

Pierre-Alain KOSSADI-DAGO,

Enseignant - chercheur en Droit public, Université Péléforo Gon Coulibaly Korhogo

L'effectivité du droit à l'alimentation face aux défis de la sécurité alimentaire en Côte d'Ivoire : entre gouvernance agricole, insécurité foncière et réformes institutionnelles

Résumé : cette étude analyse les politiques de sécurité alimentaire en Côte d'Ivoire face aux défis de la croissance démographique et de la dépendance aux importations. Elle montre que malgré l'existence d'un cadre juridique comme la loi de 1998 sur le foncier rural et la création du CNSAN, la mise en œuvre reste insuffisante. L'agriculture vivrière, qui nourrit la majorité de la population, est marginalisée au profit des cultures d'exportation. Le premier frein identifié est l'insécurité foncière. Moins de 5% des terres rurales sont certifiées, ce qui décourage l'investissement des paysans. Le deuxième frein est le manque de soutien à la production : accès difficile aux intrants, au crédit et à la mécanisation. Les pertes post-récolte sont élevées et les circuits de commercialisation sont dominés par de nombreux intermédiaires. L'absence de système de stockage public rend le pays vulnérable aux chocs et à la spéculation pendant la période de soudure. L'étude propose de montrer comment sécuriser massivement le foncier rural en rendant le certificat foncier gratuit et rapide. Elle recommande une relance agricole par des subventions ciblées aux intrants et un accès au crédit bonifié. Le développement des circuits courts et obligations d'achats locaux par les institutions sont essentielles pour garantir des débouchés. La création d'un office national des stocks alimentaires est indispensable pour stabiliser les prix et assurer la résilience. La sécurité alimentaire devient une priorité budgétaire et politique au même titre que le cacao. L'implication des femmes, des jeunes et des collectivités locales est une condition de réussite. La Côte d'Ivoire dispose de tous les atouts naturels pour atteindre l'autosuffisance alimentaire. En définitive, l'article montre comment la souveraineté alimentaire constitue une exigence de développement durable.

Mots clés : sécurité alimentaire ; foncier rural ; agriculture vivrière ; résilience ; souveraineté alimentaire.

The realisation of the right to food in the face of food security challenges in Côte d'Ivoire: between agricultural governance, land tenure insecurity and institutional reforms.

Abstract: This study analyzes food security policies in Côte d'Ivoire in the Context of population growth and heavy reliance on food imports. It reveals that despite an existing legal framework, such as the 1998 rural land law and the creation of the CNSAN, implementation remains weak. Food crop farming, which feeds the majority of the population, is marginalized in favor of export crops. The first obstacle identified is land insecurity. Less than 5% of rural lands are certified, which discourages farmers from investing. The second obstacle is the lack of support for production: limited access to inputs, credit, and mechanization. postharvest losses are high and marketing channels are dominated by numerous middlemen. The absence of a public food storage system makes the country vulnerable to shocks and speculation during the lean season. The study recommends large-scale land tenure security by making the land certificate free and fast to obtain. It proposes an agricultural revival through targeted input subsidies and access to low-interest credit. "Developing short supply chains and mandating local procurement by public institutions are Key to securing market outlets. Establishing & National Food Reserve Agency is essential to stabilize prices and ensure resilience. Food security must become a budgetary and political priority, just like Cocoa. The involvement of Women, Youth, and local communities is a key condition for success. Côte d'Ivoire has all the natural assets to achieve food self-sufficiency. Ultimately, food sovereignty is a requirement for social peace and sustainable development.

Keywords: Food security; rural land tenure; food crop farming; resilience; food sovereignty.

Introduction

Le droit à l'alimentation est reconnu comme un droit fondamental de la personne humaine. Il est consacré à l'article 25 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 et à l'article 11 du Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels de 1966 ratifié par la Côte d'Ivoire. Au niveau régional, la charte Africaine des droits de l'homme et des peuples intègre ce droit fondamental. Sur le plan interne, la constitution ivoirienne du 8 novembre 2016, en son article 12, dispose que « l'Etat et les collectivités publiques ont le devoir de veiller à la sécurité alimentaire ». Le droit à l'alimentation devient donc une obligation de résultat pour l'Etat. Selon la FAO (*Food Agriculture and Organization ; Organisation pour l'agriculture et l'alimentation*), la sécurité alimentaire existe lorsque « tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique, social et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive ». Or,

l'Afrique subsaharienne reste la région la plus touchée par l'insécurité alimentaire. La Côte d'Ivoire, premier producteur mondial de cacao et troisième producteur de noix de cajou, présente un paradoxe. En effet, il s'agit d'un pays exportateur de rentes agricoles avec toutefois 37,5 % de ménages en insécurité alimentaire modérée ou sévère selon le Programme Alimentaire Mondial (ONU, 2023 ; Kipré, 2012, p.200). Les causes sont multiples telles que la dépendance aux cultures de rente, les chocs climatiques, la crise post-électorale, l'afflux de réfugiés, l'inflation, et surtout les problèmes de gouvernance agricole et de foncier rural. Avoir un droit reconnu ne suffit pas. La question est celle de son « effectivité » et de sa mise en œuvre concrète. En Côte d'Ivoire, entre la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural, le PNIA 2018-2025 et les réformes institutionnelles, l'Etat tente de répondre. Néanmoins, les défis persistent, d'où l'intérêt du sujet. Dès lors, nous envisagerons une présentation succincte du corpus juridique, des sources statistiques et documentaires, du choix de l'étude de cas qui est la Côte d'Ivoire, et enfin, la présentation de notre approche doctrinale et analytique.

En effet, notre analyse s'appuiera sur un corpus juridique stratifié ; le droit international avec le PIDESC, la DUDH, les directives FAO sur le droit à l'alimentation ; de même, nous nous baserons sur le droit régional avec la charte Africaine ; enfin le droit interne et la constitution de 2016, la loi foncière 98-750, le code rural, les ordonnances sur les OPA, les décrets portant création du FIRCA, ANS constituent autant d'outils pour appréhender la protection de la sécurité alimentaire. S'agissant des sources statistiques et documentaires, nous exploiterons les rapports de la FAO, du PAM, de l'INS, du ministère de l'Agriculture et du Développement Rural. Les données de PNIA, des enquêtes sur le niveau de vie des ménages, et les rapports d'ONG comme Oxfam constituent des données pertinentes. Quant au choix de l'étude de cas qui est porté sur la côte d'Ivoire, celui-ci constitue un cas d'école d'une puissance agricole mais vulnérable. La Côte d'Ivoire cumule les trois défis de notre titre : la gouvernance, la dimension foncière, et les réformes. C'est un laboratoire pertinent pour mesurer l'effectivité d'un droit social. Notre approche doctrinale et analytique, permet d'adopter une démarche juridique et institutionnelle. Il s'agira de confronter la norme à la réalité, la théorie à la pratique. L'analyse sera nourrie par la doctrine africaniste et ivoirienne sur les droits sociaux et la gouvernance. Ainsi, au regard de la consécration constitutionnelle du droit à l'alimentation et des politiques publiques menées, dans quelle mesure les défaillances de la gouvernance agricole et l'insécurité foncière en Côte d'Ivoire constituent-elles un frein à l'effectivité du droit à l'alimentation, et en quoi les réformes institutionnelles actuelles sont-elles susceptibles d'y apporter une réponse durable ? Cette problématique pose la tension entre le droit reconnu et les obstacles structurels, pour aboutir sur la réponse de l'Etat.

Pour répondre à cette question, notre étude s'articule autour de deux parties. La première partie est consacrée aux obstacles structurels à l'effectivité du droit à l'alimentation en Côte d'Ivoire (1). Nous analysons d'abord les défaillances de la gouvernance agricole ivoirienne, avant d'étudier en quoi l'insécurité foncière freine la production et l'accès à l'alimentation. La seconde partie, quant à elle, porte sur les leviers institutionnels pour la garantie effective du droit à l'alimentation (2).

Nous voyons d'une part le renforcement du cadre institutionnel et normatif, et d'autre part les réformes en cours pour une gouvernance agricole et foncière plus sécurisante.

1. Les obstacles structurels à l'effectivité du droit à l'alimentation en Côte d'Ivoire

L'effectivité du droit à l'alimentation suppose la mise en place par l'Etat de moyens concrets pour le garantir. Or, en Côte d'Ivoire, malgré la consécration constitutionnelle de 2016 et la multiplication des politiques agricoles, ce droit peine à se traduire dans les faits pour une part importante de la population. Cette ineffectivité s'explique d'abord par des obstacles structurels profonds qui relèvent à la fois de la conduite de l'action publique et de l'accès aux ressources productives. Le premier obstacle tient à la gouvernance même du secteur agricole. Secteur qui emploie plus de 60% de la population active ivoirienne et qui contribue à près de 20% du PIB, l'agriculture ivoirienne reste paradoxalement peu performante pour assurer la sécurité alimentaire intérieure (Léon, 1983). Cette contre-performance s'explique par l'absence de cohérence et de continuité dans les politiques publiques agricoles. A cela s'ajoute une gouvernance institutionnelle émietée. La multiplicité des structures comme FIRCA, ANADER, OCPV, ANS, sans véritable coordination, entraîne des doublons et une dilution des responsabilités. Le second obstacle majeur est d'ordre foncier. La terre est le principal facteur de production agricole. Toutefois, en Côte d'Ivoire, le régime foncier rural est marqué par une grande insécurité juridique. La loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural avait pourtant pour ambition de sécuriser les droits coutumiers et de délivrer des certificats fonciers. Au total, gouvernance défaillante et insécurité foncière se cumulent et rendent illusoire l'accès effectif de tous à une alimentation suffisante. Pour que le droit à l'alimentation sorte du texte pour entrer dans les assiettes, l'Etat ivoirien doit donc agir sur ces deux leviers structurels. Pour démontrer cette thèse nous analyserons dans un premier temps les défaillances de la gouvernance agricole ivoirienne (1.1.) ; et dans un second temps, nous étudierons l'insécurité foncière comme frein à la production alimentaire (1.2.).

1.1. Les défaillances de la gouvernance agricole ivoirienne

La gouvernance agricole désigne l'ensemble des mécanismes institutionnels, normatifs et opérationnels par lesquels l'Etat oriente, régule et soutient le secteur agricole. En Côte d'Ivoire, premier pays exportateur de cacao au monde, l'agriculture est pourtant confrontée à une gouvernance défaillante qui limite fortement l'effectivité du droit à l'alimentation. La première défaillance tient à l'instabilité et au manque de cohérence des politiques publiques agricoles. Depuis l'indépendance, la politique agricole ivoirienne a connu plusieurs ruptures. Dans les années 1960-1980, le modèle était celui de l'Etat planificateur avec la SODEPRA, la SODERIZ, la CIDT. A partir des années 1990, sous l'injonction des institutions du Bretton Woods, l'Etat s'est désengagé au profit du libéralisme. Cette libéralisation brutale a laissé un vide institutionnel que les réformes successives n'ont jamais véritablement comblé. La seconde défaillance majeure concerne la régulation des marchés et le soutien au producteur. La libéralisation a entraîné la

disparition des caisses de stabilisation et des offices de commercialisation. Si les conseils de filière, de conseil café-cacao, conseil coton – Anacarde, ont été créés pour réguler, ils sont surtout focalisés sur les prix à l'exportation et les taxes. Le producteur de maïs, d'igname ou de maraîcher est totalement livré aux aléas de marché et aux intermédiaires. Enfin, la gouvernance est rendue illisible par la multiplicité des acteurs sans coordination. On cite le ministère de l'Agriculture, le Fonds Interprofessionnel pour la Recherche et le Conseil Agricoles (FIRCA), l'Office d'Aide à la Commercialisation des Produits Vivriers (OCPV), la chambre de l'agriculture, les ONG. Cette superposition crée des conflits de compétence et une perte d'efficacité. Ainsi, la gouvernance agricole ivoirienne souffre d'un triple mal comprenant l'absence de vision de long terme, le sous-financement chronique, et l'absence de mécanisme de protection pour les producteurs. Pour analyser ces défaillances, nous verrons d'abord l'incohérence des politiques publiques agricoles et leur faible mise en œuvre (1.1.1.). Ensuite, l'insuffisance des mécanismes de régulation des marchés et de soutien aux producteurs est importante (1.1.2.).

1.1.1. L'incohérence des politiques publiques agricoles et leur faible mise en œuvre

L'effectivité du droit à l'alimentation passe nécessairement par une politique agricole cohérente, continue et dotée de moyens suffisants. Or, en Côte d'Ivoire, l'histoire des politiques agricoles est marquée par des ruptures des contradictions et un déficit chronique de mise en œuvre qui fragilisent la sécurité alimentaire nationale. La première incohérence résulte des ruptures successives du modèle agricole ivoirien. De 1960 à 1980, l'Etat ivoirien a fait le choix d'un modèle dirigiste et volontariste. A travers les sociétés d'État comme la SODEPRA, la SODERIZ, la SATMACI et la CIDT, l'État encadrait, finançait et commercialisait les productions. A partir de 1990, sous la pression du FMI et de la banque Mondiale dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, l'Etat opère un virage libéral brutal. Les sociétés d'Etat sont liquidées ou privatisées. Ce désengagement n'a pas été compensé par une régulation efficace du marché. Il en est ressorti des conséquences importantes. En effet, les petits producteurs se sont retrouvés livrés à eux-mêmes sans encadrement, ni financement. La seconde incohérence tient à la succession de programmes agricoles sans évaluation ni continuité. Pour relancer le secteur après la crise de 2002, l'Etat, a adopté le Programme National pour la Sécurité Alimentaire (PNSA 1994-2008). Après la crise post-électorale, le Programme National d'Investissement Agricole (PNIA 2012-2015) est lancé avec pour objectif de faire de l'agriculture le moteur de la croissance. La troisième incohérence est budgétaire et stratégique. La Côte d'Ivoire a signé la Déclaration de Maputo en 2003 qui l'engage à consacrer au moins 10 % de son budget national à l'agriculture. Or, entre 2015 et 2023, la part du budget allouée à l'agriculture n'a jamais dépassé 4,2 % selon le Ministère du budget (Malan, 2010). Ainsi, l'incohérence des politiques publiques agricoles ivoiriennes et leur faible mise en œuvre créent un environnement instable et imprévisible. Elle se double d'une autre défaillance, l'absence de filets de protection pour le producteur conduisant à l'insuffisance des mécanismes de régulation des marchés et de soutien aux producteurs.

1.1.2. L'insuffisance des mécanismes de régulation des marchés et de soutien aux producteurs

Si l'incohérence des politiques publiques fragilise les bases de la production, l'absence de mécanismes de protection des producteurs conduit à rendre précaire l'accès à l'alimentation. En Côte d'Ivoire, la libéralisation du secteur agricole n'a pas été accompagnée d'instruments de régulation et de soutien efficaces, laissant les producteurs, notamment vivriers, dans une grande vulnérabilité. La première insuffisance concerne la régulation des prix et des marchés. Avant 1990, l'Etat ivoirien assurait la stabilité des revenus agricoles à travers les caisses de stabilisation et les sociétés d'État. Le prix du Cacao, du café, du Coton était garanti en début de la campagne. Avec les PAS, ces mécanismes ont été démantelés au nom de la loi du marché. La seconde insuffisance est celle du soutien à la production. Trois leviers sont défaillants : le crédit, les intrants et le conseil agricole. Sur le crédit, le système bancaire ivoirien reste très réticent à financer l'agriculture qu'il juge trop risquée. Le taux de bancarisation en milieu rural est inférieur à 15 %. Sur les intrants, l'Etat a mis en place des subventions pour les engrais et les semences. Toutefois, la distribution est tardive et inéquitable. Les intrants arrivent souvent après la période de semis. Sur le conseil agricole, l'ANADER est la principale structure. Mais avec un agent pour 2000 producteurs, au lieu de la norme FAO de 1 pour 500, l'encadrement est quasi- inexistant. Enfin, l'Etat n'offre aucune protection contre les aléas climatiques. Il n'existe pas de système d'assurance agricole en Côte d'Ivoire. Une sécheresse ou une inondation peut donc ruiner un producteur et plonger toute une famille dans l'insécurité alimentaire. Les défaillances de la gouvernance expliquent donc une partie des difficultés. Mais même avec une bonne politique agricole, la production ne peut pas décoller si le principal facteur de production, la terre, n'est pas sécurisé.

1.2. L'insécurité foncière comme frein à la production alimentaire

La terre est le premier facteur de production agricole. Or, en Côte d'Ivoire, l'accès et la sécurisation du foncier restent un problème majeur qui freine l'investissement agricole et compromet la sécurité alimentaire. Malgré la volonté de l'Etat de clarifier la situation foncière, l'insécurité juridique persiste et se traduit par des conflits récurrents et une pression foncière croissante. La première source d'insécurité foncière tient à la dualité du droit foncier ivoirien. Depuis l'indépendance, deux logiques coexistent : le droit coutumier et le droit moderne. Dans les faits, 98% des terres rurales sont encore gérées selon la coutume. Le chef de terre ou le chef du village attribue les parcelles sans titre formel. Cette situation crée une grande précarité pour le producteur qui n'a aucune garantie de jouir de sa terre sur de long terme. Pour remédier à cela, l'Etat a voté la loi n°98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural, dite « loi sur le foncier rural ». Cette loi pose le principe que seul l'ivoirien peut être propriétaire de la terre rurale et institue le certificat foncier et le titre foncier comme outils de sécurisation. La seconde source d'insécurité vient de la recrudescence des conflits fonciers. Trois types de conflits dominant. D'abord les conflits intercommunautaires, surtout en zone de forêt et en zone de savane, liés aux migrations agricoles.

L'arrivée massive d'allochtones et d'allogènes pour les cultures de rente a saturé le foncier. Ensuite, les conflits générationnels, entre jeunes et personnes âgées sur la gestion du patrimoine familial. Au total, l'insécurité foncière plonge le producteur dans l'incertitude. Sans terre sécurisée, il n'existe pas, d'investissement, ni de crédit, ni encore de production durable. La question foncière est donc au cœur de l'effectivité du droit à l'alimentation. Pour comprendre l'ampleur du problème, nous analyserons d'abord la précarité de statut juridique des terres agricoles et la persistance des conflits fonciers (1.2.1.). Ensuite, nous étudierons les conséquences de l'accaparement des terres sur l'accès des populations à une alimentation suffisante (1.2.2.).

1.2.1. La précarité du statut juridique des terres agricole et les conflits fonciers

En Côte d'Ivoire, la terre agricole n'a pas le même statut que la terre urbaine. Elle reste largement soumise à l'oralité, à la coutume et à l'incertitude juridique. Cette précarité est aujourd'hui l'un des plus grands freins à l'investissement agricole et la garantie du droit à l'alimentation. La précarité vient d'abord de la dualité juridique héritée de la colonisation. Le droit moderne, introduit par la colonisation, reconnaît la propriété individuelle immatriculée. Le droit coutumier, lui, considère la terre comme un patrimoine collectif géré par le chef de terre ou le chef de village. Après l'indépendance, l'Etat ivoirien a voulu faire coexister les deux systèmes. L'article 1er de la loi n° 63-465 du 20 décembre 1963 relative à la protection de la propriété foncière coutumière posait le principe selon lequel « le droit de propriété coutumière s'exerce sur les terres qui sont détenues selon les règles coutumières ». Cependant, dans les faits ce droit coutumier était ni écrit, ni sécurisé. Le producteur exploite la terre mais ne la possède pas juridiquement. Pour sécuriser le foncier rural, l'Etat a voté la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural. Vingt-cinq ans après, le bilan est décevant. Selon le Ministère d'Etat, ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des productions Vivrières, à fin 2023, seulement 8,7 % des villages et moins de 5 % des terres disposaient d'un certificat foncier (Ouattara, 2010, p.37). Les causes résidaient dans le coût de la procédure entre 150.000 et 500.000 FCFA, dans la lenteur, la méfiance des populations, et le manque de moyens des comités villageois. La précarité juridique et des conflits ne sont pas les seules menaces. Depuis dix ans, une nouvelle pression s'exerce sur le foncier, celle de l'accaparement des terres par de grands investisseurs nationaux et étrangers. C'est pourquoi, il est pertinent de voir les conséquences de l'accaparement des terres sur l'accès des populations à une alimentation suffisante.

1.2.2. Les conséquences de l'accaparement des terres sur l'accès des populations à une alimentation suffisante.

L'accaparement des terres, ou « Land grabbing », désigne l'acquisition ou la location de grandes superficies de terres agricoles par des États, des multinationales ou des investisseurs privés. En Côte d'Ivoire, ce phénomène s'est accéléré depuis 2012 avec la politique et l'attractivité du PNIA. S'il vise à moderniser l'agriculture, il comporte des conséquences directes et graves sur l'accès des populations à une alimentation suffisante. La première conséquence est la réduction des surfaces

cultivables pour les cultures vivrières. Pour atteindre les objectifs de croissance, l'Etat a concédé plus 3 millions d'hectares à des agro-industriels pour l'hévéa, le palmier à huile, la canne à sucre et le riz industriels selon le rapport de l'ONG INADES-Formation 2021 (Toh, 2010, p.19). Or, ces terres étaient auparavant occupées par des paysans qui y pratiquaient le vivrier (igname, manioc, maïs, riz pluvial). Dans les régions du sud-ouest, du centre et du nord, des villages entiers ont vu leurs bas-fonds et leurs jachères attribués à des sociétés. Dès lors, les femmes qui produisent 70 % du vivrier en Côte d'Ivoire n'ont plus de terre pour cultiver. Elles sont obligées de louer des parcelles de plus en plus petites et de plus en plus loin, ou d'acheter au marché ce qu'elles produisaient elles-mêmes. La sécurité alimentaire du ménage se dégrade donc directement. La seconde conséquence est l'éviction et la paupérisation des populations locales. Les contrats de bail signés entre l'Etat et les investisseurs prévoient rarement une compensation juste et un recasement des populations. Dans la région de la Mé et de l'Indénie-Djuablin, des communautés ont été déplacées pour des projets de palmier à huile sans terres de substitution. Néanmoins, un constat d'échec ne suffit pas. La recherche de solutions s'est imposée. L'Etat a-t-il les outils juridiques et institutionnels pour inverser la tendance ?

2. Les leviers institutionnels pour la garantie effective du droit à alimentation

Si nous avons pu mettre en lumière les obstacles structurels à la réalisation du droit à l'alimentation en Côte d'Ivoire, il convient d'analyser les réponses que l'Etat et les institutions peuvent apporter. L'ineffectivité constatée appelle un engagement politique fort et une réorganisation des leviers institutionnels. Le droit à l'alimentation, même s'il n'est pas expressément consacré par la Constitution ivoirienne de 2016, découle du droit à la vie et du droit à la santé. L'Etat a donc une obligation de résultat. En effet, il doit créer les conditions pour que chaque citoyen ait accès à une alimentation suffisante et de qualité. Pour cela, deux catégories de leviers sont indispensables : le cadre normatif et la gouvernance. Le premier levier est le renforcement du cadre institutionnel et normatif. La Côte d'Ivoire dispose déjà de plusieurs textes et politiques. La loi n° 2016-554 du 26 juillet 2016 relative à la promotion et à la protection des droits de l'homme consacre le droit à un niveau de vie suffisant. Le second levier est la réforme de la gouvernance agricole et foncière. Etant donné que les problèmes identifiés dans la partie précédente sont avant tout des problèmes de mise en œuvre, il convient de repenser la manière dont l'Etat soutient les producteurs et sécurise le foncier. Cela passe par la décentralisation effective des moyens au profit des chambres d'agriculture, la moralisation des subventions aux intrants, la digitalisation du certificat foncier pour le rendre accessible, et la création de juridictions agraires pour régler rapidement les conflits fonciers. Au fond, garantir le droit à l'alimentation, c'est faire un choix politique consistant à placer l'humain et la souveraineté alimentaire au centre des décisions économiques. Pour opérationnaliser ses leviers, notre réflexion s'articulera autour de deux axes. D'abord, nous verrons le renforcement du cadre institutionnel et normatif (2.1.). Ensuite, nous analyserons les réformes pour une gouvernance agricole et foncière sécurisante (2.2.).

2.1. Le renforcement du cadre institutionnel et normatif.

Le droit à l'alimentation ne se réalise pas par la seule bonne volonté des gouvernants. Il a besoin d'un ancrage juridique solide et d'institutions capables de le mettre en œuvre, de le contrôler et de le sanctionner. En Côte d'Ivoire, le vide normatif et l'émiettement institutionnel sont aujourd'hui les principaux freins à l'effectivité de ce droit. La constitution de 8 novembre 2016 ne consacre pas expressément le droit à l'alimentation. Elle protège le droit à la vie (article 3), le droit à la santé (article 9), et le droit à un environnement sain (article 32). L'alimentation n'est abordée que de manière indirecte. Or, un droit non écrit est un droit non opposable. Le citoyen, ne peut pas saisir le juge pour réclamer à l'État des denrées alimentaires ou des politiques agricoles efficaces. La solution passe par l'adoption d'une loi d'orientation pour le droit à l'alimentation et la souveraineté alimentaire. Ce type de loi existe déjà au Sénégal depuis 2013, au Burkina Faso et au Niger. Elle poursuit trois objectifs : (1) consacrer le droit à l'alimentation comme une obligation de résultat pour l'Etat ; (2) rendre obligatoire l'évaluation de l'impact sur la sécurité alimentaire de toute loi ou projet d'investissement ; et (3) fixer des indicateurs et des délais pour atteindre la couverture des besoins alimentaires nationaux. Par ailleurs, l'on pourrait aussi évoquer la faiblesse des institutions de pilotage. Ainsi, sur le plan institutionnel, la Côte d'Ivoire s'est dotée du Conseil National pour la sécurité Alimentaire et Nutritionnelle par décret n° 2011-473 (CNSAN). Sa mission est de coordonner, suivre et évaluer les politiques. Mais dans la pratique, le CNSAN manque de moyens financiers, de pouvoir hiérarchique sur les ministères, et de relais au niveau local. Parallèlement, l'AFOR (l'Agence Foncière Rurale) est chargée de la sécurisation du foncier rural ; l'ANADER de l'encadrement ; le FIRCA du financement. Chaque structure travaille en silo. Il n'existe pas de stratégie intégrée « du champ à l'assiette ». En somme, renforcer le cadre institutionnel et normatif, c'est donner au droit à l'alimentation la même force qu'au droit de propriété. Pour opérationnaliser ce renforcement, deux chantiers sont prioritaires. D'abord, l'intégration et la justiciabilité du droit à l'alimentation dans l'ordre Juridique ivoirien (2.1.1.) doivent être garanties. Ensuite, nous évoquerons le rôle des institutions de régulation et de contrôle dans la sécurité alimentaire (2.1.2.).

2.1.1. L'intégration et la justiciabilité du droit à l'alimentation dans l'ordre juridique ivoirien

Un droit qui n'est pas inscrit dans la loi et qui ne peut pas être invoqué devant un juge reste un droit théorique. C'est le cas aujourd'hui du droit à l'alimentation en Côte d'Ivoire. Pour le rendre effectif, il est nécessaire de passer par deux étapes : l'intégration dans les normes internes et la justiciabilité. La Côte d'Ivoire est liée par le PIDESC ratifié en 1992. L'article 11 impose aux Etats de reconnaître le droit à une nourriture suffisante. Selon l'article 123 de la Constitution, les traités ratifiés ont une autorité supérieure aux lois. En théorie, ils sont donc applicables. En pratique, sans loi de transposition, les juges ivoiriens hésitent de s'en prévaloir directement. La première réforme est donc constitutionnelle. Sans doute, conviendrait-il d'inscrire dans la constitution une disposition du type : « L'Etat reconnaît à toute personne le droit à une alimentation suffisante, saine et culturellement acceptable. Il prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité alimentaire

de la nation ». Cette inscription donnerait une valeur suprême au droit à l'alimentation. La seconde réforme est législative : l'adoption, d'une loi-cadre sur le droit à l'alimentation. Cette loi pourrait préciser : (1), les obligations de l'État (soutenir l'agriculture vivrière...) ; (2), les principes de non-discrimination, enfin (3), les mécanismes de suivi (rapport annuel etc.). Le Sénégal l'a consacré avec la loi 2013-02 ; le Burkina avec la loi 014/ 2014. Cela permet de disposer d'une politique cohérente au lieu de textes épars. Par ailleurs, intégrer le droit ne suffit pas. Le citoyen victime devrait pouvoir l'exercer. Il s'agit de la justiciabilité c'est-à-dire de la possibilité de saisir un tribunal en cas de violation. Pour rendre le droit à l'alimentation justiciable, il faut : reconnaître le recours pour violation (les tribunaux administratifs doivent pouvoir annuler une décision de l'Etat contraire à la sécurité alimentaire) ; élargir l'accès au juge (les associations de consommateurs et les ONG agricoles ...) et enfin créer des sanctions (la loi-cadre doit prévoir la responsabilité de l'Etat en cas de carence fautive. Exemple : non distribution des intrants promis). En définitive, intégrer et rendre justiciable le droit à l'alimentation, c'est transformer une ambition politique en obligation juridique. L'intégration juridique ne suffit cependant pas. Encore faut-il que des institutions disposent des moyens et du pouvoir pour appliquer la loi et, contrôler son respect.

2.1.2. Le rôle des institutions de régulation et de contrôle dans la sécurité alimentaire

Les institutions doivent pouvoir disposer des moyens, des compétences et de l'indépendance pour contrôler et corriger les dérives. En matière de droit à l'alimentation, la Côte d'Ivoire souffre moins d'absence de structure que d'un manque de coordination et de pouvoir de ces structures. En effet, le conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CNSAN), créé par le décret n° 2011-473, est l'institution centrale. Sa mission officielle est de coordonner, suivre et évaluer toutes les politiques de sécurité alimentaire. Néanmoins, dans les faits, trois limites freinent son action : l'absence de moyens (le CNSAN n'a pas de budget propre). Il dépend des financements ponctuels du ministère de l'Agriculture et des bailleurs ; l'absence de pouvoir (il ne peut pas imposer aux autres ministères de prendre en compte la sécurité alimentaire dans leurs projets ; il fait des recommandations qui ne sont pas suivies) ; l'absence de relais local (il n'existe pas de CNSAN régionaux ou communaux). La réforme devrait donc consister à transformer le CNSAN en autorité administrative indépendante, comme la HACA ou l'ANRMP. En outre, plusieurs autres institutions jouent un rôle clé mais de façon dispersée. Par exemple, l'AFOR qui est l'Agence Foncière Rurale est chargée de la délivrance des certificats fonciers. Elle ne dispose pas encore des moyens de digitaliser et accélérer la procédure. De même, les collectivités territoriales souffrent d'un défaut de moyens. La loi de décentralisation leur donne compétence en développement local. Chaque commune et région doit adopter un plan local de sécurité alimentaire (PLSA) avec une ligne budgétaire. Les organes de contrôle devraient être développés. Par exemple, la cour des comptes doit auditer l'utilisation des subventions aux intrants. Les chambres d'agriculture doivent faire remonter les difficultés du terrain. La société civile et le secteur privé sont aussi concernés. Les ONG, les organisations de consommateurs et les faïtières agricoles doivent être associées au suivi. Sans ce système de régulation et de contrôle, toute loi sur le droit à l'alimentation restera lettre morte. La régulation donne de la cohérence. Le contrôle donne de la responsabilité. Ainsi, l'on dira

que le renforcement du cadre institutionnel et normatif est la première condition. Mais elle ne produira d'effets que si elle s'accompagne d'une réforme de la manière dont l'Etat gère concrètement l'agriculture et le foncier. C'est l'objet de notre partie (2.2.), les réformes pour une gouvernance agricole et foncière sécurisante.

2.2. Les réformes pour une gouvernance agricole et foncière sécurisante.

Si le cadre institutionnel donne la boussole, la gouvernance agricole et foncière donne les outils. Or en Côte d'Ivoire, le producteur vit aujourd'hui dans l'insécurité foncière, l'insécurité des revenus, l'insécurité face aux chocs. Il convient donc de réformer la manière dont l'Etat gère la terre et soutient l'agriculture vivrière. Ainsi, deux problèmes se cumulent. D'abord, le foncier rural est concerné. Ainsi, vingt-huit ans après la loi de 1998, moins de 5% des terres disposent d'un certificat foncier. Il en est résulté des conflits entre autochtones et migrants, des ventes illégales, et l'accaparement par des investisseurs. Ensuite, la gouvernance agricole devrait être visée. Ainsi, les politiques publiques sont centrées sur les cultures d'exportation (cacao, hévéa, anacarde). Le vivrier n'est laissé qu'aux mains des femmes et des jeunes sans appui. Par conséquent, pour sécuriser la gouvernance, deux leviers sont concernés. D'abord, il s'agirait de sécuriser le foncier pour sécuriser la production. En effet, la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural est une loi utile qui pose néanmoins des problèmes de mise en œuvre. La finalité poursuivie est d'accélérer la délimitation et la certification massive (donner plus de moyens à l'AFOR, digitaliser la procédure) ; de protéger les terres vivrières (protéger certaines zones comme "zones agricoles protégées" non constructibles et non destinées aux cultures d'exportation) ; de réguler l'accaparement (encadrer les baux de longue durée avec les agro-industries pour réserver une part aux cultures vivrières). Ensuite, il s'agirait de relancer l'agriculture vivrière et la rendre résiliente à travers des subventions ciblées (engrais, semences améliorées) ; à travers le développement des circuits courts (marchés de proximité, contrats directs entre producteurs et cantines scolaires, hôpitaux. Cela permet de stabiliser les prix). Enfin, la création de stocks de sécurité (un office national pour acheter aux producteurs en période d'abondance et revendre en période de soudure) constituerait un moyen d'éviter la spéculation. Dès lors, la sécurisation foncière rurale à travers la mise en œuvre de la loi de 1998 et ses décrets (2.2.1.) doit être appréhendée. Ensuite, les politiques de relance agricole et de résilience face aux chocs (subventions, circuits courts stockage) constituent l'un des moyens de rendre la sécurité alimentaire plus effective (2.2.2.).

2.2.1. La sécurisation foncière rurale à travers la mise en œuvre de la loi de 1998 et ses décrets.

En milieu rural ivoirien, la terre est à la fois un outil de production et une garantie sociale. Or, vingt-huit ans après son adoption, la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural est encore très peu appliquée. C'est le principal frein à la sécurité alimentaire. En effet, la loi de 1998 a été une révolution. Pour la première fois, l'Etat reconnaît que la terre rurale appartient aux communautés villageoises qui ont la gestion coutumière. Les trois outils créés ont

été le certificat foncier (il atteste de la détention coutumière) ; l'enquête publique (obligatoire pour identifier tous les ayants droit et éviter les conflits), enfin le titre foncier (délivré après le certificat foncier, il donne la pleine propriété et permet d'hypothéquer la terre pour avoir du crédit). L'objectif était de sécuriser 100 % des terres rurales d'ici 2018 pour relancer l'investissement agricole. En 2026, le constat est sévère : moins de 5% des terres rurales sont certifiées. Les raisons tiennent à une procédure lourde et onéreuse (l'enquête + bornage + publication coûte cher... 300000 FCFA) ; au manque de moyens de l'AFOR (l'Agence Foncière Rurale créée en 2016 manque d'agents et de matériel pour couvrir tout le pays) ; aux résistances locales (certains chefs et propriétaires terriens ne veulent pas "figer" les droits par peur de perdre leur pouvoir de redistribution), et davantage encore à la faible information (de nombreux paysans ne connaissent pas la loi et ses avantages). Il en résulte une insécurité, des conflits entre agriculteurs et éleveurs, le développement de ventes en marge à des étrangers, et le refus des banques de prêter aux paysans « sans papier ». A cet effet, pour rendre la loi effective, la simplification devrait s'imposer. L'Etat doit prendre en charge le coût du certificat foncier pour les petits producteurs vivriers. La déconcentration pourrait constituer une mesure pertinente. Il s'agirait de créer des antennes AFOR dans chaque département avec des agents formés et d'impliquer les mairies et les chefs dans la sensibilisation. La terre sécurisée ne suffit pas. Encore faut-il que celui qui la cultive ait les moyens de produire et de résister aux crises. Dès lors, les politiques de relance agricole et de résilience face aux chocs devraient être envisagées.

2.2.2. Les politiques de relance agricole et de résilience face aux chocs : subventions, circuits courts, stockage

La sécurité alimentaire exige donc une relance volontariste de l'agriculture vivrière et la mise en place de filets de résilience. L'Etat doit traiter le riz, le maïs, le manioc l'igname comme il traite le cacao. Aujourd'hui 80 % des subventions agricoles vont au cacao et l'hévéa. Le rééquilibrage semble alors s'imposer. Ainsi, les réformes à mener pourraient être les suivantes : le développement d'une politique de subvention aux intrants. Il s'agirait de mettre en place un « programme national d'appui au vivrier sur le modèle du PNIA ». Le développement du crédit agricole pourrait aussi constituer une mesure utile. Il s'agirait de créer un fonds de garantie pour le vivrier. Les banques ne prêtent pas car le risque est élevé. L'Etat pourrait garantir 70 % du prêt avec un taux bonifié à 5 % maximum. La mécanisation de proximité se révèle également être une mesure pertinente. Il s'agirait de subventionner les tracteurs et les décortiqueuses en location via les chambres d'agriculture pour réduire la pénibilité du travail. Concernant les circuits courts, il s'agit de rapprocher le producteur du consommateur. En effet, le problème n'est pas toujours la production. 40 % des pertes post-récolte sont dues aux intermédiaires et au mauvais état des pistes. Les solutions à envisager pourraient consister à développer les marchés de proximité. Chaque commune doit avoir un marché de gros dédié au vivrier géré par la mairie. Les achats publics locaux consistant à fournir les cantines scolaires, les hôpitaux, les casernes, celles-ci s'engageant à acheter 30% de leur nourriture auprès des coopératives locales. De même, le développement de la digitalisation recouvre un grand intérêt consistant notamment à créer une plateforme d'achat de

produits vivriers pour mettre en relation directe les producteurs et les commerçants. Ces préconisations conduisent pour autant à un coût d'où la question de sa faisabilité.

Conclusion

Au terme de cette étude sur les politiques de sécurité alimentaire en Côte d'Ivoire, il apparaît que la question alimentaire est bien plus qu'un enjeu agricole. Elle est une question de souveraineté, de paix sociale et de développement durable. Dans un contexte marqué par la croissance démographique, le changement climatique, la dépendance aux importations et les crises successives, l'Etat ivoirien tente de dépasser les politiques de réaction. Il lui faut une vision et des actes forts. Notre analyse nous a permis de tirer deux grands enseignements. D'abord, le cadre institutionnel et juridique existe, mais il est incomplet et peu opérationnel. La Côte d'Ivoire s'est dotée de bons textes comme la loi de 1998 sur le foncier rural, le PNIA, le CNSAN, la stratégie nationale de sécurité alimentaire. Néanmoins, la réalisation des finalités poursuivies est limitée. Sur le terrain, le certificat foncier peine à être délivré, le CNSAN manque de moyens, et les politiques restent centrées sur les cultures d'exportation. Le vivrier, qui nourrit 80 % des ivoiriens, est encore considéré comme « l'agriculture des pauvres ». Ensuite, les réformes de gouvernance sont urgentes. Sécuriser la terre à travers la mise en œuvre effective de la loi de 1998 est la condition de base. Sans titre, le paysan n'investit pas. Relancer l'agriculture vivrière par des subventions ciblées, des circuits courts et un système de stockage est la condition de résilience. Sans débouchés et sans stocks, le consommateur subit les chocs. Ainsi, l'insécurité alimentaire en Côte d'Ivoire n'est pas une fatalité liée au climat ou au manque de terre. C'est d'abord une question de priorités budgétaires. Pour atteindre une véritable sécurité alimentaire à l'horizon 2030, trois chantiers prioritaires s'imposent : faire du vivrier une priorité nationale. Comme on l'a fait pour le Cacao, il faut un « plan Riz », un « plan Maïs », un « plan Manioc » avec des financements, de la recherche et des débouchés garantis. L'État doit réserver une part significative du budget agricole au vivrier. La sécurisation foncière de masse devrait également être accélérée. Rendre accessible la délivrance du certificat foncier pour les petits producteurs constitue un enjeu de taille. Protéger juridiquement les terres vivrières contre l'accaparement et l'urbanisation en constitue un autre. Bâtir la résilience par la création d'un office national des stocks alimentaires et développer les infrastructures de conservation comme imposer l'achat local dans les institutions publiques sont autant de moyens de rendre la loi de 1998 opérationnelle. Cela consiste en un passage de l'aide d'urgence à la logique de prévention. La sécurité alimentaire se construit avec les paysans, les femmes, les jeunes et les collectivités. Elle exige de la cohérence entre les politiques agricoles, commerciales et sociale. La Côte d'Ivoire comporte les atouts pour nourrir la population. Le défi des prochaines années ne sera donc pas de produire plus à tout prix, mais de produire mieux et de produire durablement. En définitive, assurer la sécurité alimentaire, revient à assurer la paix. À l'heure où les chocs mondiaux se multiplient, la Côte d'Ivoire dispose des moyens de faire de son agriculture vivrière le pilier de sa souveraineté.

Bibliographie

AZOULAY Gérard & DILLON Jean Claude (2000), *sécurité alimentaire en Afrique. Manuel d'analyse et d'élaboration*. Karthala, Paris. Coll. Économie et développement. 296 p.

CHALEARD Jean Louis (2003), « Culture vivrières et culture commerciale en Afrique occidentale : la fin d'un dualisme ? », In M. Lesourd (coord.), *l'Afrique : vulnérabilité et défi, Édition du Temps*, p.267 - 292.

COULIBALY Souleymane, (2010), in *Agriculture et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest : bilan et perspectives*. Partie « monde paysan ».

DJONGYANG Noël & ABDOU Bouba, (2019), *Sécurité alimentaire et photo-irrigation : l'exemple des régions semi-arides du Cameroun*. L'Harmattan, Paris. 322 p.

DROUBLY Gbizié Michel, (2010), in *Agriculture et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest : bilan et perspectives*.

EHUITCHE BEKE Tite, (2010), in *Agriculture et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest : bilan et perspectives*.

GARCIN Marie & PELTIER Gilles (2013), « Relever le défi de la sécurité alimentaire en Afrique de subsaharienne : sous quelles conditions les fonds d'investissement peuvent-ils y contribuer ? » ; *Technique financière et développement*, 2013/1 n°110, p.19 -27

GBOYERE KORE Adèle (2010), in : *Agriculture et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest : bilan et perspectives*, Partie « commercialisation ».

HUGO Philippe (1997), « Pluralité des filières d'approvisionnement alimentaire dans les villes d'Afrique francophone », FAO, Collection « aliments dans les villes », DT/08-97F, Rome.

KIPRE Pierre (2012), « *Agriculture et sécurité alimentaire en Afrique de l'ouest : bilan et perspective* », L'Harmattan, Paris. 304 p.

KONE Fatoumata (2010), in *Agriculture et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest : bilan et perspectives*.

KOUAKOU N'Goran (2010), in *Agriculture et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest : bilan et perspectives*.

LE MOUËL Chantal & LATTRE -GASQUET Marie (2018) « Land use and food security in 2050: a Narrow Road, agrimonde-Terra », Éditions Quae, Versailles.

LEON Yves (1983), « *Les cultures vivrières et le problème alimentaire de la Côte d'Ivoire* ». Économie Rurale, vol.156, n°1, p.41-46.

LEADAUT TOGBA Edith (2010), in *Agriculture et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest : bilan et perspectives*.

MABONDZON Wilfred Armel J. (2019), « sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne : une analyse socio-anthropologique du rôle des banques de céréales au Guéra (Tchad) ». L'Harmattan Paris. 378 p.

MALAN Benoît B. (2010), in *Agriculture et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest : bilan et perspectives*.

NUBUKPO Kako (2000), « L'insécurité alimentaire en Afrique subsaharienne », L'Harmattan, Paris. Coll. Bibliothèque du développement. 214 p.

OUATTARA Yaya (2010), in *Agriculture et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest : bilan et perspectives*.

TOH Alain (2010), in *Agriculture et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest : bilan et perspectives*.