité alimentaire et l'eau sont étroits. La sécurité alimentaire mondiale est un enjeu majeur pour les politiques publiques. La réduction de la pauvreté et de la faim constitue d'ailleurs le premier Objectif du Millénaire pour le Développement (OMD). Dans cette optique, l'état des ressources naturelles, en particulier l'eau, apparaît de plus en plus comme un facteur limitant pour faire face à ce défi. Ainsi, l'articulation entre la gestion des ressources naturelles et la sécurité alimentaire tend à prendre de plus en plus de place dans l'agenda politique international. Les décisions du G20 du novembre 2011 à Cannes ont, pour la première fois, inclus un volet agricole et elles ont sollicité une réflexion plus approfondie notamment sur la question de l'eau. L'agriculture étant de plus en plus irriguée (Griffon

⁶⁷ Les droits fonciers régulièrement constatés peuvent être donnés en garantie pour obtenir un prêt (art. 9 de la loi).

2006) elle dépend de plus en plus de l'eau douce. L'ONU à cet effet, alerte régulièrement sur l'avancée du désert et le recul des ressources en eau douce, et plus encore en eau potable facilement accessible. Inéluctablement, il n'existe pas d'agriculture sans eau, ni à fortiori d'élevage. L'eau est en effet un élément indispensable de la chaîne production agricole comme de la survie des troupeaux, directement, et indirectement par la production fourragère. La consommation d'eau par l'agriculture représente les deux tiers de la consommation des réserves d'eau à l'échelle mondiale. Et dans certains pays du sud, l'agriculture peut représenter jusqu'à 90% de la consommation des ressources en eau disponible, souvent pour des produits alimentaires destinés aux marchés du Nord. Cette production risque d'augmenter de 17% étant donné qu'il faudra nourrir deux milliards d'habitants supplémentaires d'ici 2030⁶⁸. L'eau est indispensable aux deux types d'agriculture pratiquées notamment l'agriculture pluviale et l'agriculture irriguée. Ainsi, l'eau est d'abord un facteur clé pour la question de la disponibilité, c'est-à-dire de l'offre (production et importations) devant répondre à la demande. Un meilleur accès à l'eau et une gestion concertée et durable des ressources en eau, y compris le partage de l'eau entre ses divers usages, sont nécessaires pour accroître les productions végétales, animales et halieutiques et donc leur disponibilité. Ensuite, au-delà de l'utilisation de l'eau comme boisson et dans la préparation des repas, les activités de transformation agroalimentaire font appel à de grande quantité d'eau comme ingrédient technologique ou énergétique. Une activité de transformation rentable doit donc table sur une régularité d'approvisionnement en eau, de qualité suffisante pour garantir la qualité sanitaire des produits finaux. La bonne gestion de l'eau peut aussi permettre d'améliorer l'accès physique ou économique à une nourriture adéquate et nutritive. La question de l'eau, dans sa relation avec la sécurité alimentaire, est fondamentalement une question de stabilité. C'est également un enjeu en termes de nutrition et de santé par l'accès pour tous à l'eau potable, à un assainissement de base et à l'hygiène. La mauvaise qualité de l'eau, un assainissement insuffisant ou une mauvaise hygiène contribuent donc fortement à la malnutrition ou à une mauvaise santé et par conséquent au retard de croissance, en particulier des enfants. Le rôle de l'eau dans la sécurité alimentaire est

⁶⁸ <http://www.iwmi.cgiar.org>

donc multiforme par ses implications et ses effets à la fois sur la santé et la nutrition, sur la production agricole, aquacole et agro-alimentaire, sur les revenus et l'accès à l'alimentation et sur la stabilité. La question de l'eau, en tant que ressource, ne peut être dissociée de celle des sols, des terres et des écosystèmes. Le rapport de référence sur *L'état des ressources en terre et en eau pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde ; gérer les systèmes en danger* (Rapport SOLAW de la FAO publié en 2011) considère que les risques sont considérables et que si les tendances actuelles se maintiennent, *une série de grands systèmes d'exploitation de la terre et de l'eau, et la production vivrière qu'ils assurent, sont menacés.*⁶⁹ Après cette étude des difficultés d'ordre matériel nous analyserons celles d'ordre socio politique.

Paragraphe 2 : Les difficultés d'ordre socio politique

Les difficultés d'ordre sociopolitique sont relatives aux conflits armés, au renforcement des processus démocratiques et la bonne gouvernance (A) et l'effet des criquets dévastateurs (B).

Nous essayerons entre autre de présenter quelques figures (1 ; 2 ; 3) pour mieux illustrer notre développement.

A- Les conflits armés

Au sens strict, un conflit est un contentieux sur un ou des points de droit. On entend par conflit, au sens profond ou authentique du terme, l'affrontement de deux ou plusieurs volontés individuelles ou collectives qui manifestent les unes à l'égard des autres une intention hostile et une volonté d'agression, à cause d'un droit à retrouver ou à maintenir. Ces volontés essaient de briser la résistance de l'autre, éventuellement par le recours à la violence.

La guerre quant à elle, est un conflit armé opposant au moins deux groupes militaires organisés réguliers. Elle se traduit ainsi par des combats armés, plus ou moins dévastateurs et implique directement ou indirectement des tiers. Elle qualifie donc tous les conflits, qui ont pour principales caractéristiques, la force physique, les armes, la tactique, la stratégie ou la mort de certains de ses participants (soldats, résistants, Franc-tireur). Ou de tiers (civils, employés et membres des associations d'aide humanitaire).

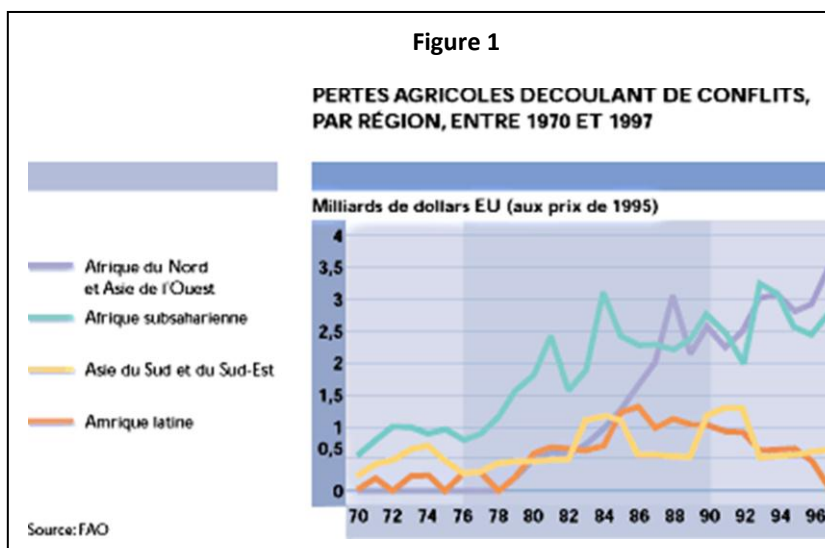
⁶⁹ L'eau et la sécurité alimentaire face au changement global : quels défis, quelles solutions ? 2007, Chapitre 1, p.15

Dans le contexte du droit international les belligérants combattant des groupes irréguliers (rebelles, armée illégale) remplacent souvent le terme guerre par conflit armé, grande opération de police, lutte contre le terrorisme, pacification.

Il faut noter que toutes les guerres laissent des séquelles, socio-psychologiques, économiques et environnementales qui souvent constituent le germe ou le ferment d'une prochaine guerre, produisant un cercle vicieux entretenu par la haine, le non-respect, la peur de l'autre ou de l'avenir, et la difficulté à négocier. Mais *Le maintien de la paix et de la stabilité dans chaque pays est une condition indispensable pour parvenir à une sécurité alimentaire durable.*⁷⁰ En effet, les conflits armés et les troubles civils ont été des causes majeures d'insécurité alimentaire dans les années 90 et continueront de l'être au prochain siècle, même si leur nombre et les dégâts qu'ils causent pourraient diminuer.⁷¹ À l'échelle mondiale, ces conflits ont affecté des centaines de millions de personnes. La grande majorité d'entre elles vit dans des pays à faible revenu, dans lesquels l'agriculture joue un rôle essentiel en tant que moyen de subsistance, source de recettes et facteur de stabilité sociale. Un nombre disproportionné des pays touchés se trouvent en Afrique subsaharienne. Les pertes économiques et la perturbation de l'approvisionnement alimentaire et de l'accès à l'alimentation associées aux conflits peuvent être catastrophiques, en particulier dans les pays pauvres où il n'existe pas de sécurité sociale digne de ce nom. Mais les souffrances, la mutilation et la mort de femmes, d'hommes et d'enfants sont les effets les plus évidents et les plus importants de tous les conflits, de même que des catastrophes naturelles. En vue de mieux illustrer nos déclarations, nous proposons une figure ci-dessous qui présente quelques pays en développement où les conflits ont eu un impact négatif sur la production agricole.

⁷⁰ Plan d'action du Sommet Mondial de l'Alimentation (SMA), paragraphe 3, Rome, 1996, p. 17

⁷¹ Op. cit., p. 48

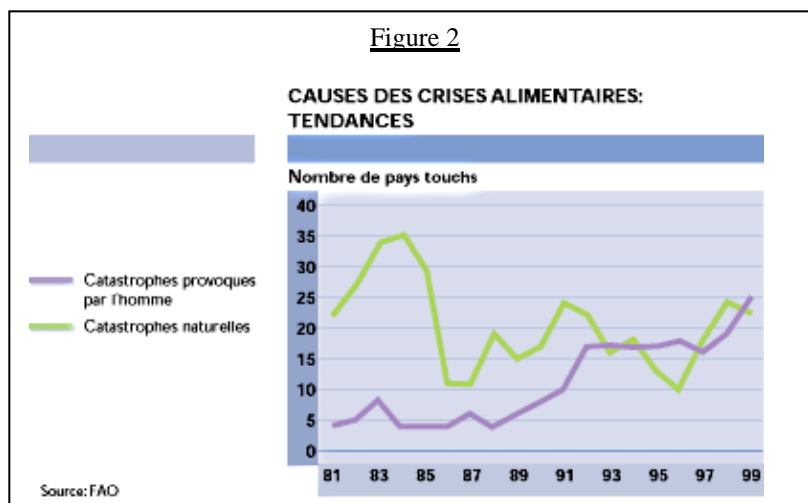


La lecture de ce tableau nous permet de constater que beaucoup de pays ont été touchés par des conflits qui ont détruit la production agricole. Aussi les conflits occasionnent-ils souvent la destruction du cheptel, ce qui se traduit au mieux par une réduction de la sécurité alimentaire et au pire par des famines meurtrières. D'ailleurs, dans de nombreux cas, les effets indirects des conflits la famine, par exemple causent davantage de morts que la violence directe. En mettant l'accent sur les pays en développement, l'estimation des pertes dues à la guerre se limite à l'estimation de l'impact direct sur la production agricole et souvent l'on ne cherche pas à évaluer les pertes de capital ou les effets indirects par exemple sur les activités rurales non agricoles⁷². Mais les pertes directes ayant rapport avec la sécurité alimentaire peuvent être dues à différents mécanismes: la migration des populations qui quittent les zones touchées par le conflit et abandonnent leurs terres et leur bétail; une réduction de la production commercialisée en raison de l'interruption des transports; la destruction des cultures sur pied ou des stocks et du cheptel par des groupes armés; et le déclin des rendements dû à la pénurie d'intrants essentiels.⁷³

A la suite de cette première figure choisie pour illustrer l'impact (négatif) des conflits sur la production agricole, nous proposons ensuite une autre figure qui met en exergue les causes des crises alimentaires.

⁷² FAO, « La situation de l'alimentation et de l'agriculture », Rome, 1998, pp. 19-25

⁷³ Op. cit., p. 49



En examinant ce tableau, on comprend aisément que les causes de l'insécurité alimentaire sont aussi naturelles que matérielles (provoquées par l'homme).

Mais dans les années 80 et 90, les pertes dues aux conflits dans les pays en développement ont dépassé le total des aides alimentaires de toutes natures fournies à ces pays. Ainsi les pertes économiques résultant des conflits dans les pays en développement ont dépassé la valeur totale de l'aide alimentaire à ces pays dans les années 80 et 90.⁷⁴ Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, les conflits ont été relativement brefs, mais souvent récurrents. Plusieurs pays ont été en guerre pendant la majeure partie de la période de 28 années. Le cas le plus extrême est celui de l'Angola, où la guerre civile a fait rage presque sans interruption depuis avant 1970 et où il n'y avait aucune perspective d'apaisement rapide au tournant du siècle malgré la conclusion d'un accord de paix officiel au début des années 90. On estime qu'à la fin des années 90, la production agricole de l'Angola était nettement inférieure à la moitié de ce qu'elle aurait été en l'absence de guerre. L'étude de Luckham, Ahmed et Muggah⁷⁵ confirme ces estimations et indique que, parmi les 11 pays d'Afrique subsaharienne les plus touchés par la guerre, la chute de la production agricole par habitant mesurée a été particulièrement prononcée dans les quatre pays dans lesquels l'État s'est effondré dans les années 90 (Sierra Leone, Libéria, Somalie et Rwanda).⁷⁶

Une autre caractéristique des conflits internes est que les combats se déroulent généralement plutôt dans les campagnes que dans les villes. Par conséquent, ils tendent

⁷⁴ FAO et Programme Alimentaire Mondial (PAM), « les aides alimentaires aux pays en développement », 2000, p.31

⁷⁵ L. Luckham, I. Ahmed et MUGGAH R.. « The impact of conflict on poverty in sub-Saharan Africa » : document de base pour l'évaluation de la pauvreté en Afrique subsaharienne de la Banque Mondiale, Brighton, Royaume-Uni, 1999, pp. 21-22

⁷⁶ Op. cit, p.51

à avoir des effets dévastateurs sur la population rurale et l'agriculture.⁷⁷ Par ailleurs, l'élevage est très vulnérable en cas de guerre car les animaux sont laissés sans surveillance et les maladies se propagent aisément. Il faut noter que les liens entre l'agriculture et les autres secteurs économiques peuvent être rompus en temps de guerre. Il y a des liens entre l'agriculture et le secteur manufacturier : dans de nombreux pays, l'industrialisation débute par la transformation de produits agricoles, par exemple l'égrenage du coton, le raffinage du sucre, la production de boissons sucrées, la brasserie industrielle, la fabrication de meubles ou la production de pâte et de papier. En outre, il y a des échanges de ressources entre les secteurs et tous ces liens peuvent être rompus par la guerre.⁷⁸ On retient dans ces conditions que la Paix et la sécurité importent beaucoup en matière de sécurité alimentaire. Aussi le dérèglement climatique suite au réchauffement global concerne-t-il le monde entier, certaines prévisions seraient plus catastrophiques dans certaines régions d'Afrique déjà exposées aux sécheresses et à des températures extrêmes. Le paradoxe et l'injustice sont que l'Afrique, qui a peu contribué au changement climatique, en serait la principale victime⁷⁹.

Par ailleurs, en matière de défis à relever, il faut ajouter d'autres paramètres. Il s'agit d'approfondir les processus démocratiques et la bonne gestion des ressources naturelles et des affaires publiques ; organiser la production et la mise à disposition d'une information fiable et adaptée ; intégrer la gestion de la sécurité alimentaire dans une stratégie de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités ; développer la capacité d'affronter la diversité des crises alimentaires ; répondre aux besoins d'une population en forte croissance et de plus en plus urbaine⁸⁰. Ce volet concernant le renforcement des processus démocratiques et la bonne gouvernance est d'autant plus important qu'indispensable. En effet, il faut la libre participation des acteurs à la vie politique et l'alternance au pouvoir. Toutes ces mesures visent la paix et la sécurité qui permettent d'éviter la guerre. Il faut entre autre relever le défi de la bonne gestion des affaires publiques, la gestion axée sur les résultats et la reddition des comptes. Il faut

⁷⁷ PELLETT P. L. The World Declaration from the International Conference on Nutrition in "Ecology of Food and Nutrition", éd ,Gordon and Breach Science Publisher, 1993, p.42

⁷⁸ Op. cit., p.43

⁷⁹ BENOIT-CATTIN Michel & Nicolas Bricas, « L'Afrique : quelles stratégies de sécurité alimentaire ? Enjeux et perspectives », CIRAD / UMR MOISA / Montpellier 2008, p.145

⁸⁰ Mise en œuvre du cadre stratégique de sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté au sahel ; contribution du CILSS au programme quinquennal 2003-2007, p. 25

mettre l'accent sur la gouvernance foncière. Dans cette logique, il faut, *prévenir les différends fonciers, les conflits violents et la corruption, prendre des mesures concrètes pour empêcher les différends fonciers et faire en sorte que ceux-ci ne dégénèrent pas en conflits violents. S'efforcer d'empêcher la corruption sous toutes ses formes, à tous les niveaux et en toutes circonstances*⁸¹.

En matière d'échanges commerciaux, il faut œuvrer à l'élaboration d'une stratégie continentale pour l'harmonisation des politiques en matière de libre circulation. Ceci en vue d'une amélioration de la libre circulation des personnes à l'intérieur de la région et sur le continent. Toutes ces mesures cumulées permettraient d'atteindre l'objectif de la sécurité alimentaire.

B- L'effet des criquets dévastateurs

Les essaims de criquets pèlerins sont depuis des siècles une menace pour la production agricole en Afrique, au Moyen-Orient et en Asie. Les moyens de subsistance d'au moins un dixième de la population mondiale peuvent être affectés par ces insectes voraces. Le criquet pèlerin est potentiellement le plus dangereux des criquets ravageurs en raison de la capacité des essaims de voler rapidement sur de grandes distances. Il y en a de deux à cinq générations par an. La dernière grande infestation par le criquet pèlerin en 2004-2005 a provoqué des pertes significatives de la production agricole en Afrique de l'Ouest notamment au Mali et au Niger et a eu un impact négatif sur la sécurité alimentaire dans la région.⁸² Bien que le criquet pèlerin à lui seul ne soit pas responsable de famines, il peut en être un facteur déterminant.⁸³ Les travaux, réalisés par des chercheurs d'Exeter (Royaume-Uni), montrent que les ravageurs de tous types tels que les insectes, champignons, bactéries, virus, progressent de près de 3 km par an en direction des pôles. L'étude montre aussi qu'il existe -un lien fort entre la hausse globale des températures au cours des 50 dernières années et l'implantation accrue des ravageurs. Sachant qu'entre 10 et 16% des cultures mondiales sont déjà perdues à cause de l'action de parasites, les auteurs estiment que la sécurité alimentaire mondiale pourrait à terme être menacée par une dissémination

⁸¹ FAO, « Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale », Rome, 2012, p.1

⁸² De ROSE Laurie, MESSER Ellen et MILLMAN Sara, « Who's hungry? and who do we know ? » Food shortage, poverty, and deprivation (To United Nations University Press, 1989).

⁸³ Op. cit., p.52

encore plus importante. Selon Dan Bebber de l'Université d'Exeter, *si les ravageurs continuent de se développer en direction des pôles alors que la Terre se réchauffe, les effets combinés d'une population mondiale en augmentation et de pertes de cultures de plus en plus importantes menaceront sérieusement la sécurité alimentaire mondiale*⁸⁴. Pour Sarah Gurr, également de l'Université d'Exeter, *des efforts plus grands sont nécessaires pour surveiller la dissémination des ravageurs et pour contrôler leur mouvement d'une région à l'autre si nous voulons stopper leur destruction continue des cultures dans un contexte de changement climatique*⁸⁵. La lutte contre ces insectes représente un enjeu très important en particulier pour la sécurité alimentaire de nombreux pays en développement.

Nous allons à présent passer en revue quelques moyens de lutte contre l'insécurité alimentaire.

⁸⁴ Op. cit., p.54

⁸⁵ Op. cit., p.54

CHAPITRE II : ANALYSE DES MOYENS PLUS EFFICACES DE LUTTE CONTRE L'INSECURITE ALIMENTAIRE

Nous nous proposons ici d'analyser les moyens efficaces en vue de lutter contre l'insécurité alimentaire. Nous aborderons ainsi le dispositif de mesures adéquates au plan international et régional (SECTION I) et des stratégies au plan national (SECTION II).

SECTION I : L'IMPERATIF D'UN DISPOSITIF DE MESURES ADEQUATES A L'EHELLE INTERNATIONALE ET REGIONALE

Au regard de l'importance du sujet, objet de notre étude, des dispositions pratiques doivent être prises du niveau international au niveau national en vue de remédier à la situation. Ainsi nous évoluerons de l'échelle internationale (§1) à celle régionale et nationale (§2).

Paragraphe 1: A l'échelle internationale

Au niveau international nous relèverons la nécessité d'une agriculture biologique (A), la mise en place d'un cadre stratégique mondial et l'assistance technique aux organisations paysannes (B)

A- La nécessité d'une agriculture biologique

Une conversion planétaire à l'agriculture biologique, sans défrichement de zones sauvages à des fins agricoles et sans utilisation d'engrais azotés, déboucherait sur une offre de produits agricoles de l'ordre de 2640 à 4380 kilocalories par personne et par jour⁸⁶. Dans les pays en développement, l'intensification durable de la production agricole par le biais de pratiques biologiques permettrait d'accroître la production de 56%. En moyenne, le rendement des cultures biologiques est comparable à celui des cultures conventionnelles. On observe cependant une diminution effective des rendements lors du passage de modes de production à fort coefficient d'intrants à des systèmes de production biologique. À l'inverse, les rendements agricoles sont pratiquement multipliés par deux dès lors que l'on passe de systèmes de production à faible apport d'intrants à des modes de production biologique⁸⁷. Selon une étude de

⁸⁶ Rapport de la conférence internationale sur l'agriculture biologique et la sécurité alimentaire, Rome, 3-5 Mai 2007, pp.18-19

⁸⁷ Op.cit., p.56

cas réalisée à Tigray (Éthiopie)⁸⁸, la gestion biologique des sols aurait permis de multiplier les rendements agricoles par deux. Les exploitations qui pratiquent l'agriculture biologique utilisent entre 33% et 56% d'énergie en moins par hectare que les exploitations agricoles classiques⁸⁹. Elles contribuent de surcroît à une plus grande efficacité économique, grâce à une consommation réduite en intrants. En matière d'agriculture biologique, les modes de production exigent plus de main-d'œuvre⁹⁰, mais permet d'améliorer les approvisionnements alimentaires des zones urbaines, grâce aux jardins maraîchers biologiques aménagés en milieu urbain et à des chaînes alimentaires à approvisionnements rapprochés qui comptent peu d'intermédiaires entre les producteurs et les consommateurs. Il a été souligné que l'agriculture biologique contribue à améliorer l'accès à la nourriture, dans la mesure où elle permet l'accroissement de la productivité et de la diversité des ressources de même que leur préservation, en favorisant l'augmentation des revenus des agriculteurs et la réduction des risques auxquels ils sont exposés. L'amélioration de l'accès à la nourriture via l'agriculture biologique suppose de renforcer les droits des agriculteurs en matière d'accès aux semences, aux variétés locales et à la biodiversité ; étendre les systèmes de commerce équitable à toute la chaîne de valeur ; évaluer les programmes d'aide d'urgence et d'achat en cours; renforcer les droits des agriculteurs autochtones. Cela étant, les études de cas mettent en évidence d'autres avantages de l'agriculture biologique qui vont au-delà de considérations purement financières. On peut notamment citer la réduction des risques, la préservation des ressources naturelles, la protection de la santé, une meilleure résistance aux conditions climatiques défavorables et le renforcement des capacités des agriculteurs, qui découle de l'acquisition de connaissances et d'une plus large utilisation des intrants locaux. Du point de vue de la stabilité environnementale des écosystèmes agricoles, l'agriculture biologique privilégie une approche préventive, ce qui favorise la stabilité des écosystèmes agricoles dans leur ensemble, et en particulier des sols, qui sont plus riches en matières organiques et en biomasse microbienne⁹¹. La structure des sols sur lesquels on pratique l'agriculture biologique favorise le drainage et la percolation

⁸⁸ Op. cit., p.56

⁸⁹ Op. cit., p.56

⁹⁰ Op. cit., p.56

⁹¹ Op. cit., p.57

(filtration) de l'eau. De plus, la matière organique contenue dans le sol contribue à une meilleure rétention de l'eau de 20% à 40% supérieure à celle observée dans les sols cultivés de manière conventionnelle⁹². En conséquence, les besoins en irrigation sont moins importants, et le rendement des récoltes est plus élevé en période de sécheresse. La rotation obligatoire des cultures, l'utilisation de semences/races végétales adaptées et les mesures de reconstitution de la biodiversité fonctionnelle sont autant de facteurs qui contribuent à un meilleur équilibre écologique. Les systèmes de production biologique contribuent également à atténuer les effets du changement climatique. En effet, ils permettent de piéger deux fois plus de carbone dans le sol et de réduire les émissions de gaz à effet de serre⁹³. En ce qui concerne la sécurité alimentaire, il a été souligné que l'agriculture biologique permettrait d'améliorer les apports en nutriments des ménages, ainsi que leur capacité à se procurer des aliments grâce à l'intensification durable et à la commercialisation des produits de l'agriculture artisanale; d'atténuer la famine pendant les urgences alimentaires, grâce à la diversification et au renforcement de la stabilité des écosystèmes; de contribuer aux apports en micronutriments et à des régimes alimentaires plus sains, grâce à la réintroduction de variété sous-utilisées et à la diversification de la production; d'établir des systèmes alimentaires autonomes, en particulier à l'échelle des ménages⁹⁴.

B- Un cadre stratégique mondial et l'assistance technique aux Organisations

Paysannes (OP)

Le Cadre Stratégique Mondial de Sécurité Alimentaire (CSMSA) fait partie intégrante du document de réforme du Comité de Sécurité Alimentaire (CSA). Ce cadre n'est pas un instrument juridiquement contraignant. Mais il propose des Directives et des Recommandations visant à promouvoir une action cohérente aux niveaux mondial, régional et national. Ceci, de la part de l'ensemble des parties prenantes, tout en insistant sur la responsabilité première des gouvernements et sur le rôle central de la prise en main, par les pays, des programmes de lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition. Le CSMSA met l'accent sur la cohérence des politiques et s'adresse aux décideurs et aux responsables de la formulation des politiques concernant des

⁹² Op. cit., p.57

⁹³ Op. cit., p.57

⁹⁴ Op. cit., p.57

secteurs qui ont une incidence directe ou indirecte sur la sécurité alimentaire et la nutrition. Au nombre de ces secteurs nous avons le commerce, l'agriculture, la santé, l'environnement, les ressources naturelles, l'économie ou l'investissement. Mais ces Directives et Recommandations doivent être interprétées et appliquées dans le respect des politiques, des institutions et des dispositifs juridiques nationaux. Ce cadre stratégique mondial sera aussi un outil d'information majeur pour guider l'action des responsables des politiques et des décideurs, des partenaires de développement, des institutions de coopération et des organisations humanitaires, ainsi que des organisations internationales et régionales, des institutions financières, des instituts de recherche, des Organisations de la Société Civile (OSC), du secteur privé, des ONG et de toutes les autres parties prenantes pertinentes actives dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la nutrition, aux niveaux mondial, régional et national. Conformément au mandat défini par le CSA en séance plénière, le CSMSA s'inspire de plusieurs cadres antérieurs dont elle veut être le complément et en assurer la cohérence.

Quant à l'assistance technique, elle passe par l'organisation des programmes de formations à l'intention des organisations paysannes. Il faut également organiser des rencontres périodiques entre organisations paysannes dans un cadre d'échange. Ceci permettra d'envisager d'éventuelles difficultés dans le secteur et d'en discuter pour y apporter de meilleures solutions. L'appui technique aux organisations paysannes est un aspect indispensable et très important dans la chaîne de production agricole en vue de la concrétisation de l'objectif de la sécurité alimentaire.⁹⁵

Après l'échelle internationale, nous passons à présent à celle régionale.

⁹⁵ Op.cit., p.58

Paragraphe 2 : A l'échelle régionale

Nous avons mis en relief ici le plan de Lagos (A) et la politique agricole de l'UEMOA (B).

A- Le plan de Lagos

Le Plan de Lagos est une tentative de réponse aux Plans d'Ajustement Structurel (PAS) fondée sur un renforcement de l'agriculture. S'inscrivant dans une dynamique panafricaine au sein de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), les chefs d'Etat avaient validé en 1980 un Plan d'action pour le développement économique de l'Afrique 1980 - 2000, dit Plan de Lagos, au sein duquel l'objectif de l'autosuffisance alimentaire était central. Mais, le plan de Lagos fait suite aux difficultés macro-économiques rencontrées par de nombreux pays dans les années quatre-vingt, période au cours de laquelle des plans d'ajustement structurel ont été imposés par le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale (BM), avec leurs conditionnalités et leurs corollaires de privatisation de désengagement des Etats. Toutefois, une alternative au Plan de Lagos a été proposée par la Banque mondiale, dans un rapport intitulé *Pour un développement accéléré au sud du Sahara*, plus connu sous le titre de *rapport Berg* du nom de son principal auteur, un professeur d'économie de l'Université de Michigan³. Ceci a nourri de nombreux débats et controverses car la référence à l'agriculture pour l'autosuffisance alimentaire, n'était plus la question majeure. Mais les avantages comparatifs dans les échanges mondiaux, la baisse des droits de douane plutôt que le protectionnisme, ont été des sujets centraux. Dans le cadre des Plans d'Ajustement Structurel (PAS), la vulgarisation agricole a disparu, les prix sont devenus incertains, les intrants plus coûteux, sinon inaccessibles et la recherche agronomique a périclité. Par contre, les marchés ruraux se sont rapidement développés, des opérateurs privés ont pris en charge la collecte, la circulation et la vente des produits alimentaires localement produits ou importés. Les organisations de producteurs ont pu se développer avec le soutien des bailleurs de fonds et des Organisations Non Gouvernementales (ONG). Certaines défendent les intérêts des producteurs engagés dans les filières d'exportation, d'autres promeuvent le modèle de l'agriculture familiale. Mais toutes ces organisations sont de plus en plus associées à la définition des politiques agricoles. Il est ainsi mis en place un système agroalimentaire

décentralisé plus réactif, associant secteurs formel et informel, et a su assurer l'alimentation des villes en croissance rapide, tout en incitant à des gains de productivité. Au regard de tout ceci, la mise en place des stratégies envisagées au sein de l'ex Organisation de l'Unité Africaine (OUA) devenue Union Africaine (UA), notamment le Plan de Lagos de 1980 étaient nécessaires et indispensables. Ces stratégies étaient basées sur *la nécessité d'offrir au producteur des mesures l'incitant à multiplier sa production. Il importait alors peu que ces mesures se fassent au détriment des consommateurs finaux qui apparaissaient ainsi, paradoxalement, comme les grands absents de la problématique*⁹⁶. Le Plan de Lagos s'inscrit toujours dans le cadre du développement autocentré et est marqué par la croyance selon laquelle l'insécurité alimentaire pose uniquement une question de déficit de la production. Mais le constat final était que le manque de production alimentaire est dû à la place secondaire que les gouvernements africains ont attribuée à l'agriculture, soit au niveau des politiques, soit au niveau de la promotion de la productivité et du développement dans le secteur rural. Dans ce cadre, l'objectif immédiat, entre 1980 et 1985, consistait alors à exiger la mise en œuvre d'une politique forte, capable de bien maîtriser et d'augmenter le volume des ressources agricoles. Pour la maîtrise de la sécurité alimentaire, la stratégie adoptée fut celle de la constitution de réserves nationales représentant 10% de la production alimentaire nationale. Bien que les pays africains aient adopté le Plan de Lagos comme une réponse aux réformes du PAS, les objectifs fixés dans ce cadre concernant l'agriculture et la sécurité alimentaire n'ont pas permis de mener à l'équilibre les mesures de l'ajustement structurel. Il est aussi important de souligner que la construction de la notion de sécurité alimentaire se développa de manière parallèle à la mise en œuvre des actions et politiques de la communauté internationale, des décisions des organisations internationales et, surtout, des gouvernements nationaux. Si les PAS ont aidé à la libéralisation commerciale et étaient supposés favoriser un accès plus large aux denrées, ils n'avaient pas pour objectif d'intégrer les problématiques macroéconomiques à celles des besoins alimentaires. Dès lors, si l'on revient sur le concept de sécurité alimentaire développé dans cette période *ensuring that all people at all times have both physical and*

⁹⁶ J.-P. Minvielle, 2000

economic access to the basic food that they need , on peut dire qu'il existe un écart, voire un vide, entre ce qui s'est construit dans l'imaginaire et ce qui a été mis en pratique réellement. D'une part, l'Ajustement Structurel n'a pas permis que l'*accès aux ressources économiques* soit une réalité pour les personnes dans le milieu urbain et les petits producteurs, comme le montre J. Senahoun pour le cas du Bénin. D'autre part, l'impact des PAS sur les conditions sociales et sanitaires, comme le mentionne L. Bijlmakers, n'a pas permis une amélioration de la sécurité alimentaire. Cependant, on peut constater que dans les décennies 1970-1980, l'alimentation occupe une place importante dans la consolidation d'une politique de développement autocentré. En effet, ce fut l'occasion de constater que tout ce qui était en rapport avec la terre, la production et sa distribution, avait été négligé. Pendant cette période, la FAO et la Banque mondiale ont apporté d'éléments nouveaux à l'analyse de la situation d'insécurité alimentaire vécue tant au niveau international que national. Ces nouveaux éléments ont joué un rôle important dans la définition des politiques alimentaires. En effet, les organismes internationaux, comme la FAO et la BM, par exemple, montraient aux gouvernements nationaux les axes principaux à suivre pour définir leurs politiques alimentaires. Cette stratégie de politiques alimentaires n'a cependant pas permis de répondre de manière intégrée aux questions d'insécurité alimentaire soulevées.⁹⁷

B- La politique agricole de l'Union Economique Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)

Les grandes orientations de la Politique Agricole de l'Union (PAU) ont été adoptées en décembre 2001 par la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'UEMOA, à travers l'Acte Additionnel n°03/2001. Cet Acte fixe notamment les objectifs, les principes directeurs, les grands axes d'intervention et les principaux instruments de mise en œuvre de la PAU. Le champ de la PAU couvre les secteurs de l'agriculture au sens strict, de l'élevage, de la pêche et de la foresterie. L'objectif global de la PAU est de contribuer, de manière durable, à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social des Etats

⁹⁷ BERUMEN COLIN Noemi P, « La politique de sécurité alimentaire en Afrique du Sud face aux enjeux sectoriels et territoriaux » ; complexité de l'action publique dans un environnement régionalisé illustré par le cas des provinces du KwaZulu-Natal et du Limpopo, Thèse de Doctorat en Sciences politiques, Paris, Octobre 2010, pp.41-46

membres et à la réduction de la pauvreté. Plus spécifiquement, la PAU vise : l'amélioration de la sécurité alimentaire, par la réduction de la dépendance alimentaire de la sous-région et l'amélioration du fonctionnement des marchés des produits agricoles ; l'accroissement durable et soutenu de la productivité et de la production de l'agriculture, en agissant sur la compétitivité et le fonctionnement des filières et sur l'environnement de l'appareil productif ; l'amélioration des conditions de vie des producteurs, en revalorisant leur revenu et leur statut social. Parmi les principes directeurs de mise en œuvre de la PAU, les principes de subsidiarité et de complémentarité des économies et des agricultures des Etats membres revêtent une importance particulière pour le développement des filières. La PAU doit en effet tenir compte des avantages comparatifs des différentes zones de production de l'Union, afin de cibler les domaines d'interventions pour une utilisation optimale des moyens disponibles, et éviter ainsi une dispersion des efforts. La Politique Agricole de l'Union est articulée autour de trois grands axes d'intervention, à savoir : l'adaptation des systèmes de production et l'amélioration de l'environnement de la production. Il s'agit de mettre en place, au niveau régional, un processus de concertation avec les différents acteurs institutionnels et privés pour adapter les filières agricoles aux règles du marché régional et international ; l'approfondissement du marché commun dans le secteur agricole et la gestion des ressources partagées, à travers des interventions portant notamment sur l'harmonisation des normes de production et de mise en marché, des normes sanitaires, de la fiscalité appliquée au secteur agricole, sur les dispositifs de contrôle, sur la gestion des biens communs régionaux ; l'insertion de l'agriculture de l'espace UEMOA dans le marché régional et dans le marché mondial. Il s'agit en fait de mieux sécuriser les débouchés à l'exportation des produits agricoles, par des interventions portant notamment sur la mise en place d'un cadre de concertation au sein de l'union pour la préparation et le suivi des négociations internationales dans le domaine agricole.⁹⁸ Au niveau national également, quelques stratégies ont été envisagées.

⁹⁸ UEMOA, plan directeur des filières prioritaires dans l'espace UEMOA, Abuja, Avril 2007, p.12.

SECTION II : MISE EN ŒUVRE DES STRATEGIES AU PLAN NATIONAL

Au plan national des stratégies sont mises en œuvre pour relever le défi de sécurité alimentaire. Il s'agit d'un planning de dispositions principales (§1) et des stratégies secondaires (§2).

Paragraphe1 : Un planning de dispositions principales

Les dispositions principales concernent le plan stratégique national de développement de l'alimentation (A) et le plan stratégique 2014-2017 pour la sécurité alimentaire au Bénin (B).

A- Le Plan Stratégique National de Développement de l'Alimentation

(PSNDA)

Le secteur agricole du Bénin a adopté plusieurs politiques pour la promotion de la filière agricole et par ricochet de la sécurité alimentaire.

De 1960 à 1975, l'orientation était la promotion des productions tournées vers l'exportation notamment le coton, le palmier à huile. Il en résultera ainsi une amélioration de la productivité du travail.

De 1975 à 1983, une autre politique prit place et les priorités ont été l'autosuffisance alimentaire et l'approvisionnement en matières premières aux industries de transformation locale naissante. Dans cette logique, les cultures vivrières furent encouragées à travers la *campagne nationale de production*, par contre ce fût le recul des cultures d'exportation comme le coton.

De 1983 à 1990, au vu des insuffisances sur le plan économique et faisant suite à la table ronde des partenaires au développement économique du Bénin en 1983, la politique agricole subit un réaménagement. Les objectifs furent : l'autosuffisance alimentaire avec le développement des cultures vivrières ; le renforcement de la sécurité alimentaire avec la mise en place des structures de stockage de vivriers et des importations pour satisfaire les besoins des populations urbaines ; l'augmentation des recettes budgétaires de l'état par les activités de réexportation et la promotion des cultures de rente à savoir le coton et le palmier à huile.

De 1990 à nos jours, après la Conférence des Forces Vives de la Nation de Février 1990, la stratégie de développement dans le secteur privé a fait l'objet d'un débat

national lors d'un séminaire national en juillet 1990. La lettre de politique de développement rural de Mai 1991 résume les objectifs en ces termes : élever le niveau de vie des populations par le biais d'une conquête des marchés et d'une amélioration de la compétitivité des paysans béninois plutôt que la recherche d'une simple autosuffisance régionale ou nationale. Ainsi les priorités qui en découlent sont : la redéfinition du rôle de l'Etat, l'amélioration de l'efficacité de son intervention ; l'amélioration des services et infrastructures auxquelles les populations rurales ont accès ; l'accroissement des recettes d'exportation par une amélioration des rendements et une diversification de la production ; la lutte contre l'insécurité alimentaire dans les zones géographiques ; la garantie du patrimoine écologique national. Mais l'autosuffisance alimentaire est explicitement évoquée dans les orientations politiques du développement dès la décennie 1970. Quant à la sécurité alimentaire, elle sera prise en considération à partir de la sécheresse de 1976. Dans ce sens, les décideurs ont pris des initiatives diverses notamment la création de la Commission Céréalières, les études et la formulation de projets de sécurité alimentaire, une politique d'approvisionnement des centres urbains en vivres bon marché par des importations du marché international. D'ailleurs, c'est dans ce souci qu'il a été mis en place plus tard l'Office National de Sécurité Alimentaire (ONASA). Cette structure dispose de part et d'autre sur toute l'étendue du territoire, des points de vente des produits vivriers notamment les céréales, à un prix réduit.⁹⁹

B- Le Plan stratégique 2014-2017 pour la sécurité alimentaire au Bénin.

Mi 2012, une stratégie à part entière pour la sécurité alimentaire a été adoptée sous l'impulsion des Pays-Bas et un expert a été affecté à l'ambassade en septembre 2012. En effet, l'objectif de l'ambassade est de parvenir à l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle en créant un environnement dans lequel l'agriculture, les entreprises agroalimentaires et l'accès à l'alimentation de qualité peuvent prospérer tant pour les hommes que pour les femmes. Cet environnement nécessite un certain nombre de conditions préalables qui doivent être améliorées afin de passer progressivement d'un modèle de subsistance à un modèle *orienté marché*. Ce dernier modèle devra être tiré par des marchés qui fonctionnent bien et où l'offre répond à la

⁹⁹ Op. cit., p.24

demande, soutenu par des institutions et des investissements appropriés, tout en augmentant les recettes locales et baissant la vulnérabilité. Au Bénin, les interventions du gouvernement, en dépit d'une politique agricole globale, sont de façon pratique motivées par un seul produit d'exportation qu'est le coton. Mais la sécurité alimentaire est souvent perçue comme l'affaire du seul Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP), mais l'ambassade estime que de nombreux autres acteurs sont essentiels pour la réussite de ses interventions. En raison de sa forte tendance pour la production cotonnière, le MAEP a eu relativement peu de succès dans la mise en œuvre d'une politique crédible pour la production en quantité et en qualité des produits alimentaires. Cette situation est aggravée par le grand nombre d'initiatives financées par des donateurs dans le secteur, et le faible niveau de coordination entre les partenaires au développement. Mais en raison des réalités culturelles, les femmes représentent une grande partie, voire la partie majoritaire aussi bien dans l'agriculture que dans la transformation. C'est alors que l'ambassade exige la prise en compte de la dimension du genre pour toutes ses activités. Ceci se traduit par un accent particulier sur les femmes et les acteurs vulnérables, soit comme une clé de l'approche, soit comme un point d'attention spécifique à l'intérieur de l'approche. Pour ses intrants agricoles que sont les engrais et les produits agrochimiques, le Bénin dépend entièrement d'importations, y compris de la sous-région. Il y a un besoin évident d'aborder les questions de sécurité alimentaire au niveau régional par exemple le développement du marché, les flux commerciaux, les échanges transfrontaliers, les intrants agricoles, même si les solutions sont susceptibles d'être spécifiques à chaque pays. Dans la seule logique de la Sécurité alimentaire, des principaux domaines d'intervention ont été ciblés. Ainsi, après une année de mise en œuvre de la stratégie de sécurité alimentaire approuvée en mi-2012, les principes directeurs de la contribution des Pays-Bas à la sécurité alimentaire et nutritionnelle peuvent être résumés comme suit : l'ambassade appuie la durabilité structurelle et la rentabilité du secteur agro-alimentaire en abordant les conditions préalables essentielles ; elle encourage le renforcement du rôle des marchés et du secteur privé à savoir les entreprises, instituts scientifiques, y compris des liens plus forts entre les partenaires aux Pays-Bas et au Bénin. Mais la sécurité alimentaire et nutritionnelle exige un réseau d'acteurs,

d'infrastructures et d'institutions qui fonctionne bien. D'abord, il faut à cet effet le développement du marché au niveau communal c'est-à-dire un développement de marchés fonctionnels pour des produits alimentaires ayant une bonne valeur nutritive et commerciale, avec un accent sur le sud du Bénin et le commerce transfrontalier avec le Nigeria. Ensuite il faut l'amélioration des infrastructures de transport rurales. Il s'agit en fait d'un appui conjoint des donateurs au gouvernement national et aux gouvernements locaux conformément à la stratégie nationale du transport rural 2012-2015. L'approche est basée sur l'exécution décentralisée, utilisant la méthode Haute Intensité de Main-d'œuvre (HIMO) impliquant 40% de femmes, et une répartition des fonds basée sur la performance. Les pistes de desserte que sont les routes comme les voies navigables sont essentielles pour la réduction des coûts de production et de commercialisation et pour l'évacuation rapide des produits. En outre, l'accès à la terre (Foncier). Dans ce cadre, une combinaison d'appui institutionnel et opérationnel pour la sécurisation foncière en conformité avec le nouveau code foncier et domanial a été adopté en 2013. Mais l'appui institutionnel passe par des acteurs nationaux et l'appui opérationnel passe par des acteurs locaux. En fait, la sécurisation foncière est considérée comme essentielle à la sécurisation des investissements dans le secteur agricole, à la fois pour la production primaire et pour l'agro-industrie. Il faut par ailleurs relier la recherche et l'innovation pour améliorer l'accès de l'acteur agricole aux innovations existantes au niveau de la recherche et au niveau endogène. Enfin le plan soutient à cet effet une initiative notamment The Hunger Project, à l'exécution de son approche globale genre axée sur les questions de sécurité alimentaire et nutritionnelle, combinées avec l'autonomisation, le leadership des femmes et les soins de santé maternelle (l'approche épice).¹⁰⁰

¹⁰⁰ Stratégie pluriannuelle 2014-2017 Pays-Bas/Benin, pp.13-16

Paragraphe2 : Des stratégies secondaires

Au niveau des stratégies secondaires, nous avons le programme complet de sécurité alimentaire (A) et le plan d'urgence à la sécurité alimentaire (B)

A- Le programme National Complet de Sécurité Alimentaire (PNCSA)

L'élaboration au Bénin d'un Programme National Complet de Sécurité Alimentaire répond à une volonté politique de doter le pays d'un cadre de référence en matière d'interventions dans le domaine de la sécurité alimentaire. Le programme est donc conçu dans le but de coordonner les actions pour éviter les doubles emplois et faire en sorte que les programmes d'aide s'étayent mutuellement. C'est dans cette optique qu'à travers une approche pluridisciplinaire et multisectorielle, un séminaire national a abouti aux résultats ci-après : sur la base de critères plus qualitatifs que quantitatifs, des zones ont été identifiées comme à risque, le cordon littoral et les zones Fulvio-lacustres et de vallée. L'identification du problème central de chaque groupe suivi d'une analyse causale a débouché sur les propositions de solutions sous la forme de lignes d'actions libellées en sous-programmes et activités. Du point de vue structurel, ces sous-programmes rentrent dans divers cadres que sont : la politique d'augmentation de la production vivrière qui regroupe les sous-programmes visant à améliorer la capacité des petits exploitants agricoles à assurer une production autochtone susceptible de couvrir leurs besoins ; la politique de stabilisation des flux, composante qui vise à appuyer le stockage et la commercialisation des produits vivriers en développant les infrastructures de transport routières et fluviales ; la politique d'amélioration de l'accès aux biens alimentaires. Toutes ces politiques comportent des activités qui s'orientent soit sur le court et le moyen terme pour accroître le pouvoir d'achat des groupes vulnérables soit sur le long terme pour maîtriser la croissance démographique et permettre une modification des comportements au niveau des ménages. Du point de vue du suivi du programme dans son ensemble, il est préconisé la création d'une cellule de coordination et de suivi-information du PNCSA dans le but de suivre les progrès du programme et de procéder à l'analyse de son impact sur les groupes cibles et le pays. En matière de sécurité alimentaire, les politiques mises en œuvre par le passé ont consisté à la mise en place des Projets de Développement Rural Intégré (PDRI) dans les six départements

administratifs du pays en vue d'augmenter la production vivrière depuis le milieu des années 1970. Ces politiques ont également consisté à développer des importations de céréales sur le marché international en vue d'approvisionner les populations urbaines à des prix modérés et à organiser l'aide alimentaire intermédiaire en appui à des programmes d'assistance nutritionnelle et en situation d'urgence. Enfin ces politiques ont mis en place des projets spécifiques visant l'amélioration de l'information sur les marchés, les prix, le stockage, la prévention des pertes, le désenclavement des zones de production.¹⁰¹

B- Le Plan d'Urgence à la Sécurité Alimentaire (PUASA)

Le Programme d'Urgence d'Appui à la Sécurité Alimentaire (PUASA) a pour objectif de réduire les effets pervers de la crise alimentaire par l'appui à la production en quantité et en qualité suffisantes, des vivriers et de contribuer à la lutte contre l'insécurité alimentaire. De façon spécifique, il vise deux principaux objectifs que sont : accroître les volumes des productions agricoles grâce à la diversification et à l'amélioration de la productivité ; contribuer à une meilleure valorisation des produits agricoles végétaux, animaux et halieutiques par l'amélioration des conditions de production et des techniques de conservation et de transformation et enfin contribuer à la constitution des stocks de sécurité alimentaire.¹⁰²

¹⁰¹ Op. cit., p. 66

¹⁰² Stratégie pluriannuelle 2008-2012 Pays-Bas/Bénin, pp.25-26

CONCLUSION GENERALE

A l'issue de ce survol des questions alimentaires et de leurs corollaires, il est possible de trouver des raisons d'être optimiste en matière de sécurité alimentaire, quant à l'avenir de l'Afrique subsaharienne, riche entre autres de ses hommes, ses ressources minières et ses sols. En dépit de ces différents atouts dont dispose l'Afrique, en matière d'espace cultivable et de pluviométrie plus ou moins abondante dans certaines régions, la question de la sécurité alimentaire reste un problème majeur. Dans ce cas, des dispositions d'ordre pratique et réglementaire ont été mises en œuvre en vue de faire face aux différentes crises d'insécurité alimentaire. Au nombre des dispositions pratiques sus évoquées, il y a la mise en place des projets et programmes et des stratégies tant au niveau international, régional que national. En matière de dispositions d'ordre réglementaire, des mécanismes juridiques, c'est-à-dire des lois, des règlements et principes sont adoptés non seulement à l'échelle internationale mais aussi à celle régionale que nationale. Aussi des recommandations et directives qui n'ont certainement pas force de lois mais qui accompagnent les décisions issues de différentes rencontres internationales et régionales en matière de sécurité alimentaire ont-ils été adoptées. Toutes ces mesures précitées ont été effectives grâce à l'appui institutionnel, c'est-à-dire des acteurs que sont les Organisations Internationales (OI), les Organisations Non Gouvernementales et des Organisations Paysannes (OP). Toutefois, il existe autant de raisons d'être pessimiste compte tenu des perspectives globales de l'environnement planétaire, de la fragilité des milieux naturels ou de la croissance démographique qui peut accentuer les rivalités entre les groupes sociaux et les peuples. A cet effet, la promotion et la protection de tous les droits de l'être humain et de ses libertés fondamentales, y compris le droit au développement et la réalisation progressive du droit à une nourriture adéquate pour tous, est un préalable. Un environnement politique, social et économique pacifique, stable et propice est la condition essentielle permettant aux Etats d'accorder une priorité adéquate à la sécurité alimentaire, à l'éradication de la pauvreté, au développement durable de l'agriculture, des pêches et des forêts. Aussi la pleine participation des hommes et des femmes aux activités paysannes, sont-ils autant de facteurs indispensables à la réalisation de cet objectif, celui de la sécurité alimentaire durable pour tous. Mais on ne peut réduire la faim que par un vaste ensemble de conditions sectorielles que sont : l'accès à la terre,

aux moyen de production, au crédit, la création d'infrastructure de stockage, de transport et de commercialisation, une disponibilité des surplus et une politique commerciale de protection ne déstabilisant pas les marchés locaux.

En matière de sécurité alimentaire, la priorité d'un Etat doit être la mise en œuvre de stratégies et politiques autonomes fondées sur une vision de long terme des intérêts globaux du pays en y intégrant les stratégies des acteurs dans un cadre collaboratif. Si une part importante des responsabilités incombe aux pouvoirs publics qui restent la pierre angulaire de l'atteinte de l'objectif de la sécurité alimentaire nationale, leurs actions ne sauraient être pleinement efficaces que grâce à une collaboration étroite tant avec le secteur privé qu'avec la communauté internationale. Ce qui marque d'ailleurs l'aspect de la réglementation internationale de notre sujet.

Cependant, au-delà de la sécurité alimentaire, il faut en arriver à la souveraineté alimentaire qui intervient dans le contexte de remise en cause des politiques de libéralisation du commerce international et de l'introduction des Organes Génétiquement Modifiés (OGM) et par conséquent de l'autonomie des producteurs et des pays en voie de développement¹⁰³. Il est indispensable donc de définir et de poursuivre les objectifs de politiques qui répondent prioritairement aux attentes des citoyens. Aussi les objectifs de ces politiques doivent-elles viser la réduction des interdépendances internationales, le développement des agricultures centrées sur les besoins nationaux et régionaux et l'exclusion de toute forme de dumping au détriment de certains agriculteurs. Dans ces conditions, il est alors nécessaire que les pays se concertent pour se doter d'infrastructures et d'institutions permettant la libre circulation des personnes et des biens dans des espaces économiques intégrés¹⁰⁴. Logiquement, il est indispensable de rappeler que le volet sécurité sanitaire des aliments fait partie intégrante de la sécurité des aliments. La quantité des aliments importe, mais mieux la qualité vaut. Il est important donc de mettre en place des normes de technologies indispensables aux filières agro-alimentaires, de la production à la consommation. Dans ce contexte, il faut tirer partie des nouvelles technologies

¹⁰³ Benoit-Cattin, M. and B. Dorin, « Les sentiers de la dépendance alimentaire en Afrique sub-saharienne ». In: 3emes Journées de recherches en sciences sociales / INRA; SFER; CIRAD, 09, 10 & 11 /12/ 2009, Montpellier, France, 2009, p.15

¹⁰⁴ Op. cit., p.71

comme vecteurs d'infrastructures techniques si la paix et la sécurité sont assurées dans les champs et les villages, dans les villes et sur les routes qui les relient¹⁰⁵.

De ce point de vue, les organisations interétatiques, au niveau régional ou continental ont un rôle décisif à y jouer. Bien que la plupart des pays aient entamé le processus de développement nécessaire à la réalisation de l'objectif de sécurité alimentaire, des efforts restent encore à mener dans ce sens. A ce titre, la FAO a publié le document intitulé *Agriculture vers 2010* dans lequel sont examinés et analysés les besoins et les potentiels permettant d'accroître la production agricole. Ainsi, à l'issue du Sommet Mondial de l'Alimentation (SMA) de 1996 et en complément aux instruments et programmes qui ont été adoptés, les Etats devront mettre en place des mécanismes nationaux ou régionaux permettant de garantir l'effectivité de la sécurité alimentaire en donnant des effets pratiques aux principes juridiques internationalement reconnus. Même si certains pays ont déjà adopté des dispositions constitutionnelles et législatives portant application des principes de droit à la nourriture et permettant la bonne réalisation de la sécurité alimentaire, nombreux sont encore les cas de vide juridique à ce sujet.

¹⁰⁵ Op. cit., p.71

BIBLIOGRAPHIE

I- OUVRAGES GENERAUX

- 1- Aldeeb Abu-Salieh Sami Awad**, Les musulmans face aux droits de l'homme, Bochum, D.Winkler, 1994, p.103 et ss.
- 2- Andriamalala Mamisoa Fredy**, Portée et limites des nouvelles stratégies internationales et politiques publiques de lutte contre la pauvreté. Le document stratégique de réduction de la pauvreté (D.S.R.P.). Cas de Madagascar, Genève, Université, mémoire de D.E.A. sous. Dir. A. Schroenenberger, 2004, p. 39 et ss.
- 3- Ballaloud Jacques**, Droits de l'homme et organisations internationales : Vers un nouvel ordre humanitaire mondial, Paris, Montchrestien, 1984, p. 21 et ss.
- 4- Bartholin Pierre**, Les conséquences économiques des Sanctions, Paris, Sirey, 1939, p.46 et ss.
- 5- Bedjaoui Mohammed**, Pour un nouvel ordre international, Paris, Unesco, 1979, p. 23 et ss.
- 6- Bélanger Michel**, Droit international de la santé, Paris, Economica, 1983, p.13 et ss.
- 7- Bentolila Marc**, La nouvelle politique agricole commune, Paris, La documentation française, 1994, p.4.
- 8- Bissonnette Pierre André**, La satisfaction comme mode de réparation en droit international, Genève, Institut des hautes études internationales, thèse n°91, 1952, p.18 et ss.
- 9- Blumann Claude**, Politique agricole commune : droit communautaire agricole et agroalimentaire, Paris, Litec, 1996, p. 43 et ss.
- 10- Brown Martin et Goldin Ian**, L'avenir de l'agriculture : Incidences sur les pays en développement, Paris, Centre de développement de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques, 1992, p. 23 et ss.
- 11- Bruzstowski Geneviève**, Obsession de l'eau, sécheresse, inondations : gérer les extrêmes, Paris, éd. Autrement, 2003, p.29 et ss.
- 12- Calogeropoulos-Stratis Spiros**, Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, Bruxelles, Bruylant, 1973, p.24.
- 13- Combacau Jean et Sur Serge**, Droit international public, Paris, Montchrestien, 2001, 5e éd., p.20 et ss.

- 14- Daillet Patric et Pellet Alain**, Droit international public, Paris, L.G.D.J., 7e éd., 2002, p.578.
- 15- Dupuy René Jean**, Le droit à la santé en tant que droit de l'homme, Colloque Haye 27 au 19 juillet 1978, Haye, Sijthoff et Noordhoff, 1979.
- 16- Gazzaniga Jean-louis et Ourliac Jean-Paul**, Le droit de l'eau, Paris, Litec, 1979, p.6 et ss.
- 17- Goy Raymond**, La Cour internationale de justice et les droits de l'homme, Bruxelles, Bruylant, 2002, p.111 et ss.
UNESCO, 1998, p. 29 et ss.
- 18- Lechervy Christian et Ryfman Philippe**, Action humanitaire et solidarité internationale : les O.N.G., Paris, Hatier, 1993, p. 11 et ss.
- 19- Lücker-Babel Marie-Françoise**, L'organisation mondiale de la santé et les droits de l'homme relatifs à la santé, thèse, Strasbourg, 1995, p. 206 et ss.
- 20- Marie Jean-Bernard**, La Commission des droits de l'homme de l'O.N.U., Paris, éd. A. Pédone, 1975, p. 2 et ss.
- 21- Morin Jacques-Yves**, Libertés et droits fondamentaux dans les constitutions des Etats ayant le Français en partage, Bruxelles, Bruylant, 1999.
- 22- Mourgeon Jacques**, Les droits de l'homme, Paris, Que-sais-je ?, n°1728, 1985, p.8.
- 23- Ougergouz Fatsah**, La charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Paris, P.U.F, 1993, p. 5 et ss.
- 24- Pictet Jean**, Les principes du droit international humanitaire, Genève, C.I.C.R., 1966, p.
- 25- Rigaux François**, Pour une déclaration universelle des droits des peuples, Bruxelles, vie ouvrière, Lyon, Chronique sociale, 1990, p.158 et ss.
- 26- Rochat Florence**, Le GATT et le commerce des produits agricoles, Genève, mémoire Institut universitaire des hautes études internationales, 1986, p. 13.
- 27- Rouget Didier**, Le guide de la protection internationale des droits de l'Homme, Grenoble, Ed. La pensée sauvage, 2000. p. 25 et ss.
- 28- Sukiennicki Wiktor**, La souveraineté des Etats en droit international, Paris, éd. A. Pédone, 1927, p.5 et ss.

- 29- Vasak Karel**, Les dimensions internationales des droits de l'homme, Paris, UNESCO, 1978, p.11.
- 30- Veuthey Michel**, Guérilla et droit humanitaire, Genève, Institut Henri Dunant, 1976, p. 4-6.
- 31- Vincent Pierre-Marie**, Le droit de l'alimentation, Paris, P.U.F., Que sais-je ?, 1996, p.14.
- 32- Zorgbibe Charles**, Les organisations internationales, Paris, P.U.F., Que sais-je?, 1986, p. 3 et ss.

II- OUVRAGES SPECIALISES

- 1- Romain Loury**, *vers un nouveau paquet législatif sur la sécurité des aliments*, *Journal de l'environnement*, UE, 2013
- 2- FAO**, Bonne gouvernance des régimes fonciers et de l'administration des terres, p82
- 3- Jean-Jacques Gabas**, *Investissements agricoles en Afrique*, *Afrique contemporaine*, no 237, 2011, p. 45
- 4- Bensalah Alaoui Assia**, *La sécurité alimentaire mondiale*, Paris, L.G.D.J, 1989, p 2
- 5- Les Réseaux d'Organisation Paysannes Régionales Africaines**, *Les agriculteurs prennent la parole. Vision et recommandations des Opa pour le Padda*, Ouagadougou, Burkina Faso, P13
- 6- G. Dumaire & A.GODMAIRE**, *Les conditions de la sécurité alimentaire durable: un cadre conceptuel intégré*, Collection travaux de recherche, Janvier 2000, Université Laval, pp 1-34
- 7-** L'eau et la sécurité alimentaire face au changement global, *Quels défis, quelles solutions ?* 2007, chapitre I, P15
- 8- N. PAULINA & B. COLIN**, *la Politique de sécurité alimentaire en Afrique du Sud face aux enjeux sectoriels et territoriaux : la complexité de l'action publique dans un environnement régionalisé illustré par le cas des Provinces du kwazulu-Natal et du Limpopo*. Thèse de Doctorat en Sciences Politiques, Paris, Octobre 2010
- 9- Benoit-Cattin, M. and B. Dorin** (2009). Les sentiers de la dépendance alimentaire en Afrique sub-saharienne. In: 3emes Journées de recherches en sciences sociales/ INRA; SFER; CIRAD, 09, 10 et 11 décembre 2009, Montpellier, France, 2009 15 p.

- 10- Berg, E.** (1981). Le développement accélère au Sud du Sahara. Programme indicatif d'action. Washington, Banque mondiale.
- 11- Bricas, N. and B. Daviron** (2012). La crise alimentaire: une recomposition du jeu d'acteurs. Regards sur la Terre. Jacquet P., Pachauri R.K. and Tubiana L. Paris, Armand Colin.
- 12- CAADP** (2011). Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine
- 13- Conseil de l'Union Européenne** (2008). Le partenariat stratégique Afrique-Union Européenne. Bruxelles
- 14- FAO** (2011). Base de données FAOSTAT. Rome
- 15- FAO** (2011). L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde. Rome
- 16- Fischer, G., H. v. Velthuizen,** et al. (2000). Global Agro-Ecological Zones Assessment: Methodology and Results. Laxenburg Austria, IIASA.
- 17- Paillard, S., S. Treyer,** et al. (2010). Agrimonde. Scenarios et défis pour nourrir le monde en 2050. Matière à débattre et décider. Versailles, Ed. Quae : 295 p.
- 18- United Nations** (2011). World Population Prospects, the 2010 Revision, Department of Economic et Social Affairs Population Division. 2011.
(<http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>)
- 19- World Bank** (2007). L'agriculture au service du développement. Rapport sur le développement dans le monde 2008. Washington.
- 20- World Bank** (2011). African Development Indicators Data Base.

II- DOCUMENTS & ETUDES

- 1- AGIR/Alliance Globale pour la Résilience, Agir-Sahel et Afrique de l'Ouest** (feuille de route régionale), adoptée le 09 avril 2013, Paris
- 2- Charte pour la Prévention et la Gestion des Crises Alimentaire (CPGCA) en Afrique de l'Ouest,** Mai 2013
- 3- Loi n°84-009** du 15 mars 1984 remplaçant le décret n°48282 du 16 février 1948, mise en œuvre par huit décrets d'application publiés le 14 juin 1985
- 4- Virginie BRIAND,** in image au quotidien, *la vulnérabilité des familles urbaines en Afrique,* IRD-KARTHALA, Paris, 2008

- 5-** Rapport du Forum National de la concertation organisé par le Haut-Commissariat de la Gouvernance Concertée (HCGC), *Les réalités de la pauvreté face aux défis des objectifs du millénaire pour le développement*, Palais des Congrès de Cotonou, octobre 2008, p 43
- 6- WEP**, *Analysis of Food Sécurité and Vulnérability in Bénin*, Programmed, Juin 2002
- 7-Décret n°2008-318** du 19 Mai 2008 portant création, organisation et fonctionnement des organes chargés de la gestion des secours, *Pour le volet organisationnel du système d'attribution des secours*, Mai 2008
- 8- M. Olivier de Schutter**, Rapport du Rapporteur sur le Droit à l'Alimentation, Bénin, 2009
- 9- Séminaire sous Régional sur la Souveraineté Alimentaire**, Abidjan, Janvier 2009
- 10- FAO**, *Aide alimentaire et sécurité alimentaire*, documents d'informations techniques du Sommet Mondial de l'Alimentation, 1996, vol 3, n°13
- 11- E. Muehlhoff & M. Herens**, *Houshold food security and nutrition in agricultural relief and rehabilitation programmers*, 1997, p5
- 12- Cadre Stratégique du FIDA**, 2011-2015
- 13- Nations Unies, Comité DESC**, *Le droit à une nourriture suffisante (art 11)*, observation générale n°12
- 14- Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche**, *intensification du Programme d'Urgence d'Appui à la Sécurité Alimentaire (PUASA)*, 2008
- 15-** Les Droits fonciers régulièrement constatés peuvent être donnés en garantie pour obtenir un prêt (acte 9 de la loi).
- 16-** Contribution du CILSS au Programme Quinquennal 2003-2007 dans la *Mise en œuvre du Cadre Stratégique de sécurité alimentaire durable dans une prospective de lutte contre la pauvreté au Sahel*.
- 17-** Plan d'action du **Sommet Mondial de l'Alimentation (SMA)**, page 3
- FAO**, *Aide alimentaire*, documents d'informations techniques du Sommet Mondial de l'Alimentation, 1996, vol 3 ; N°13.

III- ARTICLES

- 1- Abi-Saab Georges**, *La souveraineté permanente sur les ressources naturelles*, in *Droit international, bilan et perspectives*, Paris, éd. A. Pédone, t.2, 1991, p.639-661
- 2- Arbour Marie-Eve**, *La sécurité des produits de consommation. Perspectives horizontales et verticales*, La sécurité alimentaire et la réglementation des OGM, Perspectives Nationale, Européenne et Internationale
- 3- Chau Du Van**, *redistribution foncière et différenciation sociale au Vietnam*, in *Rev. Tiers Monde*, Paris, P.U.F., n°153, 1998, p. 162
- 4- Courade Georges et Haubert Maxime**, *Sécurité alimentaire et question agraire: les risques de la libéralisation*, in *Rev. Tiers Monde*, Paris, P.U.F., n°153, 1998, p. 9
- 5- D'Aquino Patrick**, *quel choix fonciers en zone agropastorale sahélienne? Le cas du Burkina Faso*, in *Rev Tiers Monde*, Paris, P.U.F., n°153, 1998, p. 175
- 6- Azoulay Gerard**, *Globalisation des échanges et sécurité alimentaire mondiale à l'horizon 2010*, in *Rev. Tiers Monde*, Paris, P.U.F., n°153, 1998, p. 27
- 7- Bakolé Jean**, *Armed conflicts and food insecurity in Africa*, in **Food** security in English-speaking, 1999.

IV- RAPPORTS

- 1- FAO**, Deuxième consultation ad hoc avec les donateurs du Programme d'Assistance pour la Sécurité Alimentaire (**PASA**), Méthodologie pour l'élaboration des Programmes Nationaux Complets de Sécurité Alimentaire (PNCPS), Octobre 1989
- 2- FAO, D.G.R. Belshaw & J. Cameron**, *Assistance to the National Food and Nutrition Strategy, Ethiopia, Food Security, Macro-Economic and Sectoral Analyses of the Strategy*, in the Context of the Five-Year Plan 89-94, Mai 1989
- 3- ONU, Commission économique pour l'Afrique**, Cadre Africain de Référence pour le Programme d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économique, Octobre 2006
- 4- FAO**, Dix-septième session du Comité sur la Sécurité Alimentaire Mondiale, Mars 1992

- 5- **Tanzania Food and Nutrition Centre**, The Food and Nutrition Situation in Tanzania, Country Paper for the International Conference on Nutrition, Rapport n° 1445, Janvier 1992
- 6- **Royaume de Norvège**, Premier comité préparatoire à la Conférence internationale sur la nutrition, **Food, Nutrition and Human Rights**, Document de travail
- 7- **FAO**, Food Security and Nutrition Status Report, C93/22, Novembre 1993
- 8- **PAM**, Revue de l'aide alimentaire, 1993
- 9- **FAO**, Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale, dix-neuvième session, Mars 1994
- 10- **FAO**, A Sub-Regional Food Security Strategy and Action Programmed for Eastern and Southern Africa; Preferential Trade Area for Eastern and Southern African States in collaboration with Intergovernmental Authority on Drought and Development and Southern Africa Development Community, avec le soutien de la FAO, Octobre 1994 -
- 11- **FAO**, L'état de l'alimentation et de l'agriculture, Rapport annuel 1994
- 12- **FAO**, Programme spécial pour la production vivrière en appui à la sécurité alimentaire dans les pays à faible revenu et à déficit alimentaire, 14 février 1995
Bulletin du Directeur général, n° 95/8 -
- 13- **FAO**, Agriculture and Food Security, Mars 1995
- FAO**, Document Directeur et de Plan d'Action sur la Sécurité Alimentaire Universelle, 108^{ème} Session du Conseil, Juin 1995
- 14- **FAO**, Brief for FAO headquarters Staff on Preparations for FAO 50th Anniversary Commemoration, World Food Day 95, World Food Summit 96, Juin 1995
- 15- **FAO**, Investment in Agriculture: Evolution and Prospects, Advanced unedited version, Juin 1995
- 16- **FAO**, Programme spécial pour la production vivrière en appui à la sécurité alimentaire dans les pays à faible revenu et à déficit alimentaire, Brève présentation
- 17- **FAO-DEEP** A periodic review of FAO and NGO programmers and publications in rural and agricultural development, *How the International Community can promote Food Security*, Development Education and Exchange Papers, FAO, Septembre 1995

V- REFERENCES INTERNET

- 1- <http://www.fao.org>
- 2- <http://www.unhchr.ch>
- 3- <http://www.ilo.org>
- 4- <http://www1.umn.edu/humanrts/Africa/comcases>
- 5- <http://www.righttofoodindia.org/case/petition.html>
- 6- <http://www.elaw.org>
- 7- <http://www1.umn.edu/humanrts>
- 8- <http://daccessdds.un.org>
- 9- <http://www.cidh.oas.org>
- 10- <http://www.aidh.org/alimentation>
- 11- <http://www.info.gov.za/aboutgovt/contacts/minute.pdf>
- 12- Programme alimentaire mondial (PAM), <http://one.wfp.org/french>
- 13- Programme spécial pour la sécurité alimentaire (FAO) [http://www.fao.org/spfs/spfs-home/fr/Reconstruction and development programmer](http://www.fao.org/spfs/spfs-home/fr/Reconstruction_and_development_programmer).
- 14- [http://www.anc.org.za/ancdocs/policy/Réseau du Système des Nations unies sur le développement rural et la sécurité alimentaire](http://www.anc.org.za/ancdocs/policy/Réseau_du_Système_des_Nations_unies_sur_le_développement_rural_et_la_sécurité_alimentaire)
- 15- <http://www.rdfs.net/index.htm>
- 16- <http://www.sadc.int>
- 17- Food and Agricultural and Natural Resources (FANR) <http://www.sadc.int/fanr>
- 18- <http://www.fao.org/documents>, Perspectives de récoltes et situation alimentaire, 2007-2009.
- 19- Regional Poverty Network, <http://www.sarpn.org.za>
- 20- <http://www.statssa.gov.za>
- 21- <http://www.fao.org/giews>
- 22- <http://www.who.int/topics/nutrition/fr>
- 23- <http://web.worldbank.org>
- 24- <http://www.CILSS/RoPPA.org>
- 25- <http://www.benin.org>
- 26- <http://www.abssa.benin.org>
- 27- <http://www.sfer.asso.fr>
- 28- <http://www.nepad-caadp.net>
- 29- <http://faostat.fao.org/site/291/default.aspx>
- 30- <http://www.fao.org/publications/sofi/fr/>
- 31- <http://www.insah.org>
- 32- <http://www.oecd.org/csao>
- 33- http://www.Fr.wikipedia.Programme_alimentaire_mondial.org

ANNEXES

ANNEXE I

Loi-Modèle de l'OUA pour la protection des droits des communautés locales, des agriculteurs et des sélectionneurs et la réglementation de l'accès aux ressources biologiques.

Par Prof. J. A. EKPERE

Ancien secrétaire exécutif de la Commission scientifique, technique et de recherche de l'Organisation de l'Unité Africaine, Lagos, Nigeria.

INTRODUCTION

L'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), à présent Union africaine (UA), a participé activement aux négociations du Cycle d'Uruguay, ainsi qu'au Sommet de la Terre de Rio en 1992. Le Sommet de Rio a notamment débouché sur l'Agenda 21 et la Convention sur la diversité biologique (CDB), ceci, avant la conclusion des négociations du Cycle d'Uruguay, en 1994. La plupart des Etats Membres de l'OUA sont signataires de ces différents instruments internationaux. Ils n'ont toutefois pas été en mesure de s'atteler aux procédures de mise en œuvre complexes requises.

La Loi-modèle de l'OUA pour la protection des droits des communautés locales, des agriculteurs et des sélectionneurs et la réglementation de l'accès aux ressources biologiques est un effort visant à aider les Etats Membres à réfléchir, formuler et mettre en œuvre des politiques et des instruments juridiques, compatibles avec leurs objectifs nationaux et leurs aspirations politiques, tout en répondant dans le même temps à leurs obligations internationales. Dans le présent document de synthèse, une tentative sera faite de fournir des informations sur :

La justification de l'initiative de l'OUA et l'esprit de la Loi-modèle;

Les relations entre la loi type et d'autres instruments internationaux tels que :

- La Convention sur la diversité biologique
- Les relations entre la loi-type et les instruments internationaux que : la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) ;
- L'Engagement international sur les ressources phylogénétiques de la FAO ;
- L'Accord sur les aspects de droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) ;

- La Convention de l'UPOV (Union pour la Protection des Obtentions Végétales). L'état actuel de la mise en œuvre ; les problèmes majeurs d'adaptation au droit national ; les solutions suggérées pour atténuer les contraintes ; et la manière de promouvoir la mise en œuvre.

1. INITIATIVE DE L'OUA : justification et particularités

La Loi-modèle de l'OUA a été élaborée en réponse directe à la directive donnée par le Conseil des ministres de l'OUA en 1998. Il s'agit d'un effort visant à mettre en place un système « sui generis » de protection des droits des communautés locales, des agriculteurs et des sélectionneurs et de réglementation de l'accès aux ressources biologiques. Au niveau opérationnel cet effort s'est traduit par un processus de consultation régionale, sous-régionale et nationale des parties prenantes et de débats publics. La législation qui en a résulté a pour objectif d'accorder une attention raisonnée à la conservation de la biodiversité, à l'utilisation durable des ressources biologiques, à la préservation de la sécurité alimentaire, à la protection des droits communautaires (y compris ceux des agriculteurs et des sélectionneurs), et au partage équitable des avantages, ceci conformément aux dispositions de la CDB et au concept de souveraineté nationale. Elle est destinée à fournir aux Etats Membres de l'OUA un cadre pour la formulation de législations nationales qui reflètent les intérêts nationaux et soulignent la nécessité de protéger les obtentions végétales, telle que le stipule l'Accord de l'OMC sur les ADPIC.

Le second volet des activités de l'OUA a pour but la coordination d'une Position africaine commune sur l'Accord sur les ADPIC en général, et le réexamen de son article 27.3(b) en particulier. L'accord avait implicitement stipulé un réexamen 5 ans après sa ratification. On sait pertinemment que la majeure partie des pays africains n'étaient pas des participants actifs aux négociations menant à l'accord final, même si, par la suite, ils ont été signataires de l'Accord sur les ADPIC. Une meilleure compréhension de l'accord et de ses contradictions évidentes avec les dispositions pertinentes de la CDB a montré ultérieurement la nécessité d'une position commune. En conséquence, l'initiative de l'OUA a fourni le cadre conceptuel et les preuves empiriques pour la formulation de la Position africaine commune, débattue à maintes reprises lors de :

La réunion du Conseil des ministres de l'OUA à Alger (juillet 1999)

La réunion des ministres du commerce africains à Alger (septembre 1999)

La réunion des ministres du commerce africains au Caire (septembre 2000).

L'initiative de l'OUA, dans l'application de la Position africaine commune sur l'Accord sur les ADPIC et sur le réexamen de son article 27.3(b) a été reflétée lors de la communication du Gouvernement du Kenya, au nom de l'Afrique (1999), de la présentation de la SADC (Southern African Development Commission) à l'OMC, et des négociations en cours menées par les Missions permanentes africaines à Genève.

L'objectif principal de l'initiative était « d'assurer l'évaluation, la conservation et l'utilisation durable des ressources biologiques, notamment des ressources phylogénétiques (agricoles), ainsi que des connaissances traditionnelles qui y sont associées, afin d'améliorer leur diversité comme moyen de soutenir « les systèmes entretenant la vie ». Cet objectif est formulé en tenant compte de la nécessité de : reconnaître, protéger et appuyer le droit inaliénable des communautés locales, notamment des communautés agricoles, sur leurs ressources biologiques, les variétés de cultures, les plantes médicinales, les connaissances, les technologies et les pratiques ; reconnaître et protéger le droits des sélectionneurs sur les variétés qu'ils ont développées ; fournir un système mutuellement acceptable d'accès aux ressources biologiques, aux connaissances, technologies et pratiques communautaires, sans préjudice du consentement préalable en connaissance de cause de l'Etat et de la communauté locale concernée ; garantir et promouvoir la fourniture de semences et de plants de bonne qualité aux agriculteurs et enfin veiller à ce que les ressources phylogénétiques soient utilisées de manière durable et équitable, afin d'assurer la sécurité alimentaire nationale.

La Loi-modèle de l'OUA a été élaborée avec des références spécifiques à la CDB et à l'article 27.3(b) de l'Accord sur les ADPIC. Elle ne prend pas en compte les diverses autres questions litigieuses de l'Accord sur les ADPIC. Elle n'est pas destinée à être une méga-loi, mais contient cependant des principes qui pourraient être appliqués dans la formulation de législations relatives à :

- L'accès et le partage des avantages ;
- Les législations sui generis sur la protection des obtentions végétales ;

- La protection des connaissances traditionnelles et des droits des communautés locales, notamment des agriculteurs ;
- La Loi-modèle est singulière et particulière par d'autres aspects parce qu'elle prend en compte les questions suivantes dans une approche intégrée ;
- La sécurité alimentaire en termes d'accès aux plants et à l'alimentation en tout temps, en vue d'une vie saine et active ;
- Le droit souverain et inaliénable des Etats sur leurs ressources biologiques, sur l'accès et le partage des avantages ;
- Les droits communautaires tels que garantis par l'Etat ;
- L'importance des connaissances, technologies, innovations et pratiques communautaires pour les systèmes entretenant la vie de l'humanité ;
- La participation à la prise de décision et l'esprit du dialogue dans la gouvernance ;
- La réglementation de l'accès aux ressources biologiques telle qu'inscrite dans la CDB ;
- Le consentement préalable en connaissance de cause comme condition préalable essentielle pour l'accès ;
- Le partage juste et équitable des avantages tel que requis par la CDB.
- La Loi-modèle est spécifique en ce qu'elle énonce et développe la Position commune africaine stipulant « Pas de brevet sur les formes de vie ». Elle reconnaît le rôle central des femmes dans la conservation de la diversité biologique, ainsi que l'égalité de genre dans la prise de décision.

Cf : Commerce, PI & Développement Durable Vus De L'Afrique, ICTSD, Enda, Solagral 2002

2. Relations entre la loi-modèle de l'OUA et d'autres instruments internationaux

La Loi-modèle de l'OUA peut être qualifiée de document éclectique. Elle a été développée en tenant dûment compte des meilleures pratiques implicites dans d'autres instruments internationaux, mais a été élaborée en gardant à l'esprit l'intérêt majeur de l'Afrique.

Comme ceci a été mentionné plus haut, la Loi-modèle a été développée avec en toute connaissance de la CDB et dans l'esprit de sa philosophie et de son objectif général. Elle a donc mis l'accent sur les prescriptions de l'article 8j de la convention. Les artisans de la Loi-modèle étaient pleinement conscients du danger qu'il y avait à mettre en œuvre la plupart des instruments en tant qu'entités distinctes, isolées les unes des autres. En conséquence, bien que la Loi-modèle rejette le concept de protection par des brevets, elle accepte l'idée de protection à travers une option « sui generis ». Vous vous demanderez peut-être quelle est la différence ? Il serait bon d'y réfléchir de manière objective.

La Loi-modèle est totalement en désaccord avec le brevetage des formes de vie, mais appuie les droits des sélectionneurs. Il y a des domaines de convergence entre l'Accord sur les ADPIC et la Loi-modèle de l'OUA, mais il y a également plusieurs points de désaccord. Le conflit apparemment irréconciliable entre l'Accord sur les ADPIC et la CDB est typique.

La Loi-modèle de l'OUA a été élaborée en prévision de la conclusion et des résultats de l'Engagement international pour les ressources phylogénétiques et l'agriculture de la FAO. Elle intègre donc le concept de droits des agriculteurs qui était alors en cours de discussion et de négociation à la FAO. La Loi-modèle de l'OUA a des relations de renforcement mutuel avec l'Engagement international de la FAO. Elle préconise les droits des agriculteurs comme contrepoids aux droits des sélectionneurs. Les documents de l'UPOV sur la protection des variétés végétales ont été largement consultés dans la conception de la Loi-modèle de l'OUA. Il y a donc des relations substantielles dans les concepts, malgré des différences d'interprétation. Les antécédents historiques de l'évolution de la protection des variétés végétales au cours des différentes périodes, en Europe, avant le premier instrument juridique de 1960, ainsi que l'expérience acquise pour permettre ses deux amendements (1978 et 1991)

ont été riches d'enseignements. Toutefois, la Loi-modèle diffère de tout autre instrument international qui ne garantit pas le droit des agriculteurs d'échanger les semences qu'ils ont conservées (un droit fondamental en Afrique). Il y a bien une relation reposant sur la notion de protection. Cependant la Loi-modèle se démarque dans son application de la notion de protection car elle ne se restreint pas à la protection et la rétribution exclusive des droits monopolistiques, mais elle prend également en considération les droits communautaires.

3. Etat actuel de la mise en œuvre

Je suis conscient des progrès substantiels réalisés en Asie et en Amérique du sud, pour élaborer et promulguer des législations appropriées, en conformité avec la CDB et l'Accord sur les ADPIC. La plupart des pays de ces régions ont choisi l'option « sui generis » pour des raisons évidentes. Toutefois, en Afrique, avant l'adoption de la Loi-modèle par les Etats Membres de l'OUA, il y a eu très peu d'efforts dans la formulation de telles législations. L'initiative de l'OUA a été un facteur majeur dans la discussion en cours dans différents parlements nationaux, sur le développement d'instruments juridiques. Le développement de lois nationales reposant sur la Loi-modèle a toutefois été lent. L'idée d'une option « sui generis » a été bien perçue, mais l'adoption de la Loi-modèle a été lente. Une revue des pays africains qui sont en train d'élaborer des législations et d'adopter le cadre juridique type suggère un classement en quatre catégories :

Les pays qui ont plusieurs variantes de « sui generis », renfermant des éléments de la Loi-modèle et qui ont la capacité interne pour leur mise en œuvre. Ce groupe comprend l'Afrique du sud, l'Egypte, la Namibie et le Zimbabwe.

Les pays ayant des législations habilitantes en instance au parlement, par exemple le Kenya, l'Ouganda et le Nigeria.

Les pays d'Afrique de l'ouest et d'Afrique centrale francophones (Membres de l'OAPI) qui, à travers la révision et la ratification de l'Accord de Bangui, ont adhéré au « sui generis » du type UPOV.

Les pays n'ayant pas de législation et qui envisagent seulement maintenant la possibilité de développer un système « sui generis » de protection, sur le modèle de la Loi-modèle de l'OUA ou d'autres formes de législation. La majorité des pays africains

appartiennent à cette catégorie et sont en train d'envisager sérieusement le recours à la Loi-modèle. Ils subissent des pressions extérieures pour ne pas le faire.

4. Problèmes majeurs d'adaptation au droit national

Le concept et la pratique du « sui generis » comme forme de protection dans le nouvel ordre mondial des échanges et du commerce sont nouveaux pour la plupart des Etats africains. Il en résulte que le problème le plus important rencontré dans l'adaptation de la Loi-modèle de l'OUA à la conception et l'application de lois de protection nationales appropriées, est un problème de capacité, de compétences et d'expertise en matière d'élaboration de textes juridiques, ainsi que d'une pleine connaissance de ses implications dans le développement national et la coopération internationale. La plupart des pays ont eu des problèmes pour adapter divers articles de la Loi-modèle aux objectifs prioritaires nationaux et aux principes directeurs de politique et de développement.

Il y a des problèmes de définition en matière d'équivalence de termes, de perception et d'interprétation communes des dispositions de la loi. Par exemple, l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI) est en train de travailler dur pour assurer une meilleure compréhension des connaissances traditionnelles et de la meilleure manière de les protéger. Les Etats nations ne sont pas bien informés de l'utilité de la protection des connaissances traditionnelles même si elles reconnaissent maintenant que leurs connaissances traditionnelles ont été détournées. Il y a des problèmes de champ d'application. Certains des arguments sont en faveur de mégalois pour protéger toutes les composantes des connaissances traditionnelles – allant des variétés végétales et des ressources biologiques aux droits des communautés locales et aux connaissances traditionnelles. D'autres proposent le développement de législations distinctes pour des composantes spécifiques auxquelles des législations « sui generis » sont applicables. Il y a des contraintes en matière de capacité d'exécution (compétences professionnelles / techniques et financement), de clairvoyance du public, de plaidoyer et de participation de la société civile. Il y a également plusieurs contraintes tangibles qui entravent un débat objectif sur la Loi-modèle de l'OUA comme facteur important dans le développement national.

5. Solutions suggérées pour atténuer les contraintes

La Loi-modèle de l'OUA comme forme de système « sui generis » de protection peut être efficace si elle est adaptée de manière adéquate au temps et à l'espace spécifique de l'objet à protéger, ainsi qu'à l'environnement socio-économique dans lequel elle doit être mise en application. Mais les contraintes les plus importantes rencontrées actuellement ont trait peut-être à la prise de conscience et à la connaissance de la loi.

Le problème de renforcement des capacités peut être atténué à travers la formation spécialisée, l'instauration de la confiance et le dialogue avec les parties prenantes pertinentes. Une planification soigneuse et un travail de plaidoyer considérable sont nécessaires pour expliquer l'essence de la Loi-modèle, non seulement aux législateurs, aux décideurs et aux fonctionnaires, mais aussi aux membres des associations de la société civile, des ONG et au public en général. Les gouvernements nationaux et la communauté internationale devraient apprendre à être plus participatifs, plus patients sur le plan stratégique et plus démocratiques dans leur processus de prise de décision. Ils devraient garantir que ceux qui sont les plus susceptibles d'être affectés par ces impératifs législatifs, non seulement, comprennent les questions en jeu, mais encore aient effectivement voix au chapitre et participent au processus de décision. Il faut une discussion plus large de la loi type aux niveaux national, sous-régional et régional, sur le continent, pour susciter une réaction et gagner l'appui de l'Afrique. Enfin, il faut des études de commission pour mieux comprendre les contraintes à l'application de la Loi-modèle de l'OUA au niveau national, afin de permettre des propositions de solutions plus objectives.

6. Comment promouvoir la mise en application de la loi-modèle de l'OUA

C'est un euphémisme de dire que la majeure partie des Africains n'ont pas connaissance de la Loi-modèle de l'OUA. Il va de soi que la promotion de la loi est nécessaire comme condition préalable pour son adaptation et son application effective. La faible connaissance de l'existence de la Loi-modèle est accentuée davantage par le fait que la plupart des Africains ne sont même pas conscients des raisons pour lesquelles elle a été élaborée. Parmi les scientifiques, les fonctionnaires (qui ne sont pas directement engagés dans les négociations) et le grand public il y a une mauvaise connaissance de la protection par les brevets, de l'Accord sur les ADPIC, de l'Agenda

21, de la Convention sur la diversité biologique, du Protocole sur la prévention des risques biotechnologiques, et de l'Engagement international pour les ressources phylogénétiques de la FAO. En conséquence, il n'y a ni l'envie, ni la motivation de se procurer, de lire et de comprendre la Loi-modèle de l'OUA. Il est donc nécessaire de développer des méthodes novatrices pour promouvoir la loi et diffuser l'information qu'elle renferme.

Dans le cadre de cette discussion, je propose les éléments suivants :

La production de masse et la dissémination, gratuite, d'un nombre considérable d'exemplaires de la Loi-modèle, dans tous les pays africains. La seconde édition, de décembre 2001, est actuellement disponible en anglais et en français. Le document peut également être diffusé sur le site web des organisations et institutions intéressées, afin que les personnes concernées y aient accès et soient en mesure de le télécharger. J'ai appris qu'une version antérieure est en fait sur l'Internet. Je propose que la seconde édition de décembre 2001 remplace les versions antérieures.

Il faudrait organiser des ateliers spéciaux, des conférences et des séminaires de sensibilisation sur la protection des ressources biologiques et des connaissances traditionnelles à l'intention des parties prenantes, en se servant de la Loi-modèle de l'OUA comme moyen d'échange d'information et de dialogue.

Il faudrait utiliser d'autres formes de communication de masse et de méthodes de plaidoyer pour faire connaître et promouvoir la Loi-modèle, par exemple des articles de fond et des débats dans les journaux nationaux, à la radio, à la télévision.

Dans ces efforts, les gouvernements nationaux devraient ouvrir la voie, avec comme appui les activités de la société civile, des ONG et des organisations internationales. Permettez-moi de souligner la contribution de l'ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development) pour avoir fait la promotion de la Loi-modèle de l'OUA avec vigueur au cours des trois dernières années. Je salue leurs efforts et leur engagement.

ANNEXE II

Directives pour l'élaboration d'une législation alimentaire nationale

La version originale de ces Directives publiée en 1976 sous le nom Directives FAO/OMS pour l'élaboration d'un système national efficace de contrôle alimentaire contenait un modèle de législation alimentaire qui a été utilisé dans de nombreux pays en développement. Malheureusement, ce modèle n'était pas toujours parfaitement adapté étant donné que ses préceptes n'étaient pas compatibles avec tous les systèmes juridiques. Par ailleurs, il ne reflétait pas les évolutions de concepts et d'enjeux que la législation alimentaire avait connu au cours du temps. Enfin, la stricte application des termes du modèle a conduit de nombreux pays à faire abstraction des dispositions, des principes et des normes requis par leurs propres contextes, leurs structures administratives et leurs cadres juridiques.

Dans ce document, un ensemble de principes directeurs ont été mis au point. Ces principes définissent une méthode générale d'élaboration de la législation alimentaire et devraient en tant que tels être applicables à différents systèmes juridiques. Rien ne saurait remplacer toutefois une analyse approfondie du cadre juridique et du contexte institutionnel qui régit directement ou indirectement la production alimentaire, les importations, les exportations, la distribution, la manutention et la distribution dans un pays donné. Seule cette approche permet de répondre aux besoins particuliers et spécifiques d'un pays. Outre la législation, les gouvernements ont besoin de normes alimentaires dûment mises à jour et reconnues au niveau international. Ces dernières années, nombre de normes à caractère fortement prescriptif ont été remplacées par des normes horizontales liées à la réalisation d'objectifs de sécurité sanitaire et de qualité des aliments. Le recours aux normes horizontales est une approche viable par la réalisation des objectifs de sécurité sanitaire, mais il implique une surveillance étroite de la chaîne alimentaire, la disponibilité de données de bonne qualité sur les risques en matière de sécurité des aliments, ainsi que l'adoption de stratégies de gestion des risques et tant de conditions risquent de ne pas être réalisables par de nombreux pays en développement. Dans la préparation de leurs réglementations et normes alimentaires, les pays devraient mettre pleinement à profit les normes du Codex, ainsi

que les leçons apprises par d'autres pays. Prendre en compte l'expérience des autres pays tout en adaptant les informations, les concepts et les exigences au contexte national représente la seule méthode fiable pour mettre au point un cadre réglementaire moderne qui répondra d'une part, aux besoins du pays, et d'autre part aux exigences de l'Accord SPS, de l'Accord OTC et à celles des partenaires commerciaux.

Forme et teneur de la législation alimentaire

Les dispositions juridiques concernant les denrées alimentaires réglementent des activités spécifiques, à savoir leur production, leur transformation et leur vente et sont par ailleurs conçues à des fins particulières, notamment la protection de la santé et/ou l'action en faveur de l'équité du commerce des produits alimentaires. De manière générale, elles sont inscrites dans une législation globale couvrant tous les produits alimentaires. La loi traite d'aspects particuliers tels que la sécurité sanitaire, la fraude, la qualité et le contrôle des aliments, notamment les inspections, l'utilisation des additifs, la prévention de la contamination des aliments, leur étiquetage et le contrôle des importations. La plupart des législations alimentaires modernes comportent une loi fondamentale sur laquelle s'appuient tous les autres instruments réglementaires. Toutefois, un certain nombre de pays ont promulgué parallèlement à cette loi fondamentale applicable aux produits alimentaires en général, d'autres lois régissant soit un secteur distinct de la législation alimentaire, soit certains types d'opérations de transformation des aliments, soit encore des aspects juridiques spécifiques de la production ou du commerce des denrées alimentaires.

La forme générale de la loi fondamentale dépend des traditions juridiques propres aux pays considérés. Une pratique établie dans les pays de Common Law fortement industrialisés consiste à adapter des textes détaillés complets qui regroupent pratiquement toutes les dispositions générales susceptibles de concerner les produits alimentaires. En pareille circonstance, la marge d'initiative laissée aux autorités administratives est limitée, en dehors de la prescription des procédures techniques d'application et des dispositions détaillées concernant des produits alimentaires particuliers. Une autre approche envisageable consiste à limiter la teneur de la loi fondamentale aux dispositions d'habilitation (c'est-à-dire celles qui instituent les structures administratives chargées d'appliquer la loi), outre un petit nombre de

principes très généraux. Cette approche est suivie dans les pays moins avancés, et également dans de nombreux pays de droit romain, germanique ou scandinave. Ce système comporte une souplesse intrinsèque dans la mesure où, à l'intérieur du cadre général fixé par la loi, les pouvoirs nécessaires sont délégués aux autorités compétentes chargées d'établir les règles régissant l'administration de la loi et de prescrire les règlements techniques et les normes relatifs à des produits alimentaires particuliers. Cette deuxième approche comporte un autre avantage dans tous les systèmes juridiques; puisqu'il s'agit d'une loi fondamentale et que toutes les modalités détaillées sont consignées dans les réglementations et les normes, les modifications peuvent se faire plus facilement et plus rapidement. Par exemple, les progrès scientifiques peuvent exiger une modification des réglementations et des normes; alors, au lieu de s'adresser au Parlement pour amender la loi, les ministères compétents sont généralement habilités à promulguer toute réglementation ou nomenclature appropriée, ce qui permet de prendre en compte l'évolution intervenue.

Champ d'application

Il s'agit des instruments juridiques nécessaires à l'interprétation de la loi en évoquant sa portée. Une clause de la législation alimentaire énonçant sa finalité, ses objectifs et/ou son champ d'application doit précéder clairement toutes les autres. Cette clause n'a pas nécessairement une fonction juridique véritable, mais tient lieu plutôt de déclaration de principe expliquant pourquoi la loi a été promulguée et quel est normalement son rôle. Cette clause peut également définir les domaines couverts par la loi. Les pays incluent souvent une liste des définitions des principaux termes utilisés. Pour élaborer les définitions, il convient de consulter des sources convenues d'un commun accord à un niveau international, ainsi que les autres législations nationales portant sur des domaines connexes. Il faut souligner que la liste des définitions n'est pas un glossaire des termes généraux de contrôle alimentaire. Les définitions mentionnées doivent se limiter à celles qui apparaissent dans le texte même de la loi; elles ne doivent pas être exagérément détaillées, mais conçues uniquement pour les besoins liés à l'application et à l'interprétation de la loi. En particulier, les définitions doivent être élaborées en tenant compte des Parties susceptibles de contester la loi à une date ultérieure quelconque. Par exemple, si la loi contient une

définition du verbe vendre, selon laquelle vendre signifie échanger contre de l'argent, et si la loi interdit la vente d'aliments altérés, alors une personne accusée d'enfreindre la loi a la possibilité de dissimuler les preuves de la vente et de tenter de démontrer que la loi n'a pas été enfreinte puisque la personne a cédé les produits alimentaires gratuitement (et non contre de l'argent).

Principes généraux

Dans certains systèmes juridiques, la législation alimentaire fondamentale contient un ensemble de dispositions exprimant les principes généraux qui régiront le système de contrôle alimentaire. Par exemple, la loi peut prévoir que tous les produits alimentaires en circulation dans le pays ne doivent présenter aucun danger pour la consommation humaine, ou la loi peut interdire la falsification des produits alimentaires. D'autres dispositions peuvent énoncer les règles fondamentales à observer par toutes les personnes participant à des activités de production, de transformation, ou de vente de produits alimentaires. Il convient de ne pas perdre de vue néanmoins l'existence de nombreuses différences d'un pays à l'autre. Certains présentent un énoncé détaillé des principes dans la loi fondamentale, tandis que d'autres réservent l'exposé de ces mêmes principes aux règles générales d'application et que d'autres encore se contentent d'exposer les objectifs et les fonctions de la loi (tel qu'indiqué ci-dessus) sans aucunement développer les principes.

Dispositions d'habilitation

Toute législation doit définir la nature et les limites des pouvoirs à exercer en vertu de ses dispositions, et doit désigner les autorités publiques auxquelles ces mêmes pouvoirs doivent être conférés. On distingue deux catégories de pouvoirs, notamment de formulation et de contrôle, qui généralement ne sont pas délégués à la même autorité et ne sont pas nécessairement exercés au même niveau d'autorité. Naturellement, la loi doit en outre énoncer des directives et des limites quant à l'exercice de ces pouvoirs. Les dispositions d'habilitation établissent la légitimité des règles d'application énoncées par l'autorité responsable et protègent par ailleurs les particuliers contre l'arbitraire ou les abus de pouvoir de cette même autorité. Les pouvoirs conférés au gouvernement ou à l'autorité responsable en vertu de ces

dispositions d'habilitation concernent la formulation des règles d'application de la loi et d'intervention de l'autorité, afin de veiller à l'observation des lois et des réglementations connexes.

Dispositions administratives

La plupart des législations alimentaires contiennent une catégorie de dispositions qui définissent les structures administratives particulières permettant de mener à bien les activités nécessaires à l'application de la loi. Par exemple, la loi peut instituer une agence de contrôle alimentaire qui rassemble les principaux acteurs officiels des différents ministères auxquels incombent les responsabilités de contrôle alimentaire au niveau national. Généralement, la législation alimentaire ne développe pas de façon très détaillée le fonctionnement de ce type d'organismes, mais décrit en revanche sa mission, définit sa composition et énonce certaines règles de base concernant la nomination et la démission de ses membres ainsi que la constitution de comités techniques, et prévoit éventuellement la création d'un secrétariat. La législation peut en outre prévoir que toutes les autres modalités détaillées régissant les activités de l'agence de contrôle alimentaire seront établies par les règlements ou les statuts élaborés par l'agence elle-même. Les autres structures administratives susceptibles d'être créées ou définies en vertu de la législation alimentaire comprennent le service d'inspection et l'administration chargée d'octroyer des licences (par exemple, des licences destinées aux producteurs ou aux importateurs de denrées alimentaires). La loi peut enfin habiliter l'agence à déléguer ou à concéder certains types d'activités de mise en application à différents organismes publics.

Dispositions d'application

Aucune sanction ne pouvant être infligée sinon par une autorité légale, les lois alimentaires contiennent des dispositions déléguant à une autorité d'application le pouvoir de sanctionner et d'adopter des mesures préventives dans l'intérêt du public. Il va sans dire que les limites de ces pouvoirs et les conditions de leur exercice doivent être énoncées précisément dans la loi fondamentale. A cet effet, il faut définir les infractions, ainsi que la nature et les limites des sanctions susceptibles d'être imposées, outre les procédures exécutoires correspondantes une fois dûment établie la réalité de l'infraction. La loi peut par ailleurs définir différentes mesures nécessaires à la protection du public, notamment la saisie et la confiscation d'aliments suspects ou le rappel de certains produits. Il convient de noter toutefois que dans certains pays les infractions et les sanctions précises correspondantes ne sont pas définies; en revanche, la législation alimentaire se réfère simplement aux dispositions générales du code pénal et du code de procédure pénale. Compte tenu de la tendance à abandonner l'approche coercitive en matière de contrôle alimentaire, certains pays ont intégré à leur législation alimentaire des principes d'auto contrôle, notamment le système HACCP. En règle générale, les réglementations annexes permettent de parvenir à ce résultat d'une manière plus efficace que la législation proprement dite, dans la mesure où les règlements en question peuvent comporter des éléments tels que des directives concernant la mise en place du service d'inspection. Dans une optique purement coercitive, les activités non conformes (conditionnement, transport, etc.) seraient définies dans la loi, laquelle conférerait à un inspecteur le rôle consistant à identifier l'infraction et à lui donner suite. Selon une approche plus coopérative et préventive, les inspecteurs peuvent, par contre, être chargés de contrôler simplement le fait qu'une entreprise de production alimentaire applique ses propres contrôles à ses systèmes de production.

Dispositions de fond

La législation alimentaire doit contenir de nombreuses dispositions de fond concernant le contrôle, la production et l'importation, l'exportation, le transport, la distribution et la vente des produits alimentaires. Il peut s'agir de dispositions très générales (tous les produits alimentaires disponibles dans le pays doivent être «propres à la consommation humaine») ou plus détaillés, auquel cas, les spécifications figurent plus vraisemblablement dans la législation annexe. Par exemple, les règlements édictés en vertu de la législation alimentaire peuvent énoncer toutes les indications précises qui doivent figurer sur les étiquettes (poids, nom du fabricant, date de mise en vente, etc.) et peuvent même comporter parfois des modèles d'étiquettes conformes à un format spécifique dont l'utilisation est obligatoire sur tout le territoire national.

Règlements

Dans la plupart des systèmes juridiques, la législation alimentaire contient une ou plusieurs dispositions dressant la liste des nombreuses questions pouvant faire l'objet de règlements édictés par le ministère aux fins de l'application de la loi. Les règlements ont pour principal avantage d'être facilement modifiables. La liste des règlements peut être extrêmement détaillée ou indiquer les grandes caractéristiques des domaines d'intervention du ministère. Dans un cas comme dans l'autre, les pouvoirs du ministère sont rarement limités, puisque dans pratiquement tous les cas la législation alimentaire énonce un principe général en vertu duquel le ministre peut «adopter tous les règlements jugés nécessaires aux fins de l'application de cette loi».

Abrogation et clauses de sauvegarde

Lorsqu'une nouvelle législation alimentaire apporte d'importants changements au système de contrôle alimentaire, les lois ou règlements existants peuvent devoir être modifiés ou abrogés. En pareil cas, la législation devra établir la liste des dispositions en vertu desquelles d'autres lois doivent être abrogées ou modifiées. Toutefois, pour ne pas démanteler complètement le système de contrôle alimentaire, de nombreuses lois contiennent une disposition stipulant que tout règlement, promulgué en vertu d'une disposition abrogée par la nouvelle législation, reste en vigueur, comme s'il avait été promulgué par la nouvelle législation elle-même.

Forme et contenu des règlements alimentaires

Tel qu'indiqué, les points susceptibles d'être couverts par les règlements promulgués par l'autorité gestionnaire au titre de la loi fondamentale peuvent être très divers. En général, ils relèvent de quatre grandes catégories:

Règlements affectant les produits alimentaires génériques

D'ordinaire, cette catégorie de règlements a pour objet d'établir des règles générales concernant le contenu, la manutention, le conditionnement et l'étiquetage des produits alimentaires. Les règlements de ce type revêtent une importance particulière dans les pays dont la loi fondamentale ne contient pas de règle déterminant les conditions de fabrication, de transformation et de vente des produits alimentaires, laissant néanmoins au ministère le soin d'adopter les règlements d'application détaillés. Toutefois, indépendamment du fait que des principes généraux soient ou non énoncés dans la loi fondamentale, une instance publique ou une autre doit être chargée de leur mise en application au niveau technique.

Règlements affectant des produits alimentaires spécifiques

Dans de nombreux pays les dispositions particulières à chaque produit alimentaire peuvent constituer des règlements spécifiques et distincts (nouveaux aliments, aliments pour enfants, ou aliments diététiques spéciaux). Dans plusieurs autres pays, il s'est néanmoins développé une pratique consistant à regrouper les dispositions de ce type sous des rubriques différentes, de façon à obtenir un ensemble complet de règlements relatifs aux produits alimentaires. En la matière, les traditions juridiques peuvent varier de façon notable d'un pays à l'autre.

ANNEXE III

COMMUNIQUE DE PRESSE

Vers l'adoption d'une Charte Régionale pour la Gestion et la Prévention des crises alimentaires en Afrique de l'Ouest.

Bamako accueille les 15 et 16 juillet 2010 (salle du Gouvernorat du District de Bamako) l'Atelier inaugural du processus de discussions/dialogues multi-échelons pour l'adoption du texte révisé de la Charte de l'Aide alimentaire initialement adoptée en 1990. L'atelier de Bamako marque le début d'une série de consultations nationales dans les 15 pays de la CEDEAO, la Mauritanie, le Tchad ainsi que les principaux partenaires internationaux. Suivra ensuite une validation régionale et le processus d'adoption de la Charte. Rebaptisée « Charte pour la Prévention et la Gestion des crises alimentaires », ce texte comporte deux innovations majeures :

Un accent plus fort sur la *Prévention* des crises alimentaires avec la prise en compte de leur caractère structurel ;

Une affirmation plus forte du *Régional* avec un rôle accru des Organisations régionales ouest-africaines (CEDEAO, CILSS, UEMOA).

Elle fait l'objet d'un processus intense de dialogue piloté, sous l'égide de la CEDEAO et facilité par le CILSS avec l'appui du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE). Cette Charte se veut la traduction d'une nouvelle ambition régionale en matière de prévention et de gestion des crises alimentaires. Décidée en 2006 par les membres du Réseau de Prévention des crises alimentaires (RPCA), la révision de la Charte de l'aide alimentaire s'est imposée comme une nécessité au regard de l'évolution du contexte : complexification des crises alimentaires et diversification des instruments de réponses, modification du paysage institutionnel (nouveaux acteurs : donateurs, société civile, etc.), rôle de plus en plus prépondérant des organisations économiques régionales. L'objectif de cette révision est d'adapter la Charte aux réalités actuelles et futures. En 1984, le CILSS et le Club du Sahel et leurs partenaires créent le Réseau de Prévention des Crises Alimentaires (RPCA) pour favoriser la coordination, le dialogue politique et l'action concertée en matière de sécurité alimentaire. Vers la fin des années 80, et en réponse aux effets pervers de l'aide

alimentaire qui se déversait dans le Sahel, les membres du RPCA décidèrent de s'engager dans la conception d'une Charte de l'aide alimentaire. Sous la facilitation du CILSS et du Club du Sahel, la Charte sera adoptée par les Chefs d'État et de Gouvernement des pays du Sahel et leurs principaux donateurs en 1990 (Charte 1990). Ainsi, l'adoption de ce code de bonnes conduites visait à minimiser autant que possible les effets pervers de l'aide alimentaire (influence négative sur les habitudes alimentaires et la production alimentaire locale, le manque de coordination entre acteurs, etc.) et de faire en sorte que celle-ci soutienne le développement et par conséquent qu'elle puisse disparaître à terme. Bien qu'antérieure à la Déclaration de Paris adoptée en 2005, la Charte de l'aide alimentaire s'inscrivait avant l'heure dans les principes de celle-ci.

TABLES DES MATIERES

DEDICACE	I
REMERCIEMENT	II
LISTE DES SIGLES, ACRONYMES ET ABREVIATIONS	III
SOMMAIRE	VI
INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
1^{ÈRE} PARTIE : LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA SECURITE ALIMENTAIRE	11
<i>CHAPITRE I : LES MECANISMES JURIDIQUES INTERNATIONAUX, REGIONAUX ET NATIONAUX</i>	12
SECTION I : Au plan International	12
Paragraphe 1 : Appréciation du contenu des textes de base	12
A- Les principes de Rome.....	12
B- Les Règlements de la réforme du Comité de Sécurité Alimentaire.....	13
Paragraphe 2 : Les textes connexes	14
A- Le cycle d'Uruguay et le fondement du Droit International Humanitaire (DIH) ...	14
B- Le Pacte International relatif aux droits sociaux et culturels et les Objectifs du Millénaire pour le Développement OMD).....	16
SECTION II : ANALYSE DES MECANISMES JURIDIQUES REGIONAL ET NATIONAL	19
Paragraphe 1 : Au plan régional	19
A- Les Règlements et la Décision N° 05/99/CM/UEMOA du 06 août 1999.....	19
B- Charte pour la Prévention et la Gestion des Crises Alimentaires.....	21
Paragraphe 2 : Au plan National.....	24
A- Les dispositions constitutionnelles	24
B- Textes Législatifs	24
<i>CHAPITRE II : LES MOYENS INSTITUTIONNELS ET OPERATIONNELS DE MISE EN ŒUVRE</i>	29
SECTION I : LES ORGANISATIONS OEUVRANT EN FAVEUR DE LA SECURITE ALIMENTAIRE	29
Paragraphe 1: Présentation sommaire des structures principales à vocation universelle	29
A- Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO).....	29
B- Fonds International pour le Développement Agricole (FIDA).....	30
Paragraphe 2 : Les structures régionales et nationales	31
A- Les structures à vocation régionale :	31
1- Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA).....	31
2- Comité Permanent Inter-états de Lutte contre la Sécheresse (CILSS).....	32

B- Les Structures Nationales	33
1- Office National de Sécurité Alimentaire (ONASA).....	33
2- Agence Béninoise de Sécurité Sanitaire des Aliments (ABSSA)	33
SECTION II : LES DIFFERENTES ACTIVITES DES ORGANISATIONS.....	35
Paragraphe 1 : Les activités principales.....	35
A- Assurer l'alimentation	35
B- Le soutien à l'amélioration de la production agricole	36
Paragraphe 2 : Activités subsidiaires	38
A- L'Adoption des normes internationales de qualité.....	38
B- L'Assistance aux activités génératrices de revenus.....	40
SECONDE PARTIE : ANALYSE CRITIQUE DES MECANISMES DE LA SECURITE ALIMENTAIRE.	42
<i>CHAPITRE I : LES DIFFICULTES DE MISE EN ŒUVRE DE LA SECURITE ALIMENTAIRE</i>	43
Section I : Les difficultés liées à la réalisation des quatre critères fondamentaux	43
Paragraphe 1 : La nécessité de se procurer les produits alimentaires.....	43
A- La disponibilité et la qualité des produits.....	43
B- La qualité des produits.....	43
Paragraphe 2 : Les moyens d'accès	44
A- L'accessibilité et la stabilité	44
B- La stabilité.....	44
Section II : Les entraves matérielles et socio politiques.....	45
Paragraphe 1 : Les difficultés d'ordre matériel	45
A- Les problèmes fonciers	45
B- La disponibilité de l'eau.....	46
Paragraphe 2 : Les difficultés d'ordre socio politique.....	48
A- Les conflits armés.....	48
B- L'effet des criquets dévastateurs.....	53
SECTION I : L'IMPERATIF D'UN DISPOSITIF DE MESURES ADEQUATES A L'ECHELLE INTERNATIONALE ET REGIONALE	55
Paragraphe 1: A l'échelle internationale.....	55
A- La nécessité d'une agriculture biologique.....	55
B- Un cadre stratégique mondial et l'assistance technique aux Organisations	57
Paragraphe 2 : A l'échelle régionale.....	59
A- Le plan de Lagos.....	59
B- La politique agricole de l'Union Economique Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)	61
SECTION II : MISE EN ŒUVRE DES STRATEGIES AU PLAN NATIONAL.....	63
Paragraphe 1 : Un planning de dispositions principales	63
A- Le Plan Stratégique National de Développement de l'Alimentation	63

B- Le Plan stratégique 2014-2017 pour la sécurité alimentaire au Bénin.	64
Paragraphe2 : Des stratégies secondaires	67
A- Le programme National Complet de Sécurité Alimentaire (PNCSA)	67
B- Le Plan d’Urgence à la Sécurité Alimentaire (PUASA)	68
CONCLUSION GENERALE.....	69
BIBLIOGRAPHIE.....	73
ANNEXES	82
TABLES DES MATIERES	102