COMISSÂO DA CEDEAO

ECOWAS COMMISSION

COMMISSION DE LA CEDEAO

Département de l'Agriculture, de l'Environnement et des Ressources en Eau

Accélérer la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA

Note d'orientation stratégique
Vers une sécurité alimentaire de proximité en Afrique de l'Ouest :

« Faim Zéro en Afrique de l'Ouest »

Septembre 2012

Avec l'appui technique de :

Plateforme d'Appui au Développement Rural et à la Sécurité Alimentaire en Afrique de l'Ouest et du Centre (Le Hub Rural)

Sommaire

1 Une situation alimentaire et nutritionnelle préoccupante 3
2 La sécurité alimentaire et la résilience dans l'ECOWAP 4
3 Comment aller vers une ECOWAP « pro-résilience »? 6
3.1 Le débat sur la résilience et ses écueils 6
3.2 Quelques principes pour une ECOWAP « pro-résilience » 7
4 L'expérience brésilienne : enseignements et limites pour l'Afrique de l'Ouest 8
5 Analyse des similitudes et différences entre la situation brésilienne et ouest africaine 9
6 De multiples initiatives internationales mais un leadership ouest africain qui reste à construire 10
7 Vers une initiative ambitieuse : « Faim Zéro en Afrique de l'Ouest » 11
7.1 L'ambition : éradiquer la faim et la malnutrition 12
7.2 L'approche : s'appuyer sur l'existant, le réformer autour du focus « lutte contre la faim », réformer la gouvernance, approfondir la participation populaire 12
8 Les prochaines étapes 17
9 Annexe 1 : L'expérience brésilienne Faim Zéro 19

1 Une situation alimentaire et nutritionnelle préoccupante

1. Malgré les importants programmes de relance agricole que les pays de la région ont mis en place ces dernières années, et leurs impacts globaux sur les disponibilités agricoles et alimentaires, l'Afrique de l'Ouest, et en particulier la zone sahélienne, fait face à une succession de crises alimentaires et nutritionnelles de plus en plus rapprochées dans le temps et d'ampleurs croissantes.

2. La gestion de ces crises mobilise des ressources considérables, sans pour autant apporter de solution durable. La plupart des instruments, mobilisés dans l'urgence, s'attaquent aux conséquences – la rupture d'accès aux vivres des ménages et la malnutrition des enfants -, mais ne répondent pas aux causes de ces crises à répétition. Ils n'ont d'ailleurs pas la prétention de le faire.

3. La répétition des crises est un triple révélateur :
    a. Le révélateur d'une exposition croissante des ménages pauvres à de multiples facteurs de risque, notamment les facteurs climatiques et les risques de marché ;
    b. Le révélateur d'une dégradation continue des conditions d'existence des ménages pauvres. Cette dégradation est à mettre en relation avec la croissance démographique, la pression sur les terres, la dégradation des ressources naturelles, l'absence d'accès aux facteurs de production, au crédit et aux mécanismes assurantiels, etc. Mais elle doit aussi être reliée avec le faible accès aux services de base qui frappe plus spécifiquement les populations les plus pauvres : faible accès à l'éducation (notamment des jeunes filles), à la santé, à l'eau potable, à l'assainissement, etc. ;
    c. Le révélateur que les politiques agricoles ne parviennent pas à apporter des réponses structurelles à ces ménages fragiles. La plupart des incitations qu'elles développent s'adressent à des structures de production qui sont en capacités de les valoriser : assise foncière, équipements, formation, accès au crédit, aux intrants et aux marchés, etc.

4. Confrontés à ces crises répétées, les ménages vulnérables voient leur capital (de production, social, familial, etc.) s'éroder. Ils sont dans l'incapacité de le reconstituer avant la survenue de la crise suivante. Ils sont dès lors de plus en plus vulnérables et dépendants de l'assistance extérieure. Les procédures de mobilisation de ces aides les conduisent à intervenir lorsque la situation alimentaire et nutritionnelle des ménages est déjà fortement dégradée. La focalisation sur les réponses aux crises conjoncturelles n'apporte pas de solution efficace à l'insécurité alimentaire chronique et à la malnutrition.

5. Fondés sur les suivis effectués par les SAP ou les enquêtes ponctuelles, les diagnostics conjoncturels de la situation alimentaire et nutritionnelle, qui fondent les plans de réponse aux crises, peinent à établir un diagnostic dynamique de la vulnérabilité des ménages, de leur exposition aux risques et de leurs capacités à les affronter. Ils sont plus performants pour rendre compte d'une situation de crise dans les zones vulnérables que pour anticiper la dégradation des moyens d'existence des différentes catégories de ménages. Dans ces conditions, les réponses sont dominées par l'urgence et continuent de privilégier une assistance sous forme d'aide alimentaire en nature, avec des méthodes de ciblage géographiques ou d'autocibalge. Cependant, depuis quelques années, les ONG et les agences des Nations Unies tentent de mettre en place des formes d'assistance alimentaire plus diversifiées, qui intègrent des filets de protection sociale, via notamment des transferts monétaires ou des systèmes de coupons alimentaires.

6. Au cours des derniers mois, le débat sur la résilience domine la réflexion des décideurs tant au niveau de la région, que des partenaires internationaux. Il traduit le souci de mieux adresser les causes fondamentales de la vulnérabilité qui transforment les crises conjoncturelles en une insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique. La faim et la malnutrition chronique qui affectent les ménages pauvres les rendent plus vulnérables aux chocs, et réciproquement, les chocs successifs d'origine naturelle, économiques ou « politiques », que subissent les ménages

érodent leur capital et leurs capacités, affectent leur résilience et les installent progressivement ou brutalement dans une insécurité alimentaire chronique.

7. Pour autant, les visions précises des causes profondes de la vulnérabilité des ménages et de la notion de résilience des ménages portées par les différentes parties prenantes restent à clarifier pour pouvoir aller vers un agenda commun, fédérateur, de nature à impulser une transformation en profondeur des approches, des politiques publiques et des modes d'assistance internationale. La présente note d'orientation s'appuie sur la définition suivante : la résilience est la capacité des communautés et des ménages à anticiper et absorber les effets d'un choc, puis à restaurer leurs capacités productives/économiques avec rapidité et efficacité.

8. L'intrication croissante des facteurs structurels et conjoncturels des crises alimentaires complique le diagnostic sur les formes de crise, leurs causes et la façon d'y remédier. De la même façon, si le consensus se fait sur les limites (i) des réponses d'urgence, et (ii) des « réponses développement » pour réduire la vulnérabilité, les chemins à emprunter et les instruments à mettre en œuvre pour fournir une issue à chaque ménage confronté à la faim et à la malnutrition restent à tracer.

9. La note analyse rapidement comment l'ECOWAP prend en charge ces questions et ce qu'il conviendrait de faire évoluer, montre comment l'expérience brésilienne « Faim Zéro » pourrait inspirer la région dans son combat contre la faim et la malnutrition et enfin, esquisse des orientations pour une telle initiative en Afrique de l'Ouest.

2 La sécurité alimentaire et la résilience dans l'ECOWAP

10. Le cadre général de la politique agricole de la CEDEAO affiche fortement l'objectif de sécurité alimentaire. Il l'inscrit dans une perspective de souveraineté alimentaire de la région, en misant sur la valorisation des potentialités agricoles régionales pour réduire la dépendance de la région à l'égard des importations alimentaires. Cette option forte s'inscrit dans le contexte mondial d'incertitudes sur les perspectives alimentaires de la planète.

11. La crise alimentaire de 2008 a renforcé la pertinence du diagnostic formulé par l'ECOWAP, proposant d'affronter tant les enjeux régionaux (transformation/intensification/diversification des agricultures, adaptation aux changements climatiques, organisation et régulation des marchés, développement des services, prévention et gestion des crises alimentaires, développement des réserves d'urgence, etc.), que les enjeux internationaux (réduction de l'instabilité des prix aux frontières de l'espace régional) influant sur la sécurité alimentaire des populations de la région.

12. Dans une région où les crises alimentaires ont longtemps été assimilées à des crises de disponibilités agricoles (impact de la forte vulnérabilité des systèmes agricoles aux aléas climatiques et de la faible intensification et productivité agricoles), l'ECOWAP a introduit une analyse et une vision qui traite de façon plus équilibrée les différentes dimensions de la sécurité alimentaire.

13. Le PRIA privilégie en effet trois objectifs spécifiques : (i) la promotion de la production de produits stratégiques; (ii) l'amélioration de l'environnement économique et institutionnel du secteur agricole, visant notamment (mais pas seulement) à améliorer le fonctionnement des marchés ; et (iii) l'amélioration de l'accès à l'alimentation des populations vulnérables.

14. La vision développée par ECOWAP accorde la priorité au soutien et à la modernisation de l'agriculture familiale. Cette approche cherche à combiner deux enjeux :

    a. une agriculture efficace, productive et durable qui soit en capacité de répondre à la croissance des besoins alimentaires dans des conditions économiques et commerciales qui permettent de stabiliser et de baisser les prix à la consommation au niveau des ménages acheteurs nets de vivres (ménages urbains et ménages ruraux déficitaires) ;

b. une agriculture qui procure des revenus et des ressources à un nombre important d'actifs, dans la mesure où la capacité des autres secteurs économiques de capter la main d'œuvre excédentaire du secteur agricole est faible.

15. De ce point de vue, la vision de l'ECOWAP s'inscrit dans une stratégie de long terme visant tant la sécurité alimentaire globale des Nations et de la région Afrique de l'Ouest, que la sécurité alimentaire au niveau des ménages.

16. Le troisième objectif spécifique du PRIA cible plus particulièrement les enjeux liés à l'accès à l'alimentation. Il traite notamment :

    a. des dispositifs d'information sur la situation alimentaire et la vulnérabilité et l'accompagnement des pays pour la conception des plans de contingence, permettant d'anticiper les réponses aux crises alimentaires ;
    b. de la constitution d'une réserve régionale de sécurité alimentaire, complétant un dispositif de stockage local et national ;
    c. la mise en place de programmes de cofinancement de filets de sécurité au niveau des populations les plus vulnérables.

17. Au titre de ce troisième objectif, les pays ont révisé la Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires. La région a préparé le projet de réserve alimentaire régionale, qui se veut un cadre intégrateur de différentes initiatives, dont celle du G20, et qui sera soumis pour adoption au Comité Ministériel.

18. Deux questions se posent : (i) Sept ans après son adoption, la politique régionale ECOWAP reste-t-elle fondamentalement appropriée aux défis que la région doit relever ? (ii) Les conditions de sa mise en œuvre lui permettent-elles de relever ces défis ?

19. Les réponses sont nuancées sur ces deux plans :

    a. Toutes les parties prenantes et les observateurs considèrent que la politique régionale répond dans ses objectifs, résultats attendus et priorités aux enjeux et défis de la région en matière de sécurité et de souveraineté alimentaires globales. L'ECOWAP est considérée dans l'absolu comme le cadre de référence car traitant des dimensions structurelles de la sécurité alimentaire, notamment les aspects disponibilités et fonctionnement des marchés. Elle déploie par ailleurs une stratégie cohérente dans le domaine de la prévention et gestion des crises alimentaires.

    b. Le mémorandum relatif au bilan de la mise en œuvre de l'ECOWAP, soumis au Comité ministériel de septembre 2012, montre l'ampleur des chantiers entrepris dans de nombreux domaines. Il témoigne aussi de la difficulté à réorienter progressivement les programmes existants dans le sens des priorités retenues dans l'ECOWAP, et à engager de façon équilibrée la déclinaison des activités autour des trois objectifs spécifiques de l'ECOWAP. L'alignement des bailleurs sur les politiques nationales et régionales reste un défi quotidien. Bien que la plupart des pays réalisent des efforts importants pour respecter l'engagement de Maputo (10% du budget national alloué au secteur agricole), les financements publics de l'agriculture restent très insuffisants au regard des ambitions affichées dans les politiques agricoles, compte tenu du poids démographique et économique du secteur agricole dans les économies nationales. Deux problèmes s'ajoutent à ce panorama rapide : (i) la faiblesse des capacités humaines et institutionnelles, depuis le niveau local jusqu'au niveau régional et (ii) l'articulation, la complémentarité et la coordination concrètes des échelles de gouvernance.

    c. Une politique se différencie d'un programme ou d'un projet dans le sens où elle porte une vision de long terme et cherche à introduire des transformations structurelles. Elle a « un pas de temps » long et ne peut induire des impacts durables, des changements de structure, qu'à l'échelle de 10-15 ans. Sa mise en œuvre effective, au delà des effets d'annonce, des urgences, ou des effets de mode est un paramètre absolument crucial. Or,

pour diverses raisons tant les PNIA que le PRIA ne sont aujourd'hui que très partiellement mis en œuvre.

d. L'ECOWAP (PRIA et PNIA) passe sous silence une question centrale au regard des enjeux de la sécurité alimentaire et des enjeux liés à la résilience : est-il possible et dans quelles conditions d'offrir des perspectives de sortie de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire pour tous les ménages agricoles ? Allant de pair avec cette question, la politique agricole est-elle en capacité de s'adresser avec les mêmes instruments à toutes les catégories de producteurs agricoles, quelles que soit les zones agro-écologiques, la taille économique de l'exploitation, la dotation en facteurs de production, l'accès aux marchés, etc., ou faut-il mieux différencier les instruments en fonction d'objectifs plus détaillés ciblés sur les différentes catégories de producteurs ? L'hypothèse sous jacente est que les producteurs et les éleveurs les plus marginalisés échappent aux approches actuelles et qu'ils ont besoin d'instruments spécifiques leur permettant de mieux gérer les risques et d'engager un processus d'accumulation. C'est là tout l'enjeu du débat sur la résilience et la mise en place de filets de protection sociale.

e. Une analyse plus détaillée est nécessaire au regard des trois enjeux suivants dont la coordination structure la notion de résilience :

   i. L'ECOWAP facilite t'elle l'accès direct de ces catégories de ménages aux capitaux qui leur sont nécessaires?
   ii. L'ECOWAP facilite t'elle l'accès indirect de ces catégories de ménages aux capitaux qui leur sont nécessaires, via le fonctionnement du marché du crédit et de l'assurance, du marché des produits, des services publics ?
   iii. L'ECOWAP a t'elle permis de définir un cadre législatif, normatif et réglementaire adapté et favorable à ces ménages ?

3 Comment aller vers une ECOWAP « pro-résilience »?

20. Malgré les multiples études et enquêtes, on ne dispose pas d'une situation de référence détaillée pour l'ensemble des pays permettant d'aller vers une compréhension approfondie de la vulnérabilité des ménages, des causes et des manifestations de cette vulnérabilité. C'est le point de départ et un investissement doit être consenti pour disposer de cet état des lieux, d'une cartographie des risques, du degré d'exposition des ménages et de leurs capacités de les affronter.

21. En second lieu, il convient de conduire une réflexion opérationnelle spécifique sur la question de la résilience en s'intéressant à trois questions clés :

   a. Clarifier la notion de résilience et les attributs d'une politique visant à la renforcer ;
   b. Définir comment améliorer la prise en compte des risques dans le portefeuille actuel des activités des PNIA et du PRIA ?
   c. Déterminer comment cibler des mesures spécifiques vers les populations rurales vulnérables, qui sont entraînées ou en voie de l'être dans une spirale de décapitalisation et par voie de conséquence d'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique ?

3.1 Le débat sur la résilience et ses écueils

22. Dans le débat actuel sur la résilience, il convient d'éviter plusieurs écueils :
   a. Le premier serait de considérer que l'ensemble des approches et programmes actuels concourent d'une façon ou d'une autre à accroître la résilience des ménages agricoles pris dans leur ensemble. Une simple reformulation « axée résilience » suffirait à capter les ressources de l'aide qui s'inscriraient désormais dans cet objectif.

   b. Le deuxième écueil concerne les filets sociaux, sensés traduire cet effort dans le sens d'un appui à la résilience. Les filets sociaux recouvrent une très large gamme d'outils, mais leur sélection judicieuse doit être réalisée en fonction des objectifs qui leurs sont

assignés : éviter la décapitalisation des actifs, ou combiner « réponse d'urgence et enclenchement d'un processus vertueux de renforcement des capacités des ménages ».

c. Les filets sociaux peuvent jouer un rôle majeur s'ils évitent la décapitalisation et l'adoption de stratégies de survie récessives. Mais, judicieusement choisis et négociés avec les bénéficiaires, ils peuvent aussi permettre d'enclencher ce processus d'accumulation nécessaire à la sortie de la « trappe de pauvreté ». Ils peuvent enfin permettre de traiter le caractère multidimensionnel de la malnutrition, notamment en facilitant l'accès aux services de santé, à la scolarisation et à l'alimentation scolaire, etc.

d. Une politique ambitieuse de filets sociaux n'a de sens que si elle s'inscrit dans la durée. Elle ne peut être envisagée sur la base d'une mobilisation de l'aide internationale, pour des raisons de dépendance et pour des raisons de prévisibilité et de durabilité.

e. Allant de pair avec le point précédent, le troisième écueil, lui aussi assez classique, serait de considérer que l'aide au développement, si elle se re-déploie autour de l'objectif « résilience »peut être en capacité de la régler. De fait, elle se retrouverait au centre du processus (le risque actuel avec l'initiative AGIR), les institutions régionales, les Etats et les acteurs de la région relégués dans un rôle de « faux leadership » (avalisant des options prises dans le cadre des concertations entre PTF, mais sans réelle capacité de les influencer). Or, comme dans les autres domaines, l'aide internationale ne peut être efficace que si elle parvient à se positionner en soutien à une réelle dynamique et un processus régional, et non au centre de cette dynamique. Le danger est de voir le prétexte de l'urgence dicter l'agenda et le calendrier.

f. Le quatrième écueil porte sur la capacité de portage intersectoriel de la Politique agricole. Les enjeux liés à l'accès à l'alimentation en milieu urbain et les enjeux relatifs à la malnutrition peuvent difficilement être portés par une politique agricole. Il en va de même des dimensions commerciales. Le caractère multisectoriel oblige à se doter de dispositifs de coordination forts, en capacité d'arbitrer et d'orienter les politiques sectorielles, en particulier au niveau national et régional.

3.2 Quelques principes pour une ECOWAP « pro-résilience »

23. Du point de vue de la CEDEAO, plusieurs principes directeurs pourraient guider la conception d'une stratégie en matière de renforcement de la résilience des ménages agricoles ou ruraux :

a. S'appuyer sur un diagnostic solide et renouvelé :
   i. de la vulnérabilité aux chocs des différentes zones et des différentes catégories de ménages et des institutions locales (institutions d'épargne crédit, micro-finance, banques de céréalesou d'aliments bétail, systèmes d'approvisionnement en intrants, etc.). De nombreuses institutions locales, piliers du développement, sont pensées en année moyenne et aucun mécanisme ne leur permet de gérer ou de mutualiser le risque.
   ii. de la cartographie des risques qu'affrontent ou sont susceptibles d'affronter les ménages ;

b. S'appuyer sur une vision prospective fondée sur le devenir des différentes catégories d'exploitations familiales. Quelques travaux existent (Ruralstruc par exemple) et montrent l'extrême diversité de l'exploitation familiale et questionnent leur devenir dans le secteur agricole. Ces diagnostics sont essentiels pour orienter de façon dynamique les approches de la résilience et le choix des filets de sécurité appropriés. Ils permettent d'envisager des trajectoires différenciées selon les capacités des exploitations et les caractéristiques des économies des ménages: diversification des sources de revenus en dehors de l'agriculture, intensification / diversification des productions agricoles, réduction de l'impact des aléas via la maîtrise des risques (CES/DRS, maîtrise de l'eau, politique foncière, etc.) ;

c. S'intéresser aux institutions et aux acteurs, et repenser le mode de gouvernance de la sécurité alimentaire depuis le niveau local (les territoires) jusqu'à l'échelle régionale. Le monde de l'urgence a généralement l'habitude de considérer l'individu ou le ménage seulement. Rares sont les approches qui s'intéressent à l'environnement socio institutionnel des populations, primordial dans une approche orientée par une perspective de développement. A ce titre l'approche de la CEDEAO devrait s'intéresser aux dimensions suivantes :
    i. Quel rôle doivent jouer les collectivités locales dans la conception et la gestion des filets de protection sociale ?
    ii. Quels rôles doivent jouer les acteurs locaux (groupements de producteurs et OP de base, associations féminines, etc.) ?
    iii. Quelles institutions construire dans un cadre organisé pour mettre en place des instruments de gestion du risque ?
    iv. Quels mécanismes de mutualisation des risques déployer, et quel peut être le rôle pertinent de l'échelle régionale ?
    v. Quelle répartition des missions et responsabilités dans les différents domaines d'intervention entre les échelles (collectivités décentralisées, Etat, Région) et entre les différentes catégories d'acteurs ?
    vi. Quel mécanisme performant de coordination mettre en place pour assurer la cohérence et l'efficacité de l'action : (i) entre les échelles administratives/géographiques ; (ii) entre les différentes interventions sectorielles ; (iii) entre les différentes catégories d'acteurs ?

d. Concevoir des filets de protection sociale qui permettent d'accompagner les ménages vers une sortie de crise durable, et adapter ces filets à cette perspective (notamment sur le plan des contreparties attendues des ménages qui en bénéficient) ;

e. L'initiative de la CEDEAO en faveur d'une approche renouvelée de la sécurité alimentaire de proximité s'inscrit dans cette vision.

4 L'expérience brésilienne : enseignements et limites pour l'Afrique de l'Ouest

24. En 2003, le Président Lula lançait la stratégie « Faim Zéro » dans un pays où la faim concernait environ un tiers de la population, soit environ 70 millions de personnes. On estime aujourd'hui que le programme a permis de sortir 20 millions de personnes de la pauvreté et a considérablement fait reculer la faim et la malnutrition.

25. La stratégie « Faim Zéro » s'appuie sur plusieurs éléments fondamentaux :

a. *Une base juridique* comprenant (i) la loi nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle ; (ii) l'inscription du Droit à l'alimentation dans la Constitution, (iii) une loi sur l'agriculture familiale ;
b. *Une réforme de la gouvernance* avec la mise en place du Système National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (SISAN) fondé sur deux principes majeurs – la participation populaire et l'inter-sectorialité -, et comprenant :
    i. Une Conférence Nationale sur la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle : elle associe des milliers de représentants des différentes catégories d'acteurs, se réunit une fois tous les quatre ans et détermine les orientations de la stratégie Faim Zéro ;
    ii. Un organe de dialogue et de coordination entre les pouvoirs publics et la société civile, aux différents niveaux territoriaux. Au niveau national il s'agit du CONSEA, organe consultatif présidé par la société civile et dont les deux tiers des membres en sont issus ;
    iii. Un organe de planification, de coordination opérationnelle (différentes échelles et différents instruments) et de mise en œuvre : Le Ministère du Développement Social et du Combat contre la Faim ainsi que la Chambre Interministérielle de sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (CAISAN). Elle réunit les représentants de 19 ministères engagés dans la stratégie.

iv. La décentralisation du dispositif, depuis le niveau fédéral jusqu'au niveau local

c. *Une approche cohérente et multidimensionnelle* caractérisée par :
   i. La combinaison de mesures d'urgence et de mesures de moyen-long termes ;
   ii. Des instruments ciblés sur le monde rural, et sur les populations urbaines ;
   iii. La promotion des liens entre villes et campagnes, en particulier autourde l'approvisionnement alimentaire ;
   iv. L'intervention sur les différentes dimensions de la SA : l'appui à la production familiale ; le fonctionnement du marché via la sécurisation des débouchés des petits producteurs (contrats d'achats) ; l'accès à l'alimentation des plus pauvres, via les transferts (allocations monétaires et alimentaires) ; la nutrition via les conditionnalités sociales, les programmes de cantines scolaires, la qualité des aliments, etc.

d. *Le financement sur budget de l'Etat* avec une contribution mineure des partenaires internationaux.

26. La stratégie Faim Zéro repose sur l'articulation d'un ensemble de programmes dont l'orientation est prioritairement axée sur la lutte contre la faim et la malnutrition, avec quatre objectifs ou piliers majeurs :
    a. Favoriser l'accès à l'alimentation ;
    b. Renforcer l'agriculture familiale ;
    c. Promouvoir les activités génératrices de revenus ;
    d. Promouvoir le partenariat et la mobilisation sociale ;

27. Quatre programmes sont particulièrement concernés, en relation avec les objectifs de la stratégie :
    a. Le système d'allocations familiales conditionnelles ;
    b. Le programme de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF) ;
    c. Le programme d'achats publics de produits alimentaires (PAA) ;
    d. Le programme d'alimentation en milieu scolaire (PNAE).

5 Analyse des similitudes et différences entre la situation brésilienne et ouest africaine

28. Le tableau en annexe 1 tente de dresser une forme d'inventaire susceptible d'alimenter la discussion sur les conditions d'une réplication de l'initiative brésilienne en Afrique de l'Ouest, en s'intéressant plus particulièrement aux points suivants :
    a. L'ampleur de la faim et de la malnutrition et ses causes ;
    b. Les fondements juridiques ;
    c. L'organisation administrative et la gouvernance ;
    d. Le financement des politiques agricoles et de sécurité alimentaire ;
    e. L'organisation et la structuration de la société civile et du monde agricole ;

29. Le principal enseignement de l'expérience brésilienne porte sur la cohérence d'ensemble : (i) une volonté politique forte, appuyée sur (ii) un mouvement social structuré et déterminé, (iii) une organisation de l'Etat qui permet d'opérationnaliser la stratégie, (iv) dans un cadre de gouvernance structuré aux différentes échelles territoriales, (v) avec une participation forte de la société civile et des responsabilités clairement déterminées vis-à-vis des pouvoirs publics et enfin, (vi) des actions ciblées sur les différentes causes de la faim et de la malnutrition et articulées entre elles, ainsi qu'une (vii) cohérence entre les moyens financiers mis en œuvre et l'objectif fixé.

30. La convergence et l'articulation d'un ensemble de programmes vers l'atteinte d'un objectif clairement identifié comme un défi partagé par la société, les acteurs non gouvernementaux et le Gouvernement, expliquent une large part des résultats obtenus, même si le Brésil n'est pas encore parvenu à éradiquer complètement la faim et la malnutrition. En confiant la mission de coordination à un ministère spécifique que la mission de développement social et de combattre la faim oblige à travailler sur le caractère multifactoriel des enjeux alimentaires et nutritionnels, le Gouvernement se dote des moyens d'agir non seulement sur les dimensions agricoles mais sur l'ensemble des dimensions de la sécurité alimentaire.

31. De l'analyse détaillée des enseignements découle l'identification des possibilités de s'inspirer de cette expérience pour engager une lutte déterminée contre la faim et la malnutrition en Afrique de l'Ouest. Le dialogue engagé entre la région et le Brésil, dans le cadre du Centre d'Excellence Contre la Faim (Brasilia) pourra permettre d'approfondir les leçons de l'expérience et d'affiner le contenu d'une stratégie faim Zéro en Afrique de l'Ouest.

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

32. La crise alimentaire mondiale de 2008 a sonné le réveil de la Communauté internationale. Les inquiétudes portaient simultanément sur (i) l'aggravation conjoncturelle de la situation alimentaire (avec une augmentation brutale des personnes sous alimentées, après plusieurs années de décroissance), notamment en Afrique, (ii) les risques politiques, induits par les émeutes de la faim ; et (iii) les perspectives alimentaires mondiales en raison de la croissance démographique, du ralentissement de la croissance agricole, de la crise des énergies fossiles (montée en puissance des agro-carburants potentiellement concurrents des utilisations alimentaires), et des changements climatiques.

33. Le G8 réuni sous la Présidence italienne à l'Aquila a pris des engagements en faveur de la sécurité alimentaire (22 milliards de dollars sur trois ans). Le GAFSP (Programme global Agriculture et sécurité alimentaire) a été créé pour canaliser ces ressources et de nombreux pays ouest africains ont pu financer certains éléments de leurs PNIA par ce canal. Cependant une part importante des engagements (80 %) n'a pas encore été mobilisée.

34. Le Mouvement de renforcement de la Nutrition (Scaling Up Nutrition) a été créé en 2010 sous l'égide des Nations Unies. Il appuie les actions de renforcement de la nutrition dans les pays volontaires, en rendant plus efficace les initiatives et programmes existants. Le Bénin, le Burkina Faso, le Ghana, le Niger, le Nigeria, la Gambie, le Mali, le Sénégal, la Sierra Leone sont engagés dans ce mouvement. Les plans nationaux de renforcement de la nutrition traduisent les engagements des parties prenantes à (i) prendre en compte la nutrition dans les programmes de tous les secteurs d'action des pouvoirs publics ; (ii) élargir la couverture des interventions.

35. Dans la continuité de l'Aquila le Président Obama a lancé lors du G8 de Camp David (mai 2012) la *« Nouvelle alliance mondiale pour la sécurité alimentaire et la nutrition ».* Elle vise à sortir 50 millions d'africains de la pauvreté dans les 10 prochaines années via des partenariats public-privé, notamment à travers la mobilisation de 45 entreprises locales ou multinationales qui se sont engagées sur un montant de 3 milliards de dollars. Cette alliance doit être mise en œuvre dans le cadre du PDDAA.

36. Sous Présidence française le G20 a mis l'accent sur les réponses à la volatilité des prix internationaux, avec deux retombées principales : la mise en place d'un système d'information mondiales (AMIS) et l'appui à la constitution de systèmes de réserves alimentaires régionales. La région Afrique de l'Ouest, en raison du point d'appui que constituait l'ECOWAP et de son leadership régional exercé par la CEDEAO (en coopération avec l'UEMOA, le CILSS et les réseaux d'acteurs socioprofessionnels) a été choisie comme une région test pour développer un système de réserve complémentaire des stocks nationaux.

37. Face à l'ampleur et à la succession des crises alimentaires et nutritionnelles dans le Sahel, la Commission européenne a pris l'initiative en juin 2012 de promouvoir une *« Alliance globale pour l'initiative Résilience au Sahel – AGIR ».*Elle mobilise à cette fin les organisations régionales et les gouvernements, les organisations internationales et les bailleurs de fonds, avec le souhait de voir les institutions régionales prendre le leadership de la coordination de l'initiative. Elle envisage une réunion de haut niveau le 6 décembre prochain à Ouagadougou.

38. A l'occasion de Rio+20, le Secrétaire Général des Nations Unies, M.BanKi Moon a proposé à la Communauté internationale le *« Challenge Faim Zéro »,* centré sur cinq objectifs : (i) permettre à

tous un accès à la nourriture suffisant toute l'année, (ii) mettre fin à la malnutrition pendant la grossesse et la petite enfance, (iii) développer des systèmes alimentaires durables, (iv) doubler la productivité et les revenus des petits producteurs, notamment les femmes et (v) supprimer les gaspillages de produits alimentaires. Cette initiative se veut un cadre cohérent pour l'approche du système des Nations Unies en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Elle s'inscrit dans le cadre de l'initiative du Secrétaire Général en 2008, avec la création de l'Equipe Spéciale de Haut Niveau sur la Crise de la Sécurité alimentaire (HLTF Food Security), dotant le SNU d'un cadre global d'action, actualisé en septembre 2010.

39. La plupart de ces initiatives mobilisent les mêmes partenaires internationaux : les grands bailleurs de fonds, le Secrétariat Général et les agences spécialisées des Nations Unies (PNUD, PAM, FAO, UNICEF, etc.), le FIDA, les institutions financières internationales, en particulier la Banque mondiale, etc. Les grandes ONG internationales, certaines institutions de recherche, voire les entreprises ou les fondations (Gates, AGRA, etc.) y sont régulièrement impliquées. Les banques régionales, notamment la BAD et la BID, s'engagent elles-aussi fortement aux côtés des pays et des institutions régionales.

40. Les initiatives internationales ont toutes pour particularité de mettre en avant le leadership des pays ou institutions régionales. Elles affirment vouloir s'aligner sur les politiques locales et venir en appui à ces dernières en développant des logiques de partenariat. En creux, cette multiplication d'initiatives souligne la faible visibilité des initiatives ouest africaines et la difficulté pour les dirigeants de la région de cristalliser le partenariat international autour de leurs principales préoccupations et priorités. La déclinaison dans les pays et la région de ces initiatives internationales complexifie chaque jour davantage la gouvernance de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. En désignant eux mêmes les institutions nationales ou régionales sur lesquelles ils s'appuient pour déployer leurs initiatives, les organisations et partenaires internationaux ne facilitent pas toujours les démarches de rationalisation et de clarification des mandats et des prérogatives, pourtant indispensables à des progrès significatifs dans le domaine de la gouvernance.

7 Vers une initiative ambitieuse : « Faim Zéro en Afrique de l'Ouest »

41. Douze ans après l'adoption du Cadre Stratégique de Sécurité Alimentaire dans les pays sahéliens du CILSS, 10 ans après l'adoption de la PAU dans l'espace UEMOA et sept ans après celle de l'ECOWAP au niveau de l'espace CEDEAO, les résultats obtenus sont très mitigés. Ils ne permettent pas d'envisager la sécurité de l'accès à l'alimentation pour tous les ouest africains à court ou moyen terme. Il convient dès lors de s'interroger sur la pertinence des politiques mises en œuvre pour combattre la faim et la malnutrition et/ou sur la stratégie déployée pour les mettre en œuvre. Ce diagnostic n'épargne pas non plus les stratégies de lutte contre la pauvreté ciblées sur les OMD, et qui auraient dû permettre de traiter les enjeux liés à la relation pauvreté/accès aux services sociaux/réduction de la faim et de la malnutrition.

42. La section 2 explicite la façon dont l'ECOWAP aborde les dimensions structurelles de l'insécurité alimentaire chronique ainsi que la prévention et la gestion des crises conjoncturelles, dans le cadre d'une approche holistique.

43. La section 2 met aussi en exergue les limites de l'approche actuelle de l'ECOWAP sur différents points :

    a. *La gouvernance*, qui pourrait être améliorée en travaillant sur les aspects suivants :
        i. L'implication et la participation des Communautés locales à la définition et la mise en œuvre des stratégies ciblées sur la construction de la sécurité alimentaire pour tous et la résilience. Cet aspect repose la question de la subsidiarité dans le cadre des processus de décentralisation, et le rôle des gouvernements locaux (collectivités territoriales) ;
        ii. L'articulation entre les différentes dimensions qui permet de faire des progrès significatifs en travaillant sur les interrelations entre (i) accès aux ressources productives, (ii) diversification des activités et accès aux revenus, (iii) accès aux

services de base, notamment dans les domaines essentiels sur le plan de la nutrition: eau potable, éducation, soins de santé primaire ;

iii. L'articulation au niveau national et régional entre les initiatives de développement social, les politiques agricoles et les initiatives de développement économique et commercial ;

b. *La capacité de mise en œuvre* qui questionne :
   i. La capacité des institutions au niveau local, national et régional ;
   ii. La qualité des dispositifs de planification, coordination, exécution, évaluation ;
   iii. La disponibilité et la prévisibilité des ressources financières ;
   iv. Les ressources humaines ;

c. *Le ciblage des mesures* et le caractère prioritaire des populations vulnérables, avec la nécessité :
   i. d'innover et de différencier les programmes et les instruments de politique agricole en capacité de répondre aux besoins spécifiques de certaines catégories de producteurs qui échappent aux incitations économiques traditionnelles ;
   ii. de développer la résilience des systèmes agricoles et alimentaires et de faire le pont entre l'insécurité alimentaire chronique et les crises conjoncturelles ;
   iii. de déployer des approches spécifiques ciblées sur l'accès à l'alimentation des populations urbaines vulnérables, au regard de la dynamique d'urbanisation en cours.

7.1 L'ambition : éradiquer la faim et la malnutrition

44. L'initiative de la CEDEAO cherche à fédérer les Gouvernements, les Parlements, les acteurs de la société civile et les organisations de producteurs autour d'un enjeu central : **éradiquer la faim à l'échéance 2020, et obtenir des avancées significatives d'ici à 2015.**

45. Atteindre cet objectif implique que les Chefs d'Etat et de Gouvernements, les Présidents des Parlements, les institutions d'intégration régionale, les acteurs de la société civile et les organisations professionnelles en fassent un réel objectif prioritaire et partagé, qui guide la réforme de l'action publique et la conception de dispositifs innovants entre les secteurs public, privé et non gouvernemental. L'affirmation au plus haut niveau de cette ambition est la première étape.

46. Une telle initiative au niveau régional se justifie au regard :

    a. Du problème commun à l'ensemble des pays ouest africains que constituent la faim et la malnutrition ;
    b. Des interdépendances entre les pays et des risques régionaux que fait peser la persistance de la faim et de la malnutrition : conflits, migrations, etc.
    c. De l'importance des processus régionaux d'intégration politique, économique et commerciale ;
    d. Du potentiel que représente cette intégration pour contribuer à régler le problème, notamment en raison des complémentarités entre les pays, les zones agro-écologiques, les bassins de production et de consommation ;
    e. Du potentiel de mutualisation et de coopération entre les pays, les institutions et les acteurs pour affronter ensemble des problèmes communs (capacités de recherche, dispositifs d'information, capitalisation d'expériences, etc.) ;

7.2 L'approche : s'appuyer sur l'existant, le réformer autour du focus « lutte contre la faim », réformer la gouvernance, approfondir la participation populaire

47. Reconnaître le caractère multisectoriel de la sécurité alimentaire et l'incapacité des approches sectorielles, isolées, à y répondre. Ce constat explique l'importance que l'initiative repose sur un engagement très fort des plus hautes autorités car elle doit ensuite être déclinée dans de nombreux secteurs de l'action publique.

48. Compte tenu de l'ampleur du phénomène de la faim dans les zones rurales, il est clair que les institutions et les politiques agricoles ont une responsabilité particulière. Mais elles ne pourront

relever, seules, ce défi de l'éradication de la faim et de la malnutrition. La Présidence de la CEDEAO, le Board des Commissaires, l'ensemble des Gouvernements doivent être mobilisés autour de cet objectif central.

49. Sans remettre en cause l'ensemble des politiques et stratégies en cours, l'initiative cherchera à (i) s'appuyer sur l'existant pour éviter d'en faire un nouveau programme, et (ii) réformer l'existant en questionnant la façon dont il concoure au combat contre la faim et la malnutrition, et (iii) déployer des initiatives complémentaires sur la base des lacunes identifiées. Dans ce sens, l'initiative combinera deux approches complémentaires :

    a. La mobilisation sociale à l'échelle des territoires ;
    b. La réforme et la focalisation des politiques nationales et régionales.

50. **A l'échelle des territoires**, l'enjeu est double. Il s'agit d'une part de s'appuyer sur le potentiel des acteurs locaux pour définir des *stratégies appropriées (ou des plans locaux) de lutte contre la faim et la malnutrition*, qui prennent en compte les spécificités locales en s'appuyant sur une analyse différenciée des économies alimentaires des ménages, les acquis et les enseignements de l'expérience, les capacités, opportunités et atouts locaux, les contraintes et les besoins, etc. Il s'agit d'autre part de reconnaître que le défi d'une alimentation pour tous ne pourra être relevé sans une forte mobilisation et un engagement sans faille des populations, de leurs organisations et des collectivités locales. Certains éléments de ces stratégies locales pourront être financés par un fonds d'appui aux initiatives locales (cf. infra). Cette approche permet d'intégrer la diversité des situations alimentaires, mais aussi la diversité des formes d'organisations sociales et administratives dans les différents pays.

51. **A l'échelle nationale et régionale**, l'approche cherchera à :

    a. *concevoir une base juridique incitative et contraignante :*
        i. *En inscrivant progressivement et systématiquement le principe du Droit à l'alimentation dans toutes les constitutions nationales et réviser le Traité de la CEDEAO* pour introduire ce même droit ;
        ii. *En fournissant une base juridique à l'exploitation familiale ;*

    b. *placer les femmes et les groupes marginalisés au centre de l'initiative*, pas seulement en tant que bénéficiaire potentiel, mais en tant qu'acteur de changement :
        i. Importance du travail de planification à la base ;
        ii. Prise en charge systématique de l'égalité de genre à tous les niveaux ;

    c. *réorienter et exercer une réelle sélection des stratégies, politiques et programmes en fonction de leurs capacités à contribuer à l'objectif « Faim Zéro », et redéployer les moyens humains et financiers sur cette base :*
        i. *Relire les stratégies et politiques qui ont un impact direct sur la faim et la malnutrition* (stratégie de réduction de la pauvreté et de croissance, stratégie de sécurité alimentaire et de PGCA, politique agricole, politique commerciale, politique de décentralisation, etc.), avec trois questions :
            1. Ont-elles permis de faire reculer la faim et la malnutrition ?
            2. Comment améliorer significativement leurs impacts, sur la base d'un partage d'expériences ?
            3. La gouvernance de ces stratégies et politiques est-elle appropriée à l'objectif d'éradication de la faim et de la malnutrition ? Comment l'améliorer ?

        ii. *Réviser les PNIA et le PRIA avec la même perspective* :
            1. Traitent-ilsde façon équilibrée les différentes dimensions de l'insécurité alimentaire des ménages ruraux ?
            2. Ciblent-ils spécifiquement les ménages vulnérables et de quelle manière ?
            3. Intègrent-ils le développement de la résilience des systèmes agricoles et alimentaires des ménages et des communautés ? Comment le faire :

renforcement des stocks de proximité, atténuation et gestion des risques, filets de protection, etc.

4. Comment articulent-ils les différentes échelles d'intervention (local, national, régional) ?
5. Quels rôles et responsabilités confient-ils aux collectivités, communautés et acteurs locaux ?
6. Comment s'articulent-ils avec les autres politiques sectorielles : politique commerciale des produits agricoles et alimentaires, politique bancaire, développement des infrastructures, développement social, etc. ?

iii. *Mettre l'accent sur les instruments de politiques ciblés sur les populations en proie à la faim et la malnutrition*, en particulier les petits producteurs familiaux. Au niveau régional quatre instruments sont programmés : (i) l'appui à l'intensification de la production, (ii) la régulation du marché et la réduction de la volatilité des prix des produits vivriers stratégiques, (iii) les filets de sécurité alimentaire pour les populations vulnérables, (iv) les réserves de sécurité alimentaire.

1. L'instrument « appui à l'intensification » devrait être orienté vers deux priorités :
    a. Cibler prioritairement les petits producteurs qui n'utilisent pas d'intrants et d'équipements ;
    b. Cibler les différents systèmes de production dans les zones agro-écologiques fragiles (agricoles, pastoraux, agropastoraux), les plus affectées par la variabilité et le changement climatiques, en ciblant des incitations privilégiant des systèmes d'agriculture durables (agroécologie, gestion de l'eau) ;

2. L'instrument « régulation des marchés », complexe à mettre en œuvre compte tenu du très faible degré actuel de structuration des filières à l'échelle régionale, devrait être conçu :
    a. En privilégiant le marché du riz local (et du maïs), qui joue un rôle croissant dans les systèmes alimentaires, et dont l'évolution des prix joue un rôle directeur sur les autres céréales (lien avec l'initiative « riz »);
    b. En combinant la politique d'achats publics de régulation du marché avec la stratégie d'amélioration de la mise en marché par les petits producteurs : appui au stockage et au warrantage, gestion du risque prix, etc. ;
    c. En approvisionnement et en réapprovisionnement la Réserve de sécurité alimentaire, via des contrats d'achats directs aux producteurs ;

3. L'instrument « filets de sécurité » :
    a. Privilégier le cofinancement de programmes de filets de protection sociale ciblés sur la protection des moyens d'existence des ménages, l'accès aux services sociaux, la lutte contre la malnutrition et l'accumulation de capital (dans les activités agricoles ou via la diversification vers d'autres sources de revenus) ;
    b. La question du mode de ciblage et de l'éligibilité des bénéficiaires devra faire l'objet d'un examen très attentif ;
    c. Les modalités d'intervention en milieu urbain doivent être précisées ;
    d. Les filets devront être intégrés dans une approche plus globale visant le renforcement de la résilience des ménages ;

4. La politique de stockage de sécurité :

a. L'étude de faisabilité soumise au Comité ministériel privilégie une approche qui s'appuie sur la complémentarité entre le stockage de proximité, le stockage national et la réserve régionale. Il s'agit d'un des moyens privilégiés pour (i) renforcer les instruments de lutte contre la faim maîtrisés par les acteurs locaux ; (ii) développer la solidarité entre les différentes échelles territoriales et de gouvernance, (iii) construire des cadres concrets de coopérations entre ces différentes échelles.
b. La même étude montre les articulations et les synergies avec les autres éléments de la politique agricole : stratégie d'approvisionnement (cf. supra), gestion des rotations techniques en lien avec les programmes de filets de sécurité alimentaire, etc.

d. *Assurer la cohérence des programmes majeurs ciblés sur la faim et la malnutrition* sur la base d'un pilotage et d'un arbitrage par les plus hautes autorités de l'Etat et de la région, en particulier dans les domaines suivants :
   i. Développer une relation structurée entre des actions ciblées sur l'accès à l'alimentation des populations pauvres et celles ciblées sur l'accès aux marchés des petits producteurs : liens villes – campagne, programmes d'achats publics, approvisionnement des cantines scolaires et des programmes d'assistance alimentaire, etc.
   ii. Encourager la diversification des activités économiques des ménages, dans le cadre des plans locaux de développement ou de sécurité alimentaire ;
   iii. Encourager les petits producteurs à améliorer le stockage et la mise en marché groupée des produits (infrastructures locales de stockage, formation, politique de crédit), et relier cette stratégie avec les mesures de régulation du marché ;
   iv. Aligner la politique commerciale aux frontières de l'espace CEDEAO avec les objectifs de sécurisation des petits producteurs et de souveraineté alimentaire de la région, et privilégier des mesures différenciées pour l'accès à l'alimentation des ménages les plus pauvres à l'alimentation (allocations familiales, coupons alimentaires) plutôt que la défiscalisation des produits importés concurrents des productions locales, de façon à sécuriser les producteurs dans la durée ;
   v. Intégrer les filets de sécurité alimentaire dans une approche globale visant la protection sociale des ménages vulnérables, pour lutter plus efficacement contre la malnutrition des femmes enceintes et allaitantes, ainsi que des enfants en bas âge : lien alimentation, santé, éducation.

e. Développer des mécanismes financiers prévisibles, sécurisés et à la hauteur de l'ambition Faim Zéro
   i. Mettre en place un fonds d'appui complémentaire aux initiatives et stratégies locales permettant de financer (selon les modalités des fonds compétitifs) les actions identifiées, non financées par ailleurs et susceptibles d'atteindre l'objectif « Faim Zéro » ;
   ii. Engager la région dans ce challenge impose aux autorités nationales et régionales d'intégrer l'essentiel des besoins financiers dans le budget des Etats et le cas échéant de concevoir de nouvelles ressources internes de financement. C'est le garant d'une prévisibilité et d'une régularité des ressources indispensable à une action qui doit nécessairement s'inscrire dans la durée. C'est aussi le garant d'un engagement au plus haut niveau. En effet, bien qu'elles restent à évaluer, les ressources financières nécessaires à la réalisation de l'ambition « Faim Zéro » sont très supérieures aux capacités de l'aide internationale ;
   iii. La faisabilité de la réserve régionale de sécurité alimentaire propose d'asseoir le financement de la politique globale de stockage sur un prélèvement communautaire spécifique sur les importations. Cette piste peut être reprise et élargie dans la cadre de cette initiative.
   iv. D'autres pistes existent et devraient être explorées :
      1. La contribution des industries extractives ;

2. La contribution des opérateurs de téléphonie ;
3. La contribution du secteur bancaire ;
4. Etc.

v. La contribution des institutions et partenaires internationaux reste nécessaire, mais son efficacité et sa pertinence dépendront de la capacité de l'aide extérieure à appuyer les mécanismes de financements que la région et les pays détermineront, conformément aux engagements pris dans le cadre du Pacte Régional de Partenariat pour la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA. En contrepartie, il revient aux plus hautes autorités de la région de sécuriser l'usage des ressources, développer des mécanismes et procédures de lutte contre la corruption, assurer une transparence complète dans l'usage des ressources vis-à-vis des populations ouest africaines et de la Communauté internationale.

f. Rationaliser les institutions, clarifier leurs mandats et responsabilités, promouvoir une gouvernance responsable :

i. La cohérence des interventions au regard de l'objectif « Faim Zéro » est difficile à assurer dans le contexte institutionnel actuel ;

ii. Le Cadre de coordination entre la CEDEAO et l'UEMOA devrait se saisir de cette question et proposer une architecture opérationnelle, associant les différentes compétences de la région, en particulier le CILSS (cf. infra). Un Comité de Haut niveau associant les responsables des institutions pourrait être créé, à l'initiative du Président de la République du pays assurant la Présidence de la CEDEAO ;

iii. Le dispositif institutionnel de l'ECOWAP est, à l'échelle régionale, en capacité de porter une telle ambition, si l'engagement politique est réel, avec :

1. Le Comité Consultatif pour l'Agriculture et l'Alimentation associant les principales catégories d'acteurs pour jouer une fonction d'orientation ;
2. Le Comité Inter Départements pour l'Agriculture et l'Alimentation permet de traiter la cohérence des politiques sectorielles sous l'autorité du Président de la Commission (macroéconomie, agriculture, infrastructures, commerce et douanes, affaires humanitaires, etc.) ;
3. Le DAERE assurerait la coordination opérationnelle de l'initiative ;
4. L'Agence Régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation assurerait la mise en œuvre déléguée des actions spécifiques ;
5. Le Fonds régional ECOWADF déploierait les mécanismes financiers, en collaboration avec l'ARAA, les Etats membres, et les banques.

g. Construire et affirmer le leadership régional :

i. Pour affirmer ce leadership, Faim Zéro Afrique de l'Ouest devra reposer sur une stratégie formulée et affirmée par les plus hautes autorités de la région (Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO) ;

ii. Découlant des constats sur la gouvernance, le Sommet sera conduit à indiquer le type d'arrangement institutionnel qui permettra :

1. D'assurer que tous les moyens humains et institutionnels sont mobilisés autour de l'objectif d'éradication de la faim et de la malnutrition ;
2. De clarifier les responsabilités et missions assignées à chaque institution d'intégration et de coopération, et de montrer la cohérence de l'architecture d'ensemble ;
3. A chaque institution de rendre compte de l'exercice de sa mission et de ses responsabilités.

iii. Les partenaires internationaux doivent être invités à souscrire explicitement à cet objectif prioritaire ainsi qu'à l'approche retenue, et à agir dans trois directions pour le rendre possible :

1. Reconnaître la primauté et la légitimité des processus nationaux et régionaux, et positionner l'aide en appui à ces processus ;
2. Mutualiser leurs ressources pour simplifier la gouvernance et placer les acteurs nationaux et régionaux au centre du pilotage et de l'exécution des interventions (politiques, instruments, programmes) ;

3. Adapter les initiatives internationales aux contextes ouest africains et aligner les stratégies d'intervention sur les politiques nationales et régionales.

iv. Les plus hautes autorités de la région mettront en place un organe spécifiquement dédié au pilotage de l'initiative. Pour assurer la mobilisation générale des différentes politiques sectorielles, le Sommet des Chefs d'Etats pourrait confier la Présidence de cet organe au Président de la Commission de la CEDEAO. Celui-ci pourra s'appuyer sur le Commissaire en charge de l'agriculture, de l'environnement et des Ressources en eau pour assurer la coordination opérationnelle.

v. Chaque année, le Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement animerait une session spéciale consacrée à l'évaluation des progrès accomplis, des lacunes et jouerait son rôle d'impulsion et de décision.

8 Les prochaines étapes

52. Mise en débat de l'initiative lors du Comité Ministériel, recueil des commentaires et amendements des experts et des Ministres de l'Agriculture.
53. Si le principe de l'initiative est validé :
    a. concevoir une stratégie détaillée dans la perspective du Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement ;
    b. rédiger une note d'orientation pour les décideurs au plus haut niveau.
54. Préparation d'une contribution à la réunion de haut niveau de l'initiative AGIR (6 décembre 2012).
55. Organisation d'un dialogue politique de haut niveau avec l'appui de la coopération brésilienne, avec les partenaires de la Communauté internationale.
56. Lancement de l'initiative dans le cadre d'une Convention ouest africaine précédée de 15 conventions nationales préparatoires, permettant d'assurer une forte implication des acteurs, jusqu'au niveau décentralisé.

9 Annexe 1 : L'expérience brésilienne Faim Zéro

1. Porté au pouvoir par un mouvement social très fort dans un pays où les inégalités sociales sont parmi les plus élevées au monde, le Président Lula se devait de répondre à une des attentes les plus fortes de la société civile : la lutte contre la pauvreté, l'accès à la terre et la lutte contre la faim.

2. Le secteur agricole s'appuie sur un modèle dual au sein duquel cohabite une agriculture familiale et l'agrobusiness, ce dernier faisant du Brésil un des premiers exportateurs mondiaux de produits agricoles. (viandes, soja, café, …). La production familiale, qui concerne les trois quarts de la main d'œuvre agricole fournit quant à elle 70 % de la consommation alimentaire intérieure. La compétition sur les terres et l'accès aux moyens de production constitue la toile de fond de la compétition entre les deux types d'agriculture. La promesse d'une réforme agraire d'envergure répond aux attentes des mouvements des petits producteurs, notamment du Mouvement des Sans terres (MST).

3. Le tableau suivant tente de comparer les situations entre le Brésil et l'Afrique de l'Ouest pour nourrir le débat sur la réplicabilitéde l'initiative brésilienne et ses conditions.

	Brésil	**Afrique de l'Ouest**
<u>Données générales</u> **Population** **PIB (milliards de dollars US)** **PIB/hab (US $ / habitant)** **Taux de croissance démographique (%)** **Balance commerciale des produits agricoles et alimentaires** **Rang mondial** **Endettement**	 **192 millions** **2440** **12 688** **1,16** **Exportateur net** **8ème puissance économique** **Elevé lors de l'adoption de la stratégie en 2003**	 **300 millions** **305** **1013** **2 à 3,5** **Importateur net** **25ème puissance économique** **Relativement faible dans la plupart des pays**
1. Ampleur du problème de la faim	Un tiers de la population (2003) Faim et malnutrition essentiellement chroniques	34 millions en IA chronique selon données FAO (12 %) – Supérieur selon les analyses de pauvreté et d'accès à l'alimentation Pics très élevés liés aux crises conjoncturelles
2. Causes de la faim et malnutrition	Forte relation avec pauvreté Milieu urbain : sous emploi, « *bidonvillisation* », exclusion sociale Milieu rural : faible accès à la terre, aux moyens de	Milieu urbain : sous emploi ou secteur informel faiblement rémunérateur Milieu rural : Faible accès aux facteurs de production ; réduction de la surface utile par actif / croissance

	production et aux marchés Faible accès des pauvres aux services de base	démographique Aléas de production Dysfonctionnement des marchés et prix des denrées (niveau et instabilité) Faible accès aux services de base Conflits et déplacements de populations
3. Fondements juridiques	Droit à l'alimentation inscrit dans la Constitution Loi sur l'agriculture familiale, avec identification/enregistrement et statut des exploitants Loi sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle	Situation hétérogène selon les pays/ caractère constitutionnel du Droit à l'alimentation (Niger) Peu de pays disposent d'une loi d'orientation agricole (approche dominante : programme de développement agricole et programmes de sécurité alimentaire ou de PGCA) Situation hétérogène / statut des exploitants, enregistrement, etc. (important pour ciblage des mesures)
4. Organisation administrative et gouvernance	Etat fédéral Politique agricole fédérale unique avec deux ministères, un pour l'agrobusiness, un pour l'agriculture familiale Système bancaire structuré permettant de déployer certains outils ciblés sur les ménages (financement des exploitations familiales, système d'allocations familiales) Initiative Faim Zéro confiée à un ministère du Développement Social et du Combat contre la Faim assurant coordination interministérielle	Communauté économique de 15 Etats, incluant une autre Communauté de 8 Etats Convergence des politiques assez faible dans les domaines sectoriels, plus forte dans les domaines de souveraineté régionale (commerce) Organisation administrative et processus de décentralisation différents selon les pays 15 politiques agricoles nationales 2 politiques agricoles régionales (PAU, ECOWAP) Multiples stratégies sous sectorielles et programmes / projets Multiples organisations de coopération sous régionales Forte progression de la couverture du territoire par le secteur bancaire (SFD ou banques classiques) Forte progression de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile et développement d'applications (transferts d'argent, etc.)
5. Financement des programmes agricoles et SA	Budget public ; ressources fiscales Très faibles contributions extérieures	Budget public faible Financement des programmes et des interventions d'urgence avec une forte composante d'aide internationale
6. Société civile et OP	Forte structuration OP structurées selon le modèle d'exploitation Fort degré d'autofinancement	Structuration en cours ONG nationales faibles OP : degré de structuration et d'indépendance très variables selon les pays Forte dépendance des financements extérieurs Réseaux régionaux en construction

4. Outre les éléments évoqués dans le texte (point 4), la continuité de l'action est un autre facteur déterminant des résultats obtenus par le pays. Le Brésil est engagé dans ce combat avec beaucoup de détermination depuis près de 10 ans, avec des politiques structurées, prévisibles, évaluées et réformées en fonction des résultats, un Parlement qui joue un rôle important dans la formulation de la base légale de l'intervention publique. Si des résultats tangibles peuvent être obtenus à courte échéance, l'ampleur des problèmes à résoudre justifie un engagement de long terme et des moyens conséquents et prévisibles.

5. La question du mode de financement de la stratégie est évidemment un autre aspect central. Le Brésil s'appuie sur sa politique fiscale et intègre le financement dans le budget de l'Etat, la lutte contre la faim étant reconnue comme un objectif majeur du mandat du nouveau Président. Ce choix lui permet d'assurer sa souveraineté, à une époque où les instruments publics qu'il a mobilisés enfreignaient la doctrine des institutions de financement internationales. Il a permis de poursuivre les engagements financiers, tant que cette question est restée au cœur de l'agenda du Gouvernement, du Parlement, et de la société civile. C'est encore le cas aujourd'hui. De ce fait, et à la différence de l'Afrique de l'Ouest, les problèmes de gouvernance interne n'ont pas été amplifiés par des visions, approches et modalités multiples de l'aide internationale.