



Assemblée générale

Distr. générale
22 décembre 2009
Original: français

Conseil des droits de l'homme

Treizième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation

M. Olivier De Schutter*

Additif

Mission au Bénin

* Le résumé du présent rapport est distribué dans toutes les langues officielles. Le rapport proprement dit est joint en annexe au résumé, et il est distribué dans la langue originale et en anglais seulement.

Résumé

Après avoir évoqué l'état de l'insécurité alimentaire au Bénin, le Rapporteur spécial analyse le cadre juridique et institutionnel qui régit le droit à l'alimentation. Il examine ensuite les différentes politiques publiques qui ont un impact significatif sur la réalisation progressive du droit à l'alimentation au Bénin. Bien que les paysans ne constituent pas le seul groupe vulnérable au Bénin, c'est principalement sur eux que le rapport est centré, compte tenu de ce que le Bénin se trouve à un moment important de la redéfinition de ses politiques agricoles. Les politiques de relance de l'agriculture entamées avant et après la crise des prix alimentaires au début de l'année 2008 sont étudiées en particulier, de même que les projets d'organisation des filières agricoles et d'amélioration du fonctionnement des marchés, l'accès au crédit, la réforme du régime foncier rural, et le développement des agrocarburants. Le Rapporteur spécial examine plus brièvement comment le droit à l'alimentation des pauvres des villes pourrait être mieux garanti.

Des recommandations sont formulées pour une meilleure réalisation du droit à l'alimentation. Elles concernent un soutien plus ambitieux à la diffusion des meilleures pratiques d'agriculture durable, une poursuite du réinvestissement dans les systèmes de vulgarisation agricole, une attention particulière à l'impact du commerce international sur les petits producteurs ou à leur insertion dans les filières d'exportation. Ces efforts devraient être coordonnés dans une stratégie nationale de réalisation du droit à l'alimentation, une initiative que le Bénin pourrait gérer dans ses structures existantes s'il choisissait d'aller dans cette voie.

Annexe

Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Olivier De Schutter

Mission au Bénin

(12-20 mars 2009)

Table des matières

| <i>Chapitre</i> | <i>Paragraphes</i> | <i>Page</i> |
|--|--------------------|-------------|
| I. Introduction..... | 1–4 | 4 |
| II. L'état de l'insécurité alimentaire au Bénin | 5–9 | 4 |
| III. Cadre constitutionnel et juridique du Bénin en matière de droit à l'alimentation | 10–14 | 5 |
| IV. Politiques publiques et droit à l'alimentation au Bénin | 15–58 | 7 |
| A. Politiques agricoles..... | 15–28 | 7 |
| B. Organisation des marchés et des filières..... | 29–39 | 11 |
| C. L'accès au crédit..... | 40–43 | 14 |
| D. L'accès à la terre et la réforme du régime foncier rural..... | 44–49 | 14 |
| E. La filière des agrocarburants | 50–53 | 16 |
| F. Politiques et programmes sociaux | 54–58 | 17 |
| V. La dimension internationale..... | 59–63 | 18 |
| VI. Conclusions et recommandations..... | 64–67 | 19 |

I. Introduction

1. Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, a effectué une visite au Bénin du 12 au 20 mars 2009, à l'invitation du Gouvernement. Cette mission est la première d'un titulaire de mandat des procédures spéciales dans le pays depuis la mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme en 2007.
2. Au cours de cette visite, le Rapporteur spécial s'est rendu dans les régions de Lokossa et de Glo-Djigbé. Il a rencontré les Ministres des affaires étrangères, de la justice, du commerce, ainsi que des cadres des Ministères de l'agriculture, de l'urbanisme, de l'énergie et de l'eau, de la santé, de la famille et du travail. Il a également rencontré le Président de la Cour constitutionnelle, le Président du Conseil économique et social, le Directeur du Cabinet et le Président de la Cour suprême, ainsi que le Directeur du Cabinet du Haut Commissariat à la gouvernance concertée. Il a aussi visité la prison d'Akpro-Misséré.
3. Le Rapporteur spécial a également rencontré des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'organisations de paysans, ainsi que des universitaires et des chercheurs. Il a aussi rencontré le Secrétaire général de la Commission nationale des droits de l'homme et les institutions du système des Nations Unies et plusieurs partenaires au développement.
4. Le Rapporteur spécial remercie vivement le Gouvernement béninois pour son invitation, l'accueil qui lui a été réservé, et l'ouverture dont celui-ci a fait preuve pendant toute la durée de la visite. Il estime que cette invitation témoigne de la volonté réelle, au plus haut niveau de l'État, de se prêter à une évaluation indépendante et objective de la situation dans le pays eu égard au droit à l'alimentation. Il remercie également les différents acteurs de la société civile qu'il a rencontrés pour leur disponibilité et les informations fournies. Il exprime aussi sa gratitude à l'équipe de pays des Nations Unies pour son assistance tout au long de la préparation et du déroulement de la visite.

II. L'état de l'insécurité alimentaire au Bénin

5. Un adulte ayant une vie active devrait en principe disposer au minimum de 2 400 kcal par jour. En 2006, la couverture des besoins énergétiques de la population béninoise était estimée à une moyenne de 1 300 kcal/hab/jour¹. À la fin de l'année 2008, 12 % des ménages béninois, soit 972 000 personnes, se trouvaient en situation d'insécurité alimentaire².
6. Il subsiste de fortes disparités selon les régions. Les départements de l'Alibori, du Mono, de l'Atacora, du Couffo et de la Donga sont particulièrement touchés: ils concentrent à eux quatre environ 60 % de la population en situation d'insécurité alimentaire.

¹ Système des Nations Unies au Bénin (SNU-Bénin), *Bilan commun de pays (CCA)*, 20 août 2007 (<http://www.bj.undp.org/docs/CCA.pdf>), p. xxii.

² Gouvernement du Bénin, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Programme alimentaire mondial (PAM), *Analyse globale de la vulnérabilité, de la sécurité alimentaire et de la nutrition (AGVSAN)*, (<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp203247.pdf>), p. 3.

7. Sur le plan nutritionnel, les femmes et les enfants sont les catégories les plus touchées. En 2006, 60 % des femmes de 15 à 49 ans souffraient d'anémie et 10 % d'entre elles présentaient une insuffisance pondérale (indice de masse corporelle inférieur ou égal à 18,5). La dénutrition et la mauvaise santé des mères entraînent des difficultés chez les nourrissons et les jeunes enfants. Ainsi, 78 % des jeunes enfants (entre 6 mois et 5 ans) souffrent d'anémie³. Entre 2001 et 2006 la prévalence de l'insuffisance pondérale chez les jeunes enfants était de 23 %, tandis que les retards de croissance augmentaient, touchant 31 % des jeunes enfants en 2001 et 38 % en 2006. Le taux de malnutrition aigüe était de 4,7 % en 2005 (5,5 % chez les garçons et 3,9 % chez les filles). Alors que certains départements sont plus touchés que d'autres – tels que l'Atacora, le Plateau, l'Ouémé et l'Atlantique –, aucun n'atteint un taux de malnutrition aigüe (supérieur à 10 %). Cependant, plus de 30 % des enfants souffrent de malnutrition chronique dans tous les départements, sauf celui du Littoral. La malnutrition chronique touche davantage les enfants en milieu rural (40,4 %) qu'en milieu urbain (29,9 %)⁴. En 2000, une enquête nationale a révélé que la carence en vitamine A touche une grande majorité (73 %) des enfants de 12 à 71 mois⁵.

8. Des insuffisances existent également au niveau des pratiques d'alimentation, notamment celles concernant les nourrissons et les jeunes enfants (durée moyenne d'allaitement passant de 22,3 mois en 2001 à 21,4 mois en 2006; pratiques d'alimentation complémentaire souvent inadaptées).

9. C'est dans ce contexte, fragile, que la crise alimentaire de 2007/08 est intervenue. La hausse des prix des denrées alimentaires a fortement affecté la population du Bénin à partir du dernier trimestre de l'année 2007, qui a vu une forte hausse des prix des aliments traditionnels tels que les céréales, les tubercules, les légumineuses et les racines. Dans l'ensemble, les prix de ces produits ont augmenté de 25 %, avec des chiffres atteignant au moins 135 % pour le maïs et 55 % pour le riz⁶. L'augmentation des prix des produits vivriers de grande consommation a réduit la capacité du pays à accumuler des stocks alimentaires, mettant aussi en évidence la forte dépendance du Bénin vis-à-vis des importations de certains produits pour assurer sa sécurité alimentaire. Le Bénin en effet fait partie des pays à faible revenu qui sont les plus dépendants des importations pour nourrir la population, avec la Guinée-Bissau et le Sénégal.

III. Cadre institutionnel et juridique du Bénin en matière de droit à l'alimentation

10. La Constitution du 2 décembre 1990 fait référence dans son préambule à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ainsi qu'à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée par l'Organisation de l'Unité africaine 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. Au sein du Gouvernement, le Ministre de la justice, de la législation et des droits de l'homme a entre autres responsabilités de veiller au respect, à la promotion et à la

³ Gouvernement du Bénin, *Stratégie nationale pour l'alimentation du nourrisson et du jeune enfant* (SNDIJE), octobre 2008.

⁴ AGVSAN (*supra*, note 2).

⁵ SNDIJE (*supra*, note 3).

⁶ Information sur la gestion de la sécurité alimentaire au Bénin en 2008 et perspectives, ONASA.

protection des droits de l'homme ainsi que du droit humanitaire, en coordination avec les autres ministères et acteurs concernés.

11. La Commission béninoise des droits de l'homme, créée par la loi n° 89-004 du 12 mai 1989, organisme gouvernemental mais disposant d'un certain degré d'autonomie qui lui permet d'émettre des critiques à l'encontre des politiques gouvernementales, a pour mission de promouvoir et de sauvegarder les droits de l'homme en République du Bénin. Elle comprend comme membres des représentants désignés par l'Association des avocats, l'Organisation des magistrats et l'Organisation des médecins, ainsi que des membres désignés par les ONG et des membres individuels. Un comité œuvre actuellement à la réforme de la Commission afin de la rendre conforme aux Principes de Paris: la Commission des droits de l'homme, dans ses modalités de fonctionnement actuelles, ne bénéficie que d'un statut «C» auprès du Comité international de coordination des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme. L'efficacité de cet organe a jusqu'à présent été très limitée, notamment en raison de l'absence de tout financement public. Le Rapporteur a pu évoquer au cours de sa visite ce processus de réforme. Celui-ci paraît être participatif et, selon les renseignements que le Rapporteur a reçus, les besoins spécifiques des zones rurales seront pris en compte dans la réforme.

12. Le Rapporteur spécial a pu s'entretenir au cours de sa mission avec des représentants d'autres instances dont l'action peut contribuer à la réalisation du droit à l'alimentation. Le Conseil économique et social (CES), assemblée consultative constitutionnelle composée de 30 personnalités représentant les organisations socioprofessionnelles, les associations et la société civile a, par exemple, donné des avis sur le coton béninois (n° 001/2005/CES/PT), sur le foncier (n° 002/2005/CES/PT), et sur la modernisation de l'agriculture (n° 002/2006/CES/PT), entre autres. Des mécanismes de consultation des citoyens sont mis en place, notamment la tenue annuelle d'un forum national de concertation sur un sujet de grande préoccupation. Le Haut Commissariat à la gouvernance concertée a ainsi organisé en octobre 2008 un forum national sur les réalités de la pauvreté face aux défis des objectifs du Millénaire pour le développement, qui a conduit à une meilleure compréhension des principaux besoins exprimés par les populations locales par rapport, par exemple, à l'accès aux semences, à l'accès à l'eau, au manque de services financiers et aux problèmes de ciblage de certains programmes publics.

13. 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). Cependant, outre un cadre législatif créant un système de contrôle des denrées alimentaires au Bénin⁷, la loi n° 2007-21 du 16 octobre 2007 portant protection du consommateur en République du Bénin 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 précises, par exemple en matière de gestion de l'offre de denrées alimentaires ou de régulation des prix de vente au détail.

14. Ce cadre juridique et institutionnel pourrait être amélioré. La réalisation du droit à l'alimentation 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

⁷ Loi n° 84-009 du 15 mars 1984 remplaçant le décret n° 48-282 du 16 février 1948, mise en œuvre par huit décrets d'application publiés le 14 juin 1985.

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 compétents⁸; 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 à la réalisation du droit à l'alimentation. La spécificité d'une approche de l'insécurité alimentaire fondée sur le droit à l'alimentation tient à ce qu'une telle approche part de la situation de celles et ceux qui sont les plus vulnérables pour remonter aux politiques qui pourraient être mises en place afin de garantir à ces groupes la possibilité de mieux subvenir à leurs besoins, y compris en élargissant les possibilités pour ces groupes d'exiger le respect de leurs droits.

IV. Politiques publiques et droit à l'alimentation au Bénin

A. Politiques agricoles

15. La crise alimentaire de 2007/08 a mis en lumière la vulnérabilité d'une politique fondée sur le retrait de l'État de l'agriculture, hormis dans le soutien prépondérant à la filière coton, résultant notamment des plans d'ajustement structurel qui avait conduit l'État à se désengager de l'essentiel des activités dans le secteur agricole.

16. Dès avant la récente crise des prix, cependant, le Gouvernement béninois a pris conscience de cette vulnérabilité et un réinvestissement visible dans l'agriculture a eu lieu⁹. Un Plan stratégique de relance du secteur agricole au Bénin (PSRSA) a été adopté. Il comporte 14 stratégies en vue de renforcer le secteur agricole et d'assurer la modernisation de l'agriculture, y compris par l'approvisionnement et la distribution d'intrants spécifiques, par des aménagements hydroagricoles, par la mécanisation agricole et par le développement d'infrastructures de stockage et de transformation. Ces efforts sont considérables et la volonté politique qui se manifeste au travers de ce plan stratégique doit être saluée.

17. Anticipant la crise des prix alimentaires, le Gouvernement du Bénin a également approuvé le Programme d'urgence d'appui à la sécurité alimentaire (PUASA) dès la fin décembre 2007. Ce programme, dont la gestion a été pilotée depuis le Cabinet présidentiel au travers de la mise en place du Groupe de travail intérimaire, a renforcé les stratégies agricoles précitées. Le PUASA est essentiellement centré sur les cultures du riz et du maïs. Il repose sur trois mesures: la distribution de semences améliorées; l'organisation de la fourniture d'engrais subsidiés; et le réaménagement de périmètres irrigués abandonnés. Il faut rajouter à ces trois mesures phares deux autres éléments: le soutien à la mécanisation

⁸ Sur le besoin d'une meilleure coordination en matière de malnutrition infantile, voir SNDIJE (*supra*, note 3).

⁹ Pour une évaluation d'ensemble des stratégies gouvernementales de relance de l'agriculture, voir Aide mémoire de la Mission conjointe d'évaluation de la faisabilité d'un appui coordonné des partenaires techniques et financiers aux efforts du Gouvernement béninois face à la crise alimentaire (mission coordonnée par la Banque mondiale), 4-15 août 2008 (http://www.fao.org/fileadmin/templates/worldfood/Reports_and_docs/BENIN_FINAL_Aide_memoire_VF_02_Octobre_2008.doc).

de l'agriculture et le redéploiement des services ruraux d'encadrement des agriculteurs. Le réinvestissement prend donc principalement la forme du modèle «révolution verte».

18. Ces programmes ont été soutenus par une forte hausse des budgets alloués à l'agriculture. Le budget agricole, qui est maintenant le second budget public après l'éducation, a en effet été doublé entre 2007 et 2009, pour atteindre 1 200 milliards de francs CFA, soit 12 % du budget national. Cette nette augmentation a été rendue possible par une amélioration de la perception des droits de douanes et impôts dans le port de Cotonou, ce qui démontre la possibilité de dégager des recettes additionnelles pour l'agriculture sans ponctionner les autres secteurs, même pour un pays faisant partie du groupe de pays les moins avancés (PMA). Plusieurs organisations internationales, y compris la FAO et la Banque mondiale, ont soutenu ces programmes à travers un appui budgétaire et une assistance technique.

19. Du point de vue du droit à l'alimentation, ce qui importe n'est pas seulement l'augmentation de la production agricole que doit permettre ce programme de relance, mais également l'augmentation des revenus des paysans les plus vulnérables, cultivant de petites parcelles avec des moyens réduits. Or, il ressort clairement des discussions que le Rapporteur spécial a eues avec les responsables de ces programmes que deux visions coexistent dans la définition des plans de relance et dans les mesures opérationnelles qui en constituent la traduction. La première vision est basée sur l'hypothèse que le développement du Bénin passe par un soutien public à l'émergence d'une agriculture industrielle et commerciale dont les principaux acteurs seraient des entrepreneurs, des grands producteurs et des investisseurs privés. La seconde vision est celle d'un soutien public fort à l'amélioration de l'agriculture familiale, dont les petits paysans seraient les acteurs principaux, s'ils sont soutenus par les moyens d'action de l'État. Les deux visions peuvent être complémentaires, mais elles diffèrent notablement par leurs implications en termes d'allocation de budgets et de groupes cibles des programmes publics.

20. Certains projets récents témoignent d'un réel soutien aux petits paysans. Selon les informations que le Rapporteur spécial a reçues, le Programme de diversification de l'agriculture par la valorisation des vallées, consistant en l'installation de puits tubés et la remise en fonctionnement des réseaux d'assainissement existants, a bénéficié à 16 000 paysans sur une surface de 15 000 hectares. D'autres programmes paraissent conçus plutôt pour bénéficier principalement aux grands producteurs ou ont, de fait, profité davantage à ceux-ci. C'est le cas de mesures de soutien à la mécanisation, notamment par l'achat de tracteurs qui ne sont véritablement utiles qu'aux producteurs cultivant des surfaces assez importantes et pouvant être fournis en carburants. L'organisation de la distribution des engrais subsidiés et les mesures de défiscalisation de ceux-ci semblent également avoir bénéficié principalement aux plus grands producteurs ainsi qu'aux importateurs et grossistes¹⁰.

21. Le réinvestissement dans l'agriculture au Bénin se traduit aussi par le redéploiement des services ruraux de vulgarisation. Les services ruraux de conseils aux agriculteurs, dont les effectifs avaient été réduits suite aux programmes d'ajustement structurel des années 90, ont été récemment renforcés. Ceci constitue un choix judicieux. La vulgarisation a un rôle crucial pour diffuser des informations utiles aux producteurs (météorologie, date des semis, prix sur les marchés, meilleures pratiques agricoles), et le soutien aux «biens publics» en agriculture (vulgarisation, recherche, infrastructures de stockage et de communication) contribue davantage à une hausse des revenus agricoles qu'un soutien à des «biens privés» tels que les intrants agricoles (subsidés aux engrais ou fournitures en semences). Les visites que le Rapporteur spécial a faites dans les régions de Lokossa et de Glo-Djigbé lui ont

¹⁰ Ibid., par. 52.

permis de constater que les paysans ressentent très positivement ce réinvestissement de l'État. Des efforts sont néanmoins encore requis pour que ces services ruraux bénéficient aux groupes les plus vulnérables, et notamment aux paysans habitant dans les zones les plus reculées: ainsi le Rapporteur spécial a-t-il pu constater que les encadreurs du Ministère de l'agriculture, qui ne disposent que d'un trop faible budget pour leur transport, choisissent parfois de travailler avec les paysans situés à proximité des routes goudronnées.

22. Ceci constitue un indice du principal défi que rencontrent les stratégies gouvernementales de relance de l'agriculture, dans une perspective axée sur la réalisation du droit à l'alimentation. Les plans actuels visent un soutien différencié aux différents types de producteurs (petits paysans, grandes exploitations de plus de 100 hectares, etc.). Cependant, le ciblage des groupes les plus vulnérables – parmi lesquels notamment les ménages agricoles éloignés des voies de communication, les ménages ayant peu ou pas de terres ou de capital productif, les femmes élevant seules leurs enfants – semble insuffisamment présent, par exemple en allocation des budgets¹¹.

23. Certains responsables semblent entretenir la vision que la petite paysannerie familiale est vouée à disparaître, et que les petits paysans n'ont pas de rôle à jouer dans la «modernisation» agricole. Cette vision constitue un obstacle au ciblage des efforts de relance, précisément au bénéfice des ménages agricoles qu'il faudrait soutenir par priorité. Elle fait l'impasse sur la créativité des petits paysans et sur leur potentiel à participer à une relance, qui ont pourtant été démontrés par ailleurs. Elle ne tient pas compte du fait que, d'une manière générale, les plus grandes exploitations allouent une plus petite proportion des terres aux principaux produits alimentaires et aux légumes, en comparaison avec les petites exploitations¹². Les petits paysans permettent donc de limiter la dépendance des populations rurales vis-à-vis des denrées alimentaires importées et de limiter la vulnérabilité de ces populations aux variations de prix. Enfin, cette vision fait l'hypothèse que les petits paysans qui quitteraient le secteur agricole trouveraient automatiquement d'autres moyens de subsistance, dans les zones urbaines par exemple. Cette hypothèse n'est aujourd'hui que rarement vérifiée, étant donné la faiblesse des secteurs industriels et des services au Bénin, ce qui peut être attribué, notamment, à l'absence d'une intégration régionale suffisante et au fait que le Bénin tente de s'industrialiser au moment où d'autres États ont déjà pu réaliser des économies d'échelle considérables sur les produits manufacturés. Si les villes ne peuvent absorber davantage de travailleurs, il y a lieu d'investir dans une stratégie de développement qui crée de tels emplois mais aussi dans des actions qui améliorent la situation de tous les paysans, en particulier des plus vulnérables.

¹¹ La mécanisation fournit un bon exemple. La nécessité de progresser vers une mécanisation de l'agriculture fait l'objet d'un large consensus, mais le choix des types de mécanisation soutenus ne sont pas neutres d'un point de vue du soutien à la réalisation progressive au droit à l'alimentation. Bien que le PSRSA préconise explicitement une mécanisation raisonnée et adaptant les choix technologiques aux conditions écologiques et sociales de chaque zone (culture attelée, mécanisation légère, motorisation légère), une attention disproportionnée semble avoir été donnée aux grands producteurs capables d'utiliser des tracteurs. Un soutien plus significatif aux formes intermédiaires de mécanisation (y compris culture attelée et motoculteurs) pourrait être plus profitable à un plus grand nombre de paysans vulnérables. Par ailleurs, l'utilisation de tracteurs par les petits paysans suppose que leur regroupement en coopératives soit encouragé, et qu'ils aient accès à des carburants; en général, aucune de ces deux conditions ne sont remplies.

¹² International Food Policy Research Institute (IFPRI) et Laboratoire d'analyse régionale et d'expertise sociale (LARES), *Impact des réformes agricoles sur les petits agriculteurs au Bénin, vol. 1: Résultats des enquêtes des petits agriculteurs, des communautés, et des groupements villageois*, avril 2001, p. 267 (<http://www.ifpri.org/node/2796>).

24. Les risques potentiels de la poursuite d'une «révolution verte» conduite selon le modèle de la transformation agricole qu'ont poursuivie plusieurs pays d'Amérique latine dans les années 50 et plusieurs pays d'Asie du Sud dans les années 60 doivent être sérieusement pris en compte. D'abord se pose la question de la viabilité financière, à moyen terme, des mesures entreprises, déjà mentionnée par la Mission des partenaires techniques et financiers d'août 2008: les stratégies de sortie des programmes actuels mériteraient, sur ce point, d'être précisées. En outre, l'agriculture court le risque d'une dualisation accrue entre les bénéficiaires de la transformation de l'agriculture et les ménages agricoles qui s'en trouvent exclus. Ce risque est d'autant plus important si certaines filières sont favorisées en raison de leur capacité à répondre aux besoins des marchés d'exportation, au détriment des autres filières. Les risques environnementaux ne peuvent davantage être sous-estimés. Ils concernent la contamination des environnements fragiles des vallées par les pesticides et les engrais, comme c'est déjà le cas dans certaines vallées cotonnières, et des baisses de productivité piscicole à court terme qui résulteraient d'une utilisation irraisonnée des intrants chimiques. Enfin, aux pesticides sont liés des risques pour la santé humaine à court et long terme: les empoisonnements accidentels, céphalées, dermatites, malformations et grossesses problématiques et autres maladies sont fréquents en zone cotonnière.

25. Il serait souhaitable que l'adoption d'une stratégie nationale sur la réalisation du droit à l'alimentation fournisse l'occasion d'un débat public portant sur la réorientation de l'agriculture, prenant en considération l'ensemble de ces dimensions (sociale, environnementale et de santé publique), et posant la question des alternatives disponibles. Car ces alternatives existent. Le Bénin pourrait tirer profit encore plus utilement de plusieurs techniques, systèmes et innovations agronomiques de type agroécologique, misant sur les atouts naturels des écosystèmes plutôt que sur l'utilisation systématique d'intrants extérieurs coûteux comme les engrais et les pesticides. Ces alternatives sont actuellement utilisées à faible échelle au Bénin, bien que l'expérience du Centre Songhai à Porto-Novo – qui constitue une référence pour toute la région de Afrique de l'Ouest – ait fait la démonstration de la capacité d'atteindre des niveaux élevés de productivité à l'hectare par des techniques d'agriculture durable et de transformation agroalimentaires intégrées et en harmonie avec les cultures locales. D'autres acteurs, comme la faculté des sciences agronomiques d'Abomey-Calavi, l'Institut national des recherches agricoles du Bénin (INRAB) ou le Centre du riz pour l'Afrique (ADRAO) possèdent également de très intéressantes expériences en la matière.

26. Ces alternatives «écologiquement intensives» reçoivent une trop faible part des budgets du PSRSA. Or elles apportent non seulement un important potentiel d'amélioration pour l'agriculture en général, mais elles sont particulièrement pertinentes pour améliorer la situation des zones et/ou des groupes les plus vulnérables. En protégeant leur environnement naturel et en créant des systèmes plus résistants aux chocs climatiques, elles garantissent une meilleure réalisation du droit à l'alimentation à long terme. Les systèmes reconnus comme dignes du plus grand intérêt sont multiples. L'intérêt de l'agroforesterie pour le Bénin a été démontré par plusieurs recherches, y compris celles de la Ministre du commerce dans ses précédentes fonctions. L'utilisation d'arbres-légumineuses – tels que l'*acacia mangium* – fertilise le sol et entraîne une production complémentaire de fourrage, tout comme l'utilisation de cultures de couverture, telles que celle du *mucuna* («haricot magique»). La plantation de fruitiers dans l'aménagement des vallées permet une amélioration de la nutrition des enfants par les vitamines des fruits. La promotion du compostage – technique difficile mais qui a des résultats importants – permet une fertilisation des sols sans recours à l'achat d'engrais de synthèse coûteux. Le développement de la culture attelée dans le sud permettrait de réduire la pénibilité du travail agricole par des techniques accessibles aux petits paysans, et elle est possible par la diffusion des races bovines résistantes à la maladie du sommeil (races lagunaire et Borgou) et un suivi vétérinaire adapté. Les projets de conservation des sols, comme les dispositifs

antiérosifs en Atacora ou les systèmes qui pourraient être inspirés des résultats encourageants du Programme de développement des terroirs mis en œuvre au Burkina Faso, ont encore un important rôle à jouer. L'intégration des meilleures variétés traditionnelles de semences dans les réseaux de diffusion du PUASA serait également d'une grande utilité car certaines de ces variétés seraient adaptées aux pratiques et usages culinaires des populations locales. Enfin, les techniques de lutte intégrée permettent une agriculture moins polluante (voir les économies de traitements pesticides du projet de «lutte étagée ciblée» en culture cotonnière initié sur 30 à 40 000 hectares de la région Borgo-Alibora). Des synergies fortes existent entre ces techniques agroécologiques: le fourrage des arbres-légumineuses améliore par exemple la possibilité de faire de la culture attelée. Ceci constitue un argument supplémentaire pour une intégration plus forte de ces approches dans les programmes bénéficiant d'un soutien du Gouvernement et de la communauté internationale.

27. Le Rapporteur spécial est convaincu de l'intérêt que peuvent présenter ces approches pour la réalisation du droit à l'alimentation. Ces approches sont particulièrement appropriées pour les paysans cultivant à petite échelle, dans des environnements agroécologiques difficiles. Plusieurs de ces pratiques pourraient en outre participer à la création d'emplois spécialisés, par exemple pour la production de biopesticides – par le développement d'une production artisanale mais organisée de produits à base de feuilles de papayer contre la mouche blanche du niébé, ou de margousier (*Azadirachta indica* ou *neem*) contre les pucerons –, ou pour la transformation des produits alimentaires.

28. Enfin, des expériences démontrent le potentiel encore peu exploité de la coopération Sud-Sud et de la simple diffusion de bonnes pratiques agricoles par des innovations non agronomiques mais sociales ou institutionnelles. La création et la diffusion par l'ADRAO d'un documentaire vidéo reprenant les meilleures techniques de culture du riz en est un bon exemple. Ce type d'innovations est peu coûteux: le CD-ROM, traduit en cinq langues régionales, est vendu 500 francs CFA. Il prend appui sur les ressources existantes puisque la distribution est assurée par des médias ruraux. Comme le démontrent les expériences conduites dans d'autres pays, les résultats peuvent être considérables en termes de rendements et d'augmentation des revenus.

B. Organisation des marchés et des filières

29. Il est établi que l'insécurité alimentaire au Bénin résulte, non pas de l'incapacité du pays à produire des aliments en quantité suffisante, mais au renchérissement des prix en période de soudure, ce qui rend une alimentation suffisante et adéquate inaccessible pour les pauvres urbains et pour les paysans ayant écoulé leurs récoltes en période de prix bas et se trouvant obligés, par la suite, de racheter de la nourriture à des prix nettement plus élevés que ceux qu'ils ont perçus pour leurs récoltes.

30. L'amélioration de la commercialisation des denrées agricoles doit par conséquent constituer une priorité avant même l'augmentation de la production, car elle est de nature à mettre en mouvement tout le secteur agricole et permettre à celui-ci de réaliser tout son potentiel. Une amélioration des possibilités et des conditions de commercialisation permet en effet de déclencher une série d'améliorations en amont qui permettent à leur tour d'augmenter la production et l'accès de tous à une alimentation adéquate et suffisante. Les éléments qui méritent à ce titre l'attention sont: a) l'organisation du stockage, de la conservation des denrées agricoles et de leur transformation en produits alimentaires; et b) le développement des marchés et l'organisation de filières.

31. L'Office national d'appui à la sécurité alimentaire (ONASA) a un rôle fondamental à jouer dans ce domaine, et a d'ailleurs reçu davantage de moyens du Gouvernement pour faire face à la crise alimentaire de 2008.

1. L'amélioration du stockage, de la conservation et de la transformation des produits agricoles

32. L'amélioration des systèmes et des capacités de stockage de céréales est cruciale pour le Bénin. Le stockage des denrées agricoles permet en effet aux producteurs de ne pas devoir vendre à des intermédiaires en période de récolte, lorsque le prix est le plus faible, mais d'étaler les ventes (ou l'utilisation directe) entre la récolte et la période de soudure, ce qui garantit des prix plus rémunérateurs. Les capacités actuelles de stockage de l'ONASA sont clairement trop faibles (12 000 tonnes dont 10 000 en location, seulement un magasin de stockage par région). La mission a eu lieu à un moment où des efforts d'identification des capacités actuelles et des infrastructures à restaurer étaient en cours.

33. Le système d'achat des récoltes aux producteurs par l'ONASA fait l'objet de controverses dans le secteur agricole. Les prix, les périodes et les zones d'intervention sont remis en question par de nombreux acteurs. Une meilleure information sur les choix pratiqués et surtout une plus grande implication des organisations de producteurs, y compris dans la fixation des prix, permettrait de dégager un consensus nécessaire à une relance impliquant le plus grand nombre d'acteurs.

34. L'amélioration du système de stockage est une priorité afin de protéger les producteurs les plus vulnérables et contenir la spéculation par les intermédiaires entre la période de récolte et la période de soudure. Le Rapporteur spécial n'a pas pu, au cours de sa mission, dégager des éléments précis concernant le risque de spéculation par des acteurs privés, lié aux variations de prix entre les périodes de récolte et les périodes de soudure. Le lissage des prix que permettrait le renforcement des capacités de l'ONASA et une gestion transparente des stocks, ainsi qu'une politique de prix à l'achat et à la vente visant à la réalisation du droit à l'alimentation, constituerait par conséquent un progrès important. Ceci signifierait: a) associer les organisations de producteurs à la définition des politiques de l'ONASA en matière de volumes et de prix; b) définir en termes précis les critères guidant le choix des producteurs auxquels l'ONASA achètera leurs récoltes, afin d'éviter tout risque de discrimination; et c) réformer le système de boutiques témoins de manière à s'assurer que l'écoulement de denrées alimentaires de base à bas prix bénéficiera aux ménages les plus pauvres, y compris les plus éloignés de voies de communication.

35. La conservation et la transformation des produits agricoles à l'échelle locale, nationale ou régionale sont d'importants facteurs d'amélioration de la sécurité alimentaire. Le taux de perte des récoltes lié à de mauvaises conditions de stockage est important et doit impérativement être réduit. Le Bénin devrait en outre améliorer ses capacités de transformation des produits alimentaires, de manière à capter une plus grande part de la valeur ajoutée au cours de la chaîne de production. Il existe en effet un grand potentiel de création de produits alimentaires transformés qui permettrait de diminuer les pertes post-récoltes, de stimuler des produits à haute qualité nutritionnelle, de créer des activités économiques décentralisées et, donc, des revenus permettant aux groupes vulnérables d'accéder à une alimentation adéquate. Par exemple, le Bénin importe des quantités importantes de céréales, notamment liées au développement de la vente de pain de mie et de pain-baguettes, alors que des alternatives locales telles que le pain manioc/soja/blé ou sorgho/blé existent et présentent de meilleures qualités nutritionnelles. D'autres exemples de transformation à l'échelle locale sont la transformation du manioc en gari (comme par exemple le projet de l'Union des paysans agriculteurs et petits éleveurs de Tanmé), le jus issu du fruit de la noix de cajou. Il serait utile également d'investir dans les technologies de transformation de certains légumes comme le morenga, afin de lever certains obstacles à la consommation de légumes, une source de protéines alternative à la viande et au poisson, forts coûteux pour les ménages les plus démunis.

36. Ces exemples présentent un point commun: leur développement peut être accéléré sans grand investissement d'infrastructure industrielle. D'importants obstacles à la création d'une industrie agroalimentaire subsistent en effet au Bénin. Ceux-ci sont liés à plusieurs facteurs: la faible taille du marché national, la tradition commerçante plutôt qu'industrielle du Bénin, une intégration régionale insuffisante, le mauvais climat d'investissement, mais aussi une certaine idéologie présente chez de nombreux experts et bailleurs de fonds qui voudrait que le Bénin n'a, étant donné les susmentionnés, aucune possibilité de développer une industrie de transformation des produits agricoles rentable¹³. Cette opposition à un développement industriel n'a pas lieu d'être. Si un tel développement doit en partie passer par la création de marchés régionaux, nécessitant une meilleure intégration des économies de la région, l'industrialisation permettrait de capter une certaine valeur ajoutée et de réduire les importations de produits qui pourraient être produits au Bénin.

2. Le fonctionnement des marchés et l'organisation des filières

37. L'amélioration du fonctionnement des marchés est également un important levier pour améliorer la sécurité alimentaire, car elle renforcerait la capacité pour les paysans d'écouler leurs récoltes à un prix rémunérateur. L'amélioration des infrastructures de communication, en particulier des routes, est un facteur clef pour la création d'un environnement dans lequel des acteurs privés pourraient investir dans la création de filières de commercialisation. Il y a également lieu d'insister sur l'importance de l'organisation d'une meilleure information sur les prix, qui est un élément moins coûteux à améliorer et potentiellement très utile pour les paysans. Une diffusion systématique des prix des produits agricoles sur les marchés par la voie des radios publiques et privées pourrait à cet égard être envisagée, bien que pareille information soit en partie déjà diffusée par l'ONASA.

38. L'amélioration des filières appelle des choix stratégiques concernant les filières qui seront soutenues en priorité et l'échelle géographique des marchés visés. Le PSRSA cible trois types de filières: celles qui concernent la sécurité alimentaire (riz, maïs, manioc, igname, tomate, oignon, piment, viande, lait et œufs, poissons et crevettes), l'agro-industrie (coton, palmier à huile, ananas, anacarde) et les agrocarburants (bioéthanol à partir de canne à sucre et pomme d'anacarde, et biodiesel à partir de ricin et de jatropha). Pour la période 2008-2011, la filière cotonnière reste la principale filière soutenue, suivie par les filières des poissons, de la viande, des ananas, du maïs et du lait. En ce qui concerne le choix des marchés, une intégration régionale plus poussée dans la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) pourrait bénéficier particulièrement au Bénin, qui jouit de l'accès à la mer, de sa proximité avec Lagos – dont les 8 millions d'habitants pourraient assurer un débouché pour des filières de produits vivriers. Le développement de filières à l'exportation exigera qu'une attention accrue soit prêtée à l'insertion des petits paysans dans les chaînes d'approvisionnement mondialisées et à leur protection contre une éventuelle exclusion des marchés. Les petits paysans ont de plus grandes difficultés à satisfaire aux exigences de qualité, de régularité et de gestion liées aux filières d'exportation. Une implication des pouvoirs publics veillant au respect et à l'amélioration de la situation des petits paysans sera en tout état de cause nécessaire.

39. Le soutien aux organisations de producteurs constitue un élément clef de succès d'une stratégie de relance qui intègre les producteurs les plus vulnérables. Le Rapporteur spécial est conscient du fait que des expériences passées au Bénin ont jeté le doute sur l'intérêt d'un développement des coopératives. Cependant, l'existence d'organisations de producteurs fortes permet le partage des expériences, l'organisation de formations en

¹³ Ceci a été clairement le cas pour un projet de production industrielle de coton hydrophile, dont l'idée a été rejetée par les bailleurs de fonds.

fonction des besoins des membres, l'amélioration du pouvoir de négociation face aux acheteurs et la participation aux politiques publiques qui concernent l'agriculture.

C. L'accès au crédit

40. Les autorités du Bénin sont conscientes des lacunes en matière de mécanismes de financement adaptés à l'agriculture comprenant des schémas de remboursement basés sur les calendriers culturaux et des taux d'intérêt compatibles avec la rentabilité du secteur. Elles prévoyaient, à l'époque où s'est déroulée la mission, la création de nouvelles institutions ou mécanismes de crédit tels que la création d'une banque agricole, d'un fonds national de développement agricole et d'un système d'assurance agricole et de gestion des calamités.

41. Une attention particulière devra porter sur l'accès des groupes les plus vulnérables à ces mécanismes, étant donné les obstacles que ceux-ci rencontrent en matière d'accès au crédit (tels que l'analphabétisme empêchant l'accès à l'information et la constitution d'un dossier, l'incapacité à fournir des documents et garanties satisfaisants, etc.)¹⁴. L'accès au crédit ne doit pas en effet bénéficier uniquement aux investisseurs agricoles les plus performants, mais aussi à la grande majorité des petits paysans, y compris en particulier aux femmes, conformément au paragraphe 2 g) de l'article 14 de la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes qui garantit le droit des femmes dans les zones rurales à un accès au crédit et aux prêts agricoles, dans des conditions d'égalité. L'objectif des nouveaux mécanismes de financement ne saurait être uniquement «de promouvoir les évolutions techniques et les mutations structurelles nécessaires au développement des entreprises agroalimentaires et de l'économie rurale», comme explicitement mentionné dans le PSRSA. Il doit être aussi, et prioritairement, d'améliorer la situation des groupes vulnérables et leur droit à une alimentation adéquate.

42. La décision du Fonds national de microfinance (FNM) en 2009 de s'investir dans le financement des activités agricoles en milieu rural marque une évolution positive à cet égard, étant donné qu'il a longtemps concentré ses activités sur les secteurs non agricoles.

43. L'accès des producteurs au crédit pourrait également être amélioré par le warrantage, ou crédit d'achat-stockage, qui est un crédit de court terme dont la garantie est un stock de produits (représentant une part de la récolte) qui peut être liquidé par la banque en cas de défaut de l'emprunteur. Ce système a montré son intérêt dans la sous-région. Dans un système de warrantage, les organisations des producteurs et les opérateurs privés sont copropriétaires d'un mécanisme de marché qui gère les stocks de produits alimentaires. Les producteurs déposants bénéficient d'un titre dont la valeur est garantie et leur permet de postuler à un crédit d'intrants auprès des distributeurs agréés et/ou des institutions de financement.

D. L'accès à la terre et la réforme du régime foncier rural

44. L'accès à la terre est un facteur important pour la réalisation du droit à l'alimentation en milieu rural. 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

¹⁴ Voir notamment les résultats de l'atelier national sur la question de l'accès au crédit, tenu à Cotonou, les 22 et 23 août 2007.

exploitations de 2 hectares, 20 % des exploitations de plus de 5 hectares)¹⁵. 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, qui accélère dans certains cas leur dégradation; les conflits fonciers se multiplient, surtout dans la région sud du pays, conduisant un nombre croissant de paysans à migrer vers le nord, 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.

45. Pour l'ensemble de ces raisons, le Bénin s'est récemment engagé dans un processus de réforme. La loi n° 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 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, celui-ci avait déjà couvert plus de 40 communes sur un total de 77.

46. 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 reconnus¹⁶; 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 écosystèmes. En même temps, le processus de certification paraît avoir contribué à une augmentation des prix de la terre, rendant l'accès à la propriété de la terre de plus en plus inaccessible aux ménages agricoles les plus pauvres. La reconnaissance des droits collectifs sur les terres ainsi que la création du tribunal de conciliation, établi au niveau de chaque commune, comme instance compétente, en première instance, pour trancher les petits litiges relatifs aux terres rurales (art. 124) constituent également des aspects positifs.

47. Cependant, la réforme du régime foncier laisse subsister certaines difficultés. Premièrement, la titrisation peut conduire à renforcer le pouvoir de négociation du propriétaire par rapport aux paysans qui cultivent la terre, surtout dans un contexte de spéculation foncière croissante; et elle peut conduire à priver des paysans, cultivant actuellement des terres sans titre, de la terre dont ils dépendent. Il serait souhaitable que les droits des usagers actuels de la terre rurale soient mieux garantis, par exemple en imposant des conditions strictes aux possibilités d'expulsion par les propriétaires légaux et en prévoyant une procédure par laquelle l'expulsion s'accompagnerait de la garantie de pouvoir exploiter une terre rurale appartenant à l'État ayant une productivité au moins équivalente.

¹⁵ Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, Intensification du programme d'urgence d'appui à la sécurité alimentaire, 2008.

¹⁶ Les droits fonciers régulièrement constatés peuvent être donnés en garantie pour obtenir un prêt (art. 9 de la loi).

48. Deuxièmement, si la clarification des titres fonciers, à travers l'établissement des plans fonciers ruraux à l'échelle de chaque commune, ne s'accompagne pas d'un soutien à la production agricole bénéficiant notamment aux paysans les plus vulnérables, ceux-ci pourraient être tentés de céder leurs terres à des investisseurs – puisqu'à présent il leur sera plus facile d'en disposer librement, et qu'on constate en même temps un net renouveau de l'intérêt des investisseurs, locaux ou étrangers, pour la terre arable –, ce qui peut conduire à moyen terme à une augmentation des inégalités dans les zones rurales et à un renforcement de la concentration agraire. Il est donc important que les programmes de soutien à la relance de la production agricole suivent le rythme de la titrisation, et que ces programmes bénéficient notamment aux ménages agricoles les plus vulnérables, afin que la production agricole sur leur parcelle soit suffisamment rémunératrice pour ces ménages. Faute d'un tel soutien, le risque d'un exode rural non souhaitable est réel.

49. Troisièmement, il est impératif pour le succès de la réforme que toute possibilité d'abus de pouvoir de la part des instances locales, voire de corruption, soit écartée. Au minimum, ceci suppose une information claire des justiciables concernant leur droit de contester les décisions prises par les autorités locales devant le juge compétent.

E. La filière des agrocarburants

50. Les pressions sur la terre, évoquées au paragraphe précédent, pourraient se renforcer encore à l'avenir compte tenu des projets d'extension de la production d'agrocarburants. Outre le Projet de fourniture des services d'énergie (PFSE) de la Direction générale de l'énergie qui semble mû par une réelle volonté de développement rural intégré, le Bénin recherchait activement des investisseurs pour des projets à large échelle à l'époque de la mission. Un plan pour le développement de l'industrie des agrocarburants, encore à l'état de projet lors de la mission, prévoirait la cession de larges surfaces de terres arables à des investisseurs étrangers pour la production d'agrocarburants. La société italienne Green Waves aurait obtenu d'exploiter 250 000 hectares en tournesol; la firme française, Géocoton (anciennement Dagrif), a développé une filière à partir de la graine de coton; et des informations ont été obtenues sur un projet de consacrer 400 000 hectares à la production d'huile de palme au sud du Bénin, pour la production de biodiesel destinés à l'exportation par des investisseurs étrangers.

51. Avant de poursuivre dans cette voie, le Rapporteur spécial encourage le Bénin à procéder à une évaluation rigoureuse des impacts sociaux et environnementaux du développement des filières d'agrocarburants, y compris – s'agissant des projets à grande échelle destinés à l'exportation – des impacts sur la sécurité alimentaire de la population locale. Les agrocarburants ne contribueront pas au développement humain du pays si leur production n'améliore pas les revenus des paysans mais accroît les inégalités dans les zones rurales, en rendant plus difficile l'accès à la propriété de la terre des petits paysans. La production d'agrocarburants pour l'exportation peut constituer une menace pour la sécurité alimentaire, dès lors qu'elle renforce la dépendance du pays aux importations de denrées alimentaires, avec la volatilité des prix qui s'y trouve associée, et dès lors qu'elle peut conduire au renchérissement des prix des aliments produits localement. Enfin, les impacts environnementaux de la production en monoculture de plantes destinées à un usage industriel doivent être soigneusement mesurés. Des études d'impact devraient être réalisées en concertation étroite avec les populations locales et les organisations représentatives des paysans, afin de garantir que le développement de ces filières leur bénéficie véritablement. Les études de faisabilité que le Rapporteur spécial a pu consulter sont silencieuses sur l'impact du développement des agrocarburants sur la structure des revenus dans les zones rurales, ce qui constitue pourtant, du point de vue du droit à l'alimentation, le point décisif; elles n'ont par ailleurs pas été conduites de manière participative.

52. Il importe en particulier que les investisseurs étrangers autorisés à produire des agrocarburants à partir du Bénin se voient imposer des obligations claires, portant sur: a) la création d'emplois et le respect de la législation du travail, y compris concernant le salaire minimum; b) le respect des normes environnementales et de la bonne gestion des ressources naturelles; c) le respect des droits des populations locales, et notamment des usagers de la terre (voir le précédent rapport du Rapporteur spécial, «Faire de la crise un atout» (A/HRC/12/31), par. 19 à 22). Il est recommandé de prévoir dans les accords d'investissement des sanctions prédéfinies en cas de non-respect des conditions mises à l'investissement.

53. Une approche coordonnée de cette question à l'échelle de la région serait souhaitable, afin d'éviter que les différents États d'Afrique de l'Ouest soient amenés à faire des concessions aux investisseurs étrangers, en raison de la concurrence à l'investissement qu'ils se livrent.

F. Politiques et programmes sociaux

54. Les foyers urbains à faible revenu constituent l'un des trois groupes les plus vulnérables face à l'insécurité alimentaire, avec les familles de petits exploitants agricoles et de pêcheurs auto-employés.

55. Au total en 2008, l'incidence de la pauvreté est de 25 % en moyenne en zone urbaine contre 39 % en milieu rural¹⁷. Elle a décliné de façon notable dans plusieurs régions, passant par exemple de 26,6 % en 1995/96 à 22,2 % en 1999/2000 dans la région Atlantique, de 23,5 % à 12,7 % dans la région Ouémé ou encore de 19,3 % à 13,5 % dans la région Zou¹⁸.

56. Le Bénin a mis en place un système d'allocations à destination des groupes les plus vulnérables. Le décret n° 2006-228 portant réglementation des secours gérés par le Ministère de la famille, de la femme et de l'enfant 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 sous forme d'allocations non remboursables en espèces ou en nature (art. 1^{er} et 3). 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 communal¹⁹.

57. 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

¹⁷ *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.

¹⁸ WFP, *Analysis of food security and vulnerability in Benin – A VAM contribution to the formulation of Country Strategy Outline and Country Programme*, juin 2002 (<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/vam/wfp048822.pdf>).

¹⁹ Pour le volet organisationnel du système d'attribution des secours, voir le décret n° 2008-318 du 19 mai 2008 portant création, organisation et fonctionnement des organes chargés de la gestion des secours.

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.

58. 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 77 communes du pays²⁰. Cette expérience était en cours d'évaluation lors de la visite du Rapporteur spécial.

V. La dimension internationale

59. L'insertion du Bénin dans le commerce international peut constituer un atout pour son développement, mais à condition uniquement que les conditions dans lesquelles s'effectue l'ouverture internationale n'accentue pas le caractère inégal des échanges entre le Bénin et le reste du monde, et que le Bénin dispose des flexibilités nécessaires pour faire face aux impacts négatifs que peut avoir, pour ses propres producteurs, l'arrivée sur le marché de produits à bas prix. Le Rapporteur spécial renvoie sur ces points aux recommandations qui figurent dans le rapport établi suivant sa mission auprès de l'Organisation mondiale du commerce (voir A/HRC/10/5/Add.2).

60. Au moment de la clôture de ce rapport, l'Union européenne et les pays d'Afrique de l'Ouest étaient convenus de conclure un accord régional sur l'échange de marchandises et la coopération au développement pour octobre 2009. Si la conclusion des accords de partenariat économique (APE) entre la Communauté européenne et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique («pays ACP») peut favoriser l'arrivée d'investissements dans ces pays, ce processus a également suscité de nombreuses interrogations depuis que la négociation de ces accords a été lancée en 2002. Ces interrogations concernent la perte de recettes fiscales qui pourraient résulter de l'abaissement des droits de douane, lesquelles représentent une source de revenus importante pour les pays ACP; les menaces pesant sur les filières les plus vulnérables, et donc sur les producteurs locaux; et l'impact sur le processus d'intégration régionale.

61. Ce rapport n'est pas le lieu d'une analyse détaillée de ces impacts potentiels. Dans l'immédiat, le Rapporteur spécial souhaite insister sur trois points. Premièrement, la possibilité pour le Bénin, comme pour les autres pays de la zone d'Afrique de l'Ouest, de recourir à des mesures de protection devrait s'étendre aux produits industriels, afin de permettre l'industrialisation du pays et sortir d'une situation caractérisée par l'échange inégal et une détérioration structurelle des termes de l'échange.

62. Deuxièmement, il importe de distinguer les impacts de la libéralisation commerciale pour le pays dans son ensemble et les impacts sur les groupes de la population qui sont les plus vulnérables. Il est parfaitement possible qu'un accord favorable à la croissance économique du Bénin et à son développement bénéficie tout de même d'une manière disproportionnée à certains secteurs, tandis que d'autres secteurs seront pénalisés. La conclusion de tout accord commercial devrait être précédée d'une étude d'impact sur le

²⁰ Rapport d'information sur la gestion de la sécurité alimentaire au Bénin en 2008 et perspectives, ONASA, 2008.

droit à l'alimentation, afin que des mesures soient prises, le cas échéant, pour garantir la protection du droit à l'alimentation des personnes qui dépendent des secteurs qui se trouveront fragilisés. Il serait par ailleurs inacceptable que la conclusion d'un APE ne contienne pas des engagements précis et vérifiables de la part de l'Union européenne de cesser toute pratique de dumping agricole à destination des pays concernés, dont l'impact par le passé a eu des conséquences particulièrement dommageables.

63. Troisièmement, il est important que les opportunités que crée le commerce international bénéficient, non seulement aux producteurs les plus compétitifs, mais également aux producteurs moins bien équipés pour s'inscrire dans les filières d'exportation. Le rôle de l'Agence béninoise de promotion des échanges 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'agrocarburants. Ceci serait 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 *contract farming* (établissement 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 souhaitable.

VI. Conclusions et recommandations

64. Le Bénin a récemment pris des initiatives importantes afin de renforcer son secteur agricole, et afin d'aider les ménages les plus pauvres, particulièrement dans les zones rurales, à faire face à la hausse des prix alimentaires. Ces initiatives sont à saluer. Elles pourraient être améliorées en les ancrant dans le droit à l'alimentation, en vue d'un meilleur ciblage, et afin de garantir le respect des exigences de participation et de non-discrimination. Elles éviteraient qu'une confusion s'opère entre des politiques visant à assurer la sécurité alimentaire en augmentant la production, et des politiques visant à renforcer le droit à l'alimentation en garantissant l'accès de chacun à une nourriture adéquate.

65. Le Rapporteur spécial encourage les autorités publiques du Bénin à adopter une stratégie nationale visant à la réalisation du droit à l'alimentation, conformément à l'Observation générale n° 12 (1999) du Comité sur les droits économiques, sociaux, et culturels (E/C.12/1999/5). Une telle stratégie devrait arrêter des dates clefs, des objectifs et des indicateurs pour la réalisation de ce droit. Elle devrait être adoptée de manière participative, conformément à la directive 3.8 des Directives volontaires de la FAO à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale²¹. Elle devrait améliorer la coordination entre acteurs, un aspect qui reste encore déficitaire. Le Haut Commissariat à la gouvernance concertée pourrait voir ses moyens d'action renforcés en vue de coordonner la préparation de cette stratégie nationale et afin de garantir la participation des populations aux débats qui les concernent.

²¹ Disponibles en ligne (<http://www.fao.org/docrep/009/y7937f/y7937f00.htm>). Voir aussi Directives sur le droit à l'alimentation: documents d'information et études de cas (<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a0511f/a0511f00.pdf>).

66. Le Bénin est encouragé à poursuivre ses efforts visant à la relance de l'agriculture, en ancrant ces efforts dans la perspective de la réalisation du droit à l'alimentation. Il importe également de renforcer la protection du droit à la sécurité sociale des pauvres urbains. Le Rapporteur spécial fait les recommandations suivantes:

a) Maintenir et concrétiser l'objectif de la déclaration de Maputo d'affecter 10 % du budget national disponible à l'agriculture et au développement rural, et d'améliorer l'équilibre entre soutien aux «biens privés» (semences, engrais, mécanisation) et soutien aux «biens publics» (vulgarisation, recherche agricole, infrastructures de stockage et de communication, développement des marchés et des filières) dans l'affectation des dépenses publiques prévues pour la relance du secteur agricole;

b) Mettre les petits paysans et l'agriculture durable au cœur des priorités nationales, conformément aux conclusions de l'Évaluation internationale des sciences et technologies agricoles au service du développement, adoptées par le Bénin et 57 autres gouvernements à Johannesburg en avril 2008;

c) Exploiter les potentialités d'une plus large diffusion des techniques d'agriculture durable pour les petits paysans, actuellement sous-exploitées, afin de faire émerger une agriculture productive, écologique et résiliente aux chocs climatiques ou économiques. Pour ce faire, une attention particulière pourrait être portée à:

i) Pérenniser les projets pilotes menés par des communautés locales ou des ONG en matière d'agriculture durable en donnant pour mission aux services ruraux de diffuser au niveau régional et/ou national les meilleures méthodes développées au niveau local;

ii) Promouvoir les pratiques et systèmes suivants: agroforesterie et utilisation d'arbres-légumineuses, développement de la culture attelée, conservation des sols, pratique du compostage, utilisation de cultures de couverture;

iii) Exploiter davantage le potentiel de la coopération Sud-Sud en soutenant des centres régionaux tels que le centre Songhaï;

iv) Exploiter le potentiel de la recherche participative;

d) Renforcer les capacités des paysans les plus vulnérables en:

i) Accélérant le redéploiement des services ruraux d'encadrement, et en leur assignant comme priorités le soutien aux groupes vulnérables et la diffusion des meilleures pratiques agricoles durables;

ii) Augmentant les capacités de stockage des récoltes permettant une meilleure stabilité des prix et un étalement des ventes entre la période des récoltes et la période de soudure, notamment le renforcement des capacités de stockage de l'ONASA et l'investissement dans de nouvelles infrastructures;

iii) Créant des procédures d'achat des récoltes aux producteurs sur des bases transparentes et à des prix rémunérateurs;

iv) Renforçant l'accès au crédit des petits paysans, y compris par l'utilisation de techniques innovantes telles que le crédit d'achat-stockage;

v) Créant des mécanismes d'assurance adaptés aux besoins du monde agricole, notamment face aux risques liés aux phénomènes météorologiques;

e) Procéder à une étude d'impact sur le droit à l'alimentation avant la conclusion de toute négociation commerciale, suivant un processus participatif;

f) S'assurer que le processus de titrisation en cours ne favorise pas la spéculation foncière, et aille de pair avec une protection des usagers de la terre contre toute expulsion non conforme aux principes du droit international des droits de l'homme;

g) Fonder toute décision sur des études d'impact rigoureuses et conduites de manière participative en matière de développement des filières d'agrocarburants, en mettant l'accent sur la nécessité d'augmenter les revenus des petits paysans et de favoriser le développement rural;

h) Garantir le droit à la sécurité sociale et s'assurer que chacun ait un accès sans discrimination aux avantages sociaux que prévoit la législation nationale.

67. L'assistance et la coopération internationales peuvent appuyer les efforts entrepris au Bénin. Le Rapporteur spécial recommande aux partenaires techniques et financiers:

a) D'aligner leurs programmes d'aide au développement sur la stratégie nationale mise sur pied au Bénin pour la réalisation du droit à l'alimentation, en centrant leurs efforts sur l'amélioration de la situation des groupes vulnérables et en soutenant le développement de biens publics (services d'encadrement rural, recherche agronomique, infrastructures de stockage et de communication, développement institutionnel des filières) dans le cadre de l'appui à une agriculture durable;

b) S'agissant en particulier de la FAO, d'assister le Bénin dans la mise en œuvre des Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans un contexte de sécurité alimentaire nationale, et notamment dans l'élaboration d'une stratégie nationale en vue de la réalisation progressive du droit à l'alimentation.