

CHARTRE POUR LA PREVENTION ET LA GESTION DES CRISES ALIMENTAIRES AU SAHEL ET EN AFRIQUE DE L'OUEST ET RESERVE REGIONALE : COMMENT INTEGRER LE SOUTIEN A LA RESILIENCE DES SOCIETES PASTORALES ?

Imma De Miguel, Oxfam, Bénin, idemiguel@intermonoxfam.org

Mayanne Munan, Oxfam, Tchad, mayanne.munan@orange.fr

Résumé

Ces dernières années, deux instruments clés pour la sécurité alimentaire et la résilience ont été mis en place dans la sous région : il s'agit d'une part de la Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires au Sahel et en Afrique de l'Ouest, et d'autre part de la réserve régionale de la CEDEAO. Oxfam s'intéresse de près au potentiel de ces outils et s'est lancé en 2012 dans un processus d'appui au plaidoyer de la société civile sur le suivi de l'application de la Charte dans 6 pays du Sahel : Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, et Tchad. Dans le cadre du présent Colloque régional sur l'élevage pastoral, Oxfam a choisi de poser la question suivante : Quelles opportunités la Charte et la réserve régionale offrent-elles pour la résilience des sociétés pastorales ? La présentation s'est d'abord attachée à présenter la Charte et le potentiel de ses dispositions concernant : des systèmes d'information prenant en compte les spécificités des pasteurs ; des instances de coordination inclusives auxquelles participent les organisations pastorales ; des instruments d'aide et d'assistance alimentaire qui répondent aux besoins spécifiques des pasteurs (ciblage, réserves etc.). Ensuite, la présentation a fait le lien entre les dispositions de la Charte sur les réserves et la création de la réserve régionale de la CEDEAO. Il s'agissait de souligner les bénéfices de la réserve régionale pour la résilience des pasteurs tout en soulignant les questions et défis posés concernant l'aliment bétail (réserve physique ou financière ? prise en compte du Tchad et de la Mauritanie ?). Enfin, Oxfam a recommandé aux signataires de la Charte - Etats, organisations intergouvernementales, partenaires techniques et financiers, et société civile - de relancer un travail de réflexion sur la « Charte évolutive ». Autrement dit l'élaboration d'un guide sur les bonnes pratiques en matière de prévention et gestion des crises alimentaires, qui pourrait notamment permettre de définir clairement les principes et les instruments pour la résilience des pasteurs (système d'information, mécanismes de coordination, ciblage, réserves etc.). Oxfam a également recommandé à tous les acteurs signataires de la Charte de respecter leurs engagements sur le suivi-évaluation de ce texte, en mettant en place les structures multi-acteurs nécessaires et des évaluations annuelles, et en impliquant les pasteurs dans le suivi citoyen de la Charte.

Mots clés : *crise alimentaire, charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires, réserve, résilience, pastoralisme, ciblage, plaidoyer.*

Ces dernières années, deux instruments clés en matière de sécurité alimentaire ont été mis en place dans la sous région : il s'agit d'une part de la Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires au Sahel et en Afrique de l'Ouest, et d'autre part de la réserve régionale mise en place par la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Oxfam s'intéresse de près à ces deux outils, car dans le cadre de sa mission de construire un monde libéré de l'injustice qu'est la pauvreté, l'ONG est présente dans de nombreux pays de la zone, notamment au travers de programmes et d'actions de plaidoyer visant à renforcer les moyens d'existence et la résilience des populations.

Pour Oxfam, la principale question qui se pose dans le cadre du présent colloque régional sur l'élevage pastoral est la suivante : Quelles opportunités la Charte et la réserve régionale offrent-elles pour la résilience des sociétés pastorales ? En d'autres termes, quelle est la stratégie adoptée par ces deux instruments vis à vis du pastoralisme, et quelles sont les pistes d'actions possibles pour les différents acteurs afin de renforcer le soutien à la résilience des sociétés pastorales au travers de ces deux instruments ? Dans un premier temps, cet article présentera la Charte, le travail de plaidoyer fait par Oxfam autour de la Charte, ainsi que les principales dispositions du texte pouvant concerner le pastoralisme. Dans un deuxième temps, cet article fera le lien entre les dispositions de la Charte sur l'assistance alimentaire d'une part, et la réserve de la CEDEAO d'autre part, avant de revenir sur les défis posés autour de la résilience des sociétés pastorales, et de proposer quelques recommandations.

L'actuelle Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires est le résultat d'un processus de révision de la Charte de l'aide alimentaire du 10 février 1990. Pour rappel, cette ancienne Charte de 1990, formulée dans le cadre du réseau de Prévention des Crises Alimentaires (RPCA), avait été adoptée par les Etats membres du CILSS et les pays donateurs membres du Club du Sahel. Il s'agissait d'un code de bonnes pratiques dont le but était d'assurer une fourniture mieux coordonnée et harmonisée de l'aide alimentaire, d'atténuer ses effets pervers et de faire en sorte que celle-ci disparaisse à terme.

En 2007, face à l'évolution du contexte et à la persistance des crises, un processus de révision de cette Charte qui a duré 4 ans a été lancé, sur la base de consultations nationales et internationales, dans les 15 pays de la CEDEAO, la Mauritanie, et le Tchad. Les consultations, auxquelles Oxfam a participé en tant que membre du Comité de Pilotage, ont permis à toutes les parties prenantes – communautés économiques régionales, représentants des gouvernements, organisations professionnelles agricoles, de la société civile, représentants du secteur privé, partenaires techniques et financiers - de faire des commentaires et suggestions, mais aussi de s'approprier le texte.

En novembre 2011, la nouvelle Charte a été adoptée par les Ministres en charge de l'Agriculture, puis approuvée en février 2012 par le 40ème Sommet ordinaire des Chefs d'Etats et de Gouvernements de la CEDEAO. Ce texte engage les 15 Etats membres de la CEDEAO, ainsi que la Mauritanie et le Tchad. Les signataires sont non seulement les gouvernements, mais aussi les organisations intergouvernementales (OIG), les organisations de la société civile (OSC) et les Partenaires techniques et financiers (PTF).

La Charte est structurée en cinq piliers ou domaines dans lesquels les parties prenantes se sont engagées. Il s'agit du Pilier 1 : « Informations et analyses sur l'état de la SA et nutritionnelle » ; du Pilier 2 : « Concertation et coordination » ; et du Pilier 3 : « Analyse consensuelle sur le choix des outils de prévention et de gestion des crises alimentaires et nutritionnelles ». De plus, la Charte comporte deux volets complémentaires : « Aide alimentaire et assistance dans la réponse aux crises » ; et « Evaluation et suivi de l'application de la Charte ».

Les apports de ce nouveau texte, par rapport à la Charte de 1990, sont nombreux. En termes géographiques, il y a d'abord le passage de l'espace Sahel à celui de l'Afrique de l'Ouest. Ensuite, il faut souligner une transition de la gestion concertée de l'aide alimentaire, vers la prévention et la gestion partagées des crises. De plus, au-delà de l'aide alimentaire, le texte laisse la place à des instruments de réponse adaptés et appropriés à chaque situation. On note également que la nouvelle Charte affirme clairement les responsabilités des organisations régionales et des acteurs non-étatiques, et en cela donne

des opportunités de plaider importantes pour la société civile, que cela soit les ONG internationales ou les organisations professionnelles et de producteurs agricoles.

A l'aune de tous ces éléments, il est clair que la Charte offre des opportunités immenses, cependant son potentiel est sous-exploité car elle reste un instrument méconnu de très nombreux acteurs. C'est dans ce cadre qu'Oxfam s'est lancé, en 2012, dans un chantier d'appui au plaidoyer de la société civile autour du suivi de l'application de la Charte dans 6 pays du Sahel : Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad. Oxfam a ainsi travaillé avec plusieurs organisations partenaires¹ au niveau régional et national. Six rapports nationaux ont été produits, ainsi qu'un rapport régional intitulé : « *Alimenter la réflexion : une évaluation de la société civile sur l'état des lieux de la mise en œuvre de la Charte* » publié en décembre 2012.

Selon ce rapport, des progrès ont été accomplis, en particulier une « *nette amélioration de la réponse humanitaire à la crise alimentaire de 2011/2012 comparée aux crises précédentes dans le Sahel, cependant de nombreux efforts restent à faire dans l'application de la Charte (...)* Trop souvent, les Etats ne jouent pas leur rôle central du fait d'un manque d'appui financier cohérent, de capacités techniques insuffisantes et d'un manque crucial de leadership politique. (...) Seul le leadership des gouvernements, avec l'appui des bailleurs de fonds, des organismes de développement et de la société civile, peut permettre de mettre en place l'approche globale, multisectorielle, coordonnée et à long terme nécessaire pour éradiquer la faim dans la région ».

Dans ce rapport Oxfam et ses partenaires de la société civile ont fait une série de recommandations pour une meilleure application de la Charte afin de prévenir et de gérer efficacement les crises alimentaires chroniques qui touchent les populations les plus vulnérables au Sahel². Même si ces recommandations ne portent pas spécifiquement sur l'amélioration de la résilience des sociétés pastorales, il est important de souligner dans le cadre du présent colloque sur l'élevage pastoral, que de nombreuses dispositions de la Charte offrent des opportunités sur le sujet.

Tout d'abord, en ce qui concerne l'information et l'analyse de la sécurité alimentaire (Pilier 1), les parties prenantes se sont engagées à « *disposer de systèmes d'information et d'analyse fonctionnels et pérennes permettant de produire à temps des diagnostics complets et de qualité sur l'insécurité alimentaire, les risques et les capacités des différents groupes de populations à y faire face* ». La Charte offre donc une possibilité de mettre en place des systèmes et outils d'information qui prennent en compte les spécificités des pasteurs et leurs conditions spécifiques de vulnérabilité (Cadre Harmonisé Bonifié, *Household Economic Approach*, Système d'Alerte Précoce).

Ensuite, dans son Pilier 2 : « Concertation et Coordination », la Charte pose le « Principe de participation », c'est-à-dire « *l'implication de tous les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, notamment les OSC, dans le processus de dialogue, de concertation et de prise de décision* ». Sur la base de ce principe, les parties concernées s'engagent d'ailleurs à « *Soutenir techniquement et financièrement la mise en place d'instances pérennes de dialogue et de concertation, et à promouvoir la diversité et la représentativité des différentes catégories d'acteurs en leur sein* ». Autrement dit, la Charte donne l'occasion aux organisations pastorales régionales et nationales de participer et de faire entendre leur voix.

Cette idée de participation des organisations pastorales est d'ailleurs reprise dans le chapitre « Suivi et évaluation » de la Charte qui stipule d'« *Appuyer la mise en place par les Gouvernements et les OIG de*

1 L'APESS, le CNCPR (Tchad), le CONGAD (Sénégal), le Consortium "Droit à l'Alimentation et Souveraineté Alimentaire" (Niger), le CSSA (Mauritanie), le Forum des OSC (Mali), le SPONG (Burkina Faso), et le ROPPA.

2 Établir des systèmes efficaces de gestion de l'information ; Améliorer la qualité de l'analyse de l'information ; Etablir un système efficace de cartographie de la sécurité alimentaire au niveau régional basé sur une analyse des gouvernements ; Renforcer la coordination et le leadership gouvernemental ; Restaurer la confiance et établir une vision et une démonstration claires de la volonté politique ; Clarifier les attentes des bailleurs et accroître la proportion de l'aide fournie via les budgets de l'état ; Améliorer la compréhension des meilleures pratiques d'interventions ; Mettre en place des réserves alimentaires efficaces aux niveaux régional, national et local ; Accroître les efforts de suivi et d'évaluation de l'application de la Charte ; Démontrer un appui politique à la mise en œuvre de la Charte.

mécanismes/cadres/comités indépendants chargés de la veille et de l'interpellation (incluant les OSC, les élus locaux, les parlementaires, etc.) tant à l'échelle nationale que régionale ».

Par ailleurs, en matière d'analyse consensuelle et de choix des outils de prévention et de réponse (Pilier 3), la Charte ouvre la possibilité d'engager un travail pour rendre visible et financer les instruments sur la gestion des crises pastorales et des crises alimentaires pour les pasteurs vulnérables, afin de les inscrire dans les « cadres stratégiques nationaux (...) convenus d'un commun accord et destinés à orienter le choix des instruments adaptés à chaque crise ».

En outre, le volet « Aide et assistance alimentaire » de la Charte dispose que « les parties concernées s'engagent à promouvoir en priorité le renforcement et/ou la mise en place et le bon fonctionnement des réserves alimentaires d'urgence aux niveaux local-communautaire, national et régional ». Cet engagement constitue une disposition clé car il mentionne spécifiquement la réserve régionale comme un des instruments de prévention et de lutte contre les crises alimentaires. Il offre donc l'opportunité de lier le contenu de la Charte à la réserve régionale de la CEDEAO, afin d'en faire des outils pour la résilience des populations vulnérables, et notamment des sociétés pastorales.

En effet, en juin 2011, le G20 a montré son intérêt pour la création d'une réserve régionale. C'est ainsi que le PREPARE a vu le jour en novembre avec le Programme Alimentaire Mondial (PAM) des Nations Unies, et l'Union Européenne s'est engagée à hauteur de 38 millions d'euros. Par la suite, la CEDEAO a pris le leadership politique en approuvant l'étude de faisabilité d'une réserve régionale de sécurité alimentaire en septembre 2012 à Abidjan. L'objectif global de la réserve est de répondre efficacement aux crises aux côtés des Etats et des acteurs. La réserve régionale constitue un backup pour les réserves nationales, et non pas un substitut des réserves nationales. Elle s'inscrit dans une démarche de solidarité régionale et de souveraineté alimentaire.

Dans le cadre de la mise en place de cette réserve régionale, l'intégration de la question pastorale constitue un défi important, en particulier en ce qui concerne la création d'une réserve aliment bétail. Il est vrai que l'intégration de l'aliment bétail à la réserve régionale pourrait avoir plusieurs bénéfices pour la résilience des pasteurs, notamment : protéger les pasteurs contre les effets des fluctuations des prix ; susciter le développement de stratégies visant à améliorer les pratiques du pastoralisme ; éviter les abus des intermédiaires et fournisseurs ; réduire les coûts de production et valoriser le potentiel économique du cheptel (en situation normale) ; préserver les moyens d'existence qui contribuent à la sécurité alimentaire des pasteurs (en situation de crise) ; et faciliter l'accès à l'alimentation du bétail.

Pourtant, il est important de souligner que la réserve régionale permettra de résoudre la composante régionale du problème, à savoir l'aliment bétail n'a pas une distribution homogène dans la région. Elle n'apportera donc qu'une réponse partielle à la question de la résilience des pasteurs qui devra en grande partie être résolue au niveau national dans les pays. De plus, l'aliment bétail est un complément alimentaire, donc il ne peut constituer une solution unique, et des investissements devraient être faits pour pallier le déficit fourrager à travers des politiques agricoles adaptées.

A ces interrogations s'ajoutent une série d'autres défis : une réserve physique d'aliment bétail placée sur un lieu précis pourrait dévier les routes des transhumants (peut-être faudrait-il plutôt envisager une réserve financière, et le transport de l'aliment bétail où nécessaire) ; le marché de l'aliment bétail n'est pas capable de fournir tous les besoins pendant les années de crise ; la transformation des matières premières est trop dépendante de sous-produits (culture du coton). Certains observateurs se demandent également s'il est vraiment pertinent que ce soit la réserve régionale de la CEDEAO qui se charge de l'aliment bétail et proposent la création d'une autre instance. Autre défi clé, celui de l'intégration du Tchad et de la Mauritanie à cette réserve régionale, qui semble acquise sur le principe, mais dont les modalités pratiques restent à définir, tout comme d'ailleurs les modalités de financement de la réserve régionale.

A l'aune de tous ces éléments, Oxfam recommande aux Etats, aux organisations intergouvernementales, aux partenaires techniques et financiers, et aux organisations de la société civile, que soit relancé un

travail de réflexion sur une "Charte évolutive", c'est-à-dire l'élaboration d'un guide ou recueil sur les bonnes pratiques concernant chaque instrument, qui serait annexé à la Charte. Ce guide pourrait permettre de définir clairement les principes de mise en place des réserves locales, nationales, et régionales. Il permettrait aussi de répondre à la question du ciblage des pasteurs vulnérables pour l'aide et l'assistance alimentaire, et plus largement celle de la prise en compte des spécificités du pastoralisme et des organisations pastorales dans tous les piliers de la Charte (système d'information, mécanisme de coordination, analyse consensuelle, choix des instruments de réponse etc.).

Oxfam recommande à tous les acteurs signataires de la Charte de respecter leurs engagements en matière de suivi de l'application de ce texte, en mettant en place les structures multi-acteurs nécessaires et les évaluations annuelles. Dans la lignée du travail de plaidoyer amorcé par Oxfam et ses partenaires en 2012, il est essentiel de réfléchir à une dynamique d'intégration des organisations pastorales dans le suivi citoyen de la Charte, en fixant des objectifs clairs sur la résilience des pasteurs pour chaque pilier de la Charte, et en particulier pour les réserves.