

La mise en scène de la lutte contre l'insécurité alimentaire au Mali : discours, postures et jeux d'acteurs

Pierre Janin
Chargé de recherches
UMR 201 « Développement et sociétés » (UP1/IRD)
IRD BP 1386 Dakar-Hann (Sénégal)
Pierre.janin@ird.sn ou pierre.janin@neuf.fr
Tél. : (00 221) 33 849 35 95

La situation de crise alimentaire que traversent le Mali et le Sénégal, plus marquée depuis l'année 2005, ne constitue pas une surprise. Elle s'inscrit dans la continuité des principaux *scenarii* tendanciels établis : hausse croissante de la demande de consommation et forte variabilité du volume des céréales locales récoltées, accroissement de la dépendance par rapport au marché sur fond de diminution du pouvoir d'achat. Et s'il y a changement, il se situe sans doute dans le processus de mondialisation du risque d'insécurité alimentaire et dans l'âpreté des nouvelles confrontations qui en découleront. La question est, en effet, de savoir où se situent les limites à l'endurance et au fatalisme des populations vulnérables concernées. La faim se dévoile désormais en dehors des épisodes de crise aiguë comme un risque social et politique qu'il conviendrait de prendre en compte¹. Un seuil critique semble avoir été franchi pour que les femmes se mobilisent et défilent à Dakar, à Ouagadougou ou à Bamako en novembre 2007 puis en mars 2008. L'urgence impose certaines décisions palliatives (distributions alimentaires, détaxation fiscale,...) mais impliquerait plus sérieusement que l'on revoit l'ensemble des politiques agricoles et alimentaires (ou ce qui en tient lieu), les réponses conjoncturelles aux situations de crise ayant presque toujours la préférence des gouvernants².

Au-delà des mots d'ordre - mobilisateurs ou dénonciateurs - que les différents acteurs de la gouvernance alimentaire relaient et amplifient, il paraît nécessaire de comprendre comment et pourquoi s'élaborent de tels discours et quels peuvent en être leur impact immédiat et à venir. A cet égard, les entretiens réalisés entre juin 2005 et juin 2007, la lecture des journaux et le recours à la documentation secondaire ne révolutionnent pas les analyses. Ainsi, aucun des acteurs approchés ne parvient à proposer de cadre global explicatif de l'insécurité alimentaire dans ses causalités, ses effets et ses interactions à différentes échelles temporelles et spatiales (Janin 2009).

En revanche, chaque interviewé a une opinion sur la situation conjoncturelle ou localisée de l'insécurité alimentaire et s'efforce de décrire, avec plus ou moins de détail et de conviction, son implication dans la « résolution du problème ». L'insécurité y est tantôt « élargie », « durable »³, « renforcée » ou « alimentaire et nutritionnelle » sans parvenir à la délimiter. Tantôt, il est de mise de parler de « vulnérabilité à l'insécurité », de « pauvreté alimentaire » ou de « souveraineté alimentaire » sans faire l'unanimité. Tout dépend des institutions d'appartenance, des écoles de

¹ « Un Etat, à certains moments, n'a pas de politique, [doit laisser de côté la question] de souveraineté [nationale], [et pratiquer] une politique de satisfaction de la masse qui [sinon] peut basculer... » (Mohamed Haïdara, Coordonnateur de l'ONG Afrique Verte, 20 janvier 2006).

² *Le Figaro International*, dans un article du 16 avril 2008, invitait même le Sénégal à faire « sa révolution alimentaire » !

³ « (...) le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) a conçu une politique nationale de sécurité alimentaire durable » (Nana Lansry Haïdara, Commissaire à la Sécurité Alimentaire, 19 janvier 2006).

pensée, des expériences professionnelles⁴. Autant donc d'approches non convergentes qui rendent aléatoires et incertaines la gouvernance des situations banalisées de faim, alors même que les outils de prévision et de diagnostic, sans cesse améliorés, ont progressivement gagné en réactivité, en pertinence et en finesse.

Par ailleurs, les échelles d'action et les niveaux d'analyse posent également question : certains vantent les vertus d'approches localisées, les mérites des « sociétés villageoises » et voient dans le « ménage », la seule base viable pour une sécurisation durable ; d'autres, au contraire, pensent « système » et insistent sur la nécessité d'une régulation globale et en appellent au retour de l'Etat. Du micro- au macro-, tout semble envisageable, possible ou pertinent comme si le halo d'incertitude épistémologique et comptable était, au pire, nécessaire à la reproduction du système et, au mieux, inévitable étant donné la parcellisation des tâches. Le projet, caressé par le CILSS, visant promouvoir un « cadre harmonisé de lutte » n'est-il pas, de ce fait, un peu vain ?

Si la lutte contre l'insécurité alimentaire constitue bien un enjeu collectif, elle est tout, sauf un objet partagé, étant donné le nombre croissant d'acteurs impliqués et l'hétérogénéité existante au sein même de chaque groupe d'acteur. Il n'y a donc pas de « jeu à somme nulle » : les gains des uns ne viennent pas compenser les débits et les débits des autres. Les « jeux d'acteurs » se déploient dans deux dimensions : un axe « définition/légitimation » des normes d'action et un axe « compétition/collaboration » des répertoires d'action. Les interviews réalisées montrent, s'il en est, la capacité réelle de ces acteurs à recycler les mots d'ordre à la mode dans une nébuleuse en perpétuelle recomposition. Les postures, également calibrées, permettent d'espérer accéder à de nouvelles ressources (ou de les maintenir à niveau) et, plus fondamentalement, de construire une légitimité, presque auto-engendrée, essentielle à la reproduction concurrentielle, dévoilant ainsi autant de réalités qui ne sont pas propres aux systèmes alimentaires africains.

Ce texte essaie donc de faire l'introspection des discours interprétatifs, justificatifs ou dénonciateurs de la crise alimentaire, des actions rêvées, entreprises ou ébauchées, d'origine locale ou externe. Il s'efforce également de mettre en évidence le caractère ambivalent des discours et des postures dans le domaine de la sécurité alimentaire compte tenu de ses différents enjeux. Il entend les confronter pour montrer que leur hétérogénéité constitue un frein important à la définition de politiques publiques et à leur application. Il s'appuie sur une typologie des discours, tenus lors des entretiens, qui relèvent tantôt du registre du prescripteur, du thérapeute, de l'observateur (impliqué ou distant) ou du gestionnaire « éclairé ».

Trois schèmes récurrents semblent devoir émerger : celui de la rhétorique incantatoire aux accents nationalistes, de l'auto-évaluation technique complaisante et celui de la désignation hâtive de bouc émissaire avec procès en responsabilité. Toute la difficulté consiste à y démêler ce qui est fondamentalement de l'ordre du discours, du positionnement tactique ou de la logique d'action au long cours.

1. Les rhétoriques populistes mobilisatrices pour l'action

« Rassurer et combattre » constitue un registre d'expression réactive, autant populaire qu'opportuniste en période de crise alimentaire. Il est l'apanage des acteurs dont l'action est la plus médiatisée et, parallèlement, la plus discutée. Il peut s'agir de représentants d'ONG ou d'organisations paysannes ou d'Eglises mais plus encore de cadres administratifs et d'élus interpellés par les médias ou soucieux des expressions populaires insistantes de la faim. Il confirme la primauté d'une vision nationale du développement agricole dans les deux pays. Mais avec des nuances. Si le Mali parlait déjà, en février 2005, de droits d'accès et de souverainisme alimentaire (Loi d'Orientation Agricole), le Sénégal abordait encore la question alimentaire sous l'angle de l'accroissement des disponibilités nationales (Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale du Sénégal de mai 2004) et restait très imprécis sur la manière de procéder à la reconquête du marché intérieur.

⁴ Car, « la sécurité alimentaire est une question de degré. Chacun de ses concepts rattachés recouvre une réalité différente » (Nango Dembélé, PROMISAM-USAID, 25 janvier 2006) ; « chaque stratégie a sa composante en terme de sécurité alimentaire. (...) la question alimentaire s'avère transversale. (...) L'éducation de base, les aspects nutritionnels se retrouvent au cœur de la question alimentaire » (Abdoulaye Konate, économiste, Banque Mondiale, 6 juin 2005) ; « pour la sécurité alimentaire, c'est un peu comme pour la vulnérabilité : chacun a sa compréhension ; les analyses ne peuvent être systématiquement convergentes (...). La sécurité alimentaire embrasse des concepts sur lesquels il n'est pas évident que tout le monde comprenne la même chose avec les mêmes mots » (Alain Houyoux, Union Européenne, 26 septembre 2006) ; « la sécurité alimentaire est multidimensionnelle » (Mahamat Nour, Représentante de la FAO au Mali, 28 septembre 2006).

Ce type de posture classique met en œuvre des répertoires d'action roboratifs, à la fois mobilisateurs et dénonciateurs, avec des accents agrariens et un art consommé de la mise en scène. Ils permettent aussi une personnalisation de l'action autour de la personne du Chef de l'Etat, paré d'une certaine dimension messianique, quoique populiste⁵. Car, *in fine*, la capacité d'adhésion populaire (ou de croyance dans sa capacité à les réaliser) est supposé avoir des vertus auto-réalisatrices : « *Le fait de croire à notre système, c'est la différence fondamentale avec le Niger !* » (Oumar Traoré, Secrétaire Technique du Comité de Coordination des Politiques Céréalières, 24 janvier 2006). Ces éléments viennent donc accréditer l'idée que la lutte contre l'insécurité alimentaire serait devenue une priorité publique quand bien même elle ferait l'objet d'« *une instrumentalisation politique* » (Jean-Luc Virchaux, Délégué Représentant à la Coopération Suisse, 7 juin 2005).

1. 1. Ruralité triomphante et volontarisme agricole

L'argumentaire des « offensives nationales » renvoie à la « nécessaire mise au travail des populations » afin de valoriser les potentialités agricoles par une maîtrise totale de l'eau et d'augmenter très fortement les ressources alimentaires. Il s'explique, à l'heure actuelle, moins par une diminution de l'offre céréalière nationale ou internationale, globalement constante, que par l'incapacité croissante des populations à y accéder. On comprend, dès lors, que l'accès à l'eau et au foncier constitue un véritable enjeu pour la sécurité alimentaire à moyen terme, avec un risque géopolitique non négligeable (Lucien Humbert, Agence Française de Développement, 25 janvier 2006). Les prises de position en la matière ont, malgré tout, évolué : la tendance est aux aménagements de proximité pour l'agriculture villageoise et familiale (Mahamat Nour, Représentante de la FAO, 28 septembre 2006). Ainsi, le Mali et le Sénégal auraient des avantages comparatifs du seul fait de l'existence de ressources hydrauliques dans le Delta et dans la Vallée (sic !).

Ce type de discours n'est pas nouveau, il s'inscrit dans la lignée des déclarations des premiers administrateurs coloniaux en poste au Soudan Français (rapport A. Sarrault) au début des années 1930. On assignait alors ce territoire la fonction de « grenier de l'AOF », riche d'hommes et de terres à mettre en valeur. Vision peu à peu affadie et corrigée sans pour autant que le volontarisme ne cède le pas. Dans les années 1960 et 1970, la rhétorique du pouvoir s'organisait autour des slogans d'autosuffisance alimentaire et d'indépendance alimentaire par la mise en place de stratégies nationales d'amélioration de l'offre et la reconnaissance des identités alimentaires locales qui les fondent. A cette vision d'une sécurité alimentaire maîtrisable par l'intensification agricole, les résultats très mitigés de la *Révolution Verte* (Griffon 2006) sont venus apporter un démenti. D'où un changement complet de perspective, dès le début des années 1980 avec l'avènement de politiques visant à faire du marché une fonction centrale de l'approvisionnement alimentaire des citoyens comme des ruraux (Programme de Restructuration du Marché Céréalière). La question agraire et agricole a ainsi peu à peu déserté le champ des politiques publiques, même si les Etats respectifs ont continué à légiférer, désormais davantage consacrées à la lutte contre la pauvreté (via les Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté). Et ce n'est que très récemment que le thème du développement rural a connu un regain d'intérêt au sein des institutions internationales (rapport 2008 de la Banque Mondiale).

Pourtant, en 2003, la stratégie nationale de sécurité alimentaire adoptée par le Gouvernement malien, reconnaissait déjà « *comme préalable à une sécurité alimentaire durable, l'amélioration des ressources naturelles de base, c'est-à-dire l'aménagement pastoral, l'agroforesterie rurale comme l'intensification des productions agricoles* » (Yaya Tamboura, Commissaire adjoint à la Sécurité Alimentaire, 2 juin 2005), assortie d'une volumineuse demande de financement (environ 114 milliards de francs CFA) en 2005 à la FAO pour le Programme National de Sécurité Alimentaire qui en découlait. Cet objectif est repris explicitement par la Loi d'Orientation Agricole de 2005. Si cet activisme programmatique n'augure, bien évidemment, pas de la réussite éventuelle des actions sectorisées à mener (entretien avec Abdoulaye Konate, économiste à la Banque Mondiale, 6 juin 2005), il invite cependant à s'intéresser de plus près aux discours des acteurs de la gouvernance alimentaire en ce domaine.

⁵ « *Le premier propos d'ATT, c'était de dire que (...) son parti politique, c'est la demande sociale, le parti de la demande sociale. (...) et puis il est un peu populiste : (...) il sort une Loi d'Orientation Agricole et on lui fait croire que cela va servir à résoudre tous les problèmes du Mali* » (Nango Dembélé, PROMISAM-USAID, 18 septembre 2006).

Au Mali, à la suite du Président⁶, il est désormais banal de revenir, avec emphase, sur les terres supplémentaires cultivables et les ressources hydrauliques mobilisables, « nichées » dans le Delta Central du Niger ou en zone soudanienne, à proximité de la Guinée, « propice à la mécanisation agricole. (...) On pourrait y faire trois à quatre tonnes de maïs à l'hectare. On pourrait également y aménager les plaines (...) pour la riziculture » (Nango Dembélé, PROMISAM - USAID, 25 janvier 2006). Cette idée revient comme une idée fixe, presque une certitude partagée, dans de nombreux entretiens : journaliste, responsable d'ONG, décideur politique, développeur. Avec parfois des incohérences statistiques : on mélange parfois allègrement « superficie totale », « superficie aménageable » et « superficie cultivable ».

« Voyez, par exemple, le delta intérieur du Niger. On sait que la solution vraiment durable des problèmes de sécurité alimentaire réside dans la maîtrise de l'eau. Si nous sommes encore affamés, c'est parce que nous sommes encore dépendants des aléas climatiques. (...) Avec ce réseau hydrique très important, ses grands lacs, ses grands fleuves, ses grands affluents, on peut vraiment aménager plus de deux millions d'hectares irrigables » (Yaya Tamboura, Commissaire adjoint, Commissariat à la Sécurité Alimentaire, 2 juin 2005)

« Moi si j'étais à Koulouba à la place d'Amani Toumani Touré, je demande à Chirac ou Bush de venir aménager les plaines de l'Office du Niger (...) Parce que si on a tout aménagé, toute la sous-région va vivre. On ne va plus importer un sac de riz dans toute la sous-région » (Cheikna Hamalla Bathily, député, grand commerçant, 21 septembre 2006).

« Parmi les points forts de notre politique nationale actuelle de sécurité alimentaire, il y a les potentialités naturelles (eau, plaines aménageables) (...). Parmi les points faibles, il y a l'insuffisance de terres aménagées (...) » (Salimata Diarra Coulibaly, Présidente de l'Association des Consommateurs du Mali, 20 janvier 2006).

A contre-courant du pessimisme ambiant, certains interlocuteurs poussent même très loin cette idée du talent à fructifier puisqu'il y a « un potentiel énorme à valoriser » (Ibrahim Coulibaly, CNOP, 15 septembre 2006):

« La zone de l'Office du Niger recèle d'immenses potentialités en terme d'irrigation. Les terres potentiellement irrigables représentent environ 1 million d'hectares. Et cela n'est pas impossible » (Oumar Traoré, Secrétaire Technique du Comité de Coordination des Politiques Céréalières, 24 janvier 2006).

« On a tellement de surfaces (...) 2 millions d'hectares cultivables sur l'ensemble du Mali (...) et sur les 1,05 millions d'hectares de l'Office du Niger, il ne peut être question que de riz » (Abdul Aziz Sidibé, journaliste, 18 mai 2006).

« (...) Dieu nous a tout donné. (...) Nous sommes immensément riches, nous avons du pétrole, de l'eau, sans compter l'or » (ibid.) ; *« le Mali peut nourrir toute la sous-région. Ce qui a manqué, c'est la mise en valeur. On n'a pas développé l'agriculture »* (Cheickna Hamalla Bathily, Député, grand commerçant, 24 janvier 2006).

Cette vision d'une ruralité triomphante embrasse également la figure du « petit paysan » dont il est utile de flatter les qualités d'adaptation, d'endurance et d'abnégation. Ce descriptif laudatif vient, en effet, conforter l'affirmation selon laquelle les politiques agricoles, *a contrario*, auraient tendance à assister et infantiliser les populations rurales (Ibrahim Coulibaly, CNOP, 15 septembre 2006). Ce discours fait négligemment l'impasse sur les goulots d'étranglement qui ont limité, depuis la période coloniale, le développement des périmètres « paysans encadrés » : le coût des aménagements de base (casiers rizicoles, routes), de la redevance hydraulique et des intrants. Et certains d'inciter à plus de mesure et de réalisme, en rappelant notamment que l'agriculture ne se réduit pas aux périmètres rizicoles irrigués qui consomment l'essentiel des investissements :

« Certains hommes politiques habiles tiennent un discours sur les atouts du Mali : fleuves, bas-fonds aménagés de l'Office du Niger, véritable « grenier à riz », zones aménageables et agro-écologiquement favorables de la zone soudanienne,... Ce sont des discours politiques : on mélange tout » (Luc Lefèvre, Coopérant français au Ministère de l'agriculture, 17 janvier 2006).

⁶ Dans son message à la Nation, le 31 décembre 2003, Le Président de la République, Amani toumani Touré, déclarait vouloir faire de l'agriculture le moteur de l'économie de son pays. Dans son allocution à la cérémonie de lancement de la LOA, le 7 février 2005, il parlait « des immenses potentialités immenses potentialités agro-sylvo-pastorales de notre pays (...) une trentaine de millions d'hectares de terre agricole, dont plus de deux millions d'hectares, à vocation hydro-agricole » (http://www.maliagriculture.org/LOA/discours_att.html).

« Avec une redevance annuelle en eau de 60.000 francs par hectare à l'Office du Niger, plus le coût des intrants, les producteurs de riz ne gagnent rien. Ils sont très endettés et très découragés » (Abdul Aziz Sidibé, journaliste, 18 mai 2006).

« (...) il est évident que la politique du gouvernement, c'est d'aménager beaucoup de terres parce qu'on a un potentiel irrigable pour installer beaucoup de producteurs. (...) quoi que l'on dise, depuis que le régime actuel est venu [au pouvoir], il ne parle que de l'Office du Niger ; il ne parle que d'aménagement (...) pour augmenter la production » (Mohamed Haïdara, coordonnateur d'Afrique Verte, 20 janvier 2006).

Au Sénégal, le gouvernement n'est pas en reste, au moment où le prix du riz connaît une hausse forte et brutale sur le marché mondial, pour proposer une relance agricole d'envergure. Certains ministres (Commerce et Aménagement du territoire) ont ressorti la vieille rengaine sur la nécessité de consommer ce que l'on produit et la sortie d'un modèle, non viable et unique au monde, de consommation extravertie. Les évêques ont préconisé, eux aussi, un retour vers l'agriculture (*Le Soleil*, 3 juin 2008). Un seuil a été franchi, avec la « Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (Goana) », lancé avec beaucoup de volontarisme médiatique en avril 2008 par le Président Wade, après les initiatives du Plan *Retour vers l'Agriculture* (REVA) et du Programme Maïs⁷. Elle prévoit d'importants investissements financiers et fixe à chaque province et chaque département des quotas de production, pour chaque type de production vivrière, à l'instar des économies planifiées (de type Gosplan soviétique) (quotidien *Walfadjiri* du 22 juin 2008). Le 4 mai 2008, la Présidence annonçait également un plan de développement de l'irrigation dans la vallée du fleuve avec l'appui de l'Inde couvrant environ 240.000 hectares. Ce pays s'était également engagé à fournir 600.000 tonnes annuelles de riz pendant six ans, le temps pour le Sénégal de faire sa révolution rizicole et accéder au vieux rêve de l'indépendance alimentaire (<http://www.lemonde.fr> du 5 mai 2008).

« Dans le cadre de la mise en œuvre de la Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (Goana), les potentialités qu'offrent [la région de Louga au Sénégal] peuvent être une opportunité réelle à saisir pour les animateurs du développement (...) avec plus de 350.000 hectares de surfaces cultivables » (*Le Soleil*, 9 juin 2008).

Cette mobilisation politique et médiatique s'explique par le bilan national céréaliier très dégradé (CILSS 2007) et par les contraintes financières de l'approvisionnement extérieur : pas moins de 80% du riz consommé est importé⁸. Cette initiative se veut également une réponse à la cristallisation du mécontentement et de l'inquiétude populaire de la fin de l'année 2007 que le Président s'est efforcé de minimiser et qu'il entend bien désamorcer. Elle semble tardive alors même qu'en octobre 2002, lors des journées consacrées au monde rural, le Président Wade annonçait que le développement agricole durable, via la future LOASP, serait une priorité.

Des chiffres très ambitieux ont été avancés sur les perspectives de relance agricole à très court terme : 3 millions de tonnes de maïs, 2 millions de tonnes de manioc, 500.000 tonnes de riz d'ici la fin de l'année pour un coût de 100 à 360 milliards de francs CFA sur 3 ans selon les estimations. On peut légitimement s'interroger sur le réalisme d'une telle annonce. On promet une relance de la filière rizicole inondée dans la basse vallée du Sénégal après les demi-succès de l'OMVS et de la SAED dans les années 1970. Il est également question de favoriser les importations de matériel hydraulique (motopompe) ou de labour (motoculteur) du sud-est asiatique, tandis qu'un accord aurait été trouvé avec l'Inde pour la fourniture annuelle de 600.000 tonnes de riz. ATT a, semble-t-il, lui aussi, été tenté par cette démarche comme le montre l'importation de 300 tracteurs indiens. « Il a initié une chaîne [de montage] à 39 km de Bamako. Et il y a une autre chaîne que l'on est en train de monter à Sikasso. Selon moi, (...) dans deux ans, l'agriculture du

⁷ Le Président de l'Assemblée Nationale parlait, lors d'une visite à Madagascar, du « développement, dans le cadre des politiques nationales, de stratégies innovantes et ambitieuses de développement agricole devant permettre des réponses structurelles durables avec comme objectifs à moyen et long termes l'autosuffisance et la sécurité alimentaire » (*Le Soleil*, 3 juin 2008) ! Voir également V. Foucher et J.-C. Marut, « Les crispations du pouvoir sénégalais », *Le Monde Diplomatique*, février 2004, p. 18.

⁸ Bon an mal an, environ 900.000 tonnes de denrées alimentaires sont importées au Sénégal contre 250 à 270.000 tonnes au Mali. Selon le Ministère du commerce, la facture du riz importé aurait atteint 156 milliards de francs CFA en 2007, à laquelle il faut ajouter environ 150 milliards de francs CFA liés aux récentes mesures fiscales et douanières pour atténuer la hausse des prix des produits de première nécessité, (<http://www.lesafriques.com/senegal/la-crise-alimentaire-provoque-150-milliards-fcfa-de-perdes-fiscales-aus.html?Itemid=77?articleid=5337>).

Mali sera motorisée » (Cheickna Hamalla Bathily, député, 21 septembre 2006). Cette perspective a, tout même, de quoi laisser sceptique si l'on se réfère aux échecs des grands programmes de mécanisation et de tractorisation agricole qui ont eu cours dans les années 1970.

Une autre composante des discours, tenus dans les deux pays, porte sur la modernisation de la petite agriculture traditionnelle⁹ avec l'idée maîtresse qu'il « *faut se transformer en petite entreprise agricole où l'on va faire des profits, (...) avoir un cahier des charges (...)* » (Abdul Aziz Sidibe, journaliste, 16 septembre 2006), « *qu'il faut relever le niveau de technicité des producteurs (...)* » (*Le Soleil*, 9 juin 2008), « *qu'il faut investir dans les exploitations familiales (...), donner aux exploitations paysannes la place qui leur revient* » (Ibrahim Coulibaly, Confédération Nationale des Organisations Paysannes, 7 juin 2007). Cette vision entrepreneuriale, reprise également par les plus hautes autorités de l'Etat au Sénégal, semble en porte à faux avec le caractère familial et trans-générationnel de l'agriculture sahélienne. Et Jacques Faye de déplorer : « *Il est symptomatique que, dans sa conférence de presse, le Président de la République n'ait pas eu un seul mot de compassion pour les paysans. La plupart sont tenaillés par la faim en ce moment* ». (<http://www.sudonline.sn> du 25 avril 2008). La volonté de conscientiser le « paysan africain » constituait déjà un des invariants de la démonstration coloniale sur le passivisme des sociétés rurales africaines.

Enfin, dernier point d'importance développé dans ces offensives agricoles : le lien vertueux entre agriculture et migration. Ainsi, l'hypothèse selon laquelle la petite agriculture irriguée de contre-saison exercerait une action régulatrice sur les flux migratoires est souvent développée. En cas de crise alimentaire, cela permettrait de fixer provisoirement les populations à leur terroir et d'éviter un afflux brutal en ville.

« (...) *s'il n'y avait pas les périmètres irrigués villageois que notre programme a mis en œuvre, tout le village aurait émigré cette année. Parce que ce que l'on constate dans cette partie du Mali, c'est que l'agriculture pluviale ne nourrit plus son homme* » (Yacouba Kone, ONG Christian Aid, 31 mai 2007).

Dans les faits, ce lien est loin d'être établi, du moins dans le cas de la basse vallée du Sénégal (Schmitz 2008), l'amélioration des revenus agricoles cristallisant plutôt le désir de mobilité sociale et géographique. En revanche, la réactivité immédiate du gouvernement malien, lors de la crise alimentaire de 2005, a permis de limiter les flux vers Bamako, on a préféré « *donner à manger sur place* » (Nango Dembélé, PROMISAM-USAID, 13 juin 2007). Parallèlement, les ressources hydrauliques du fleuve Niger viennent nourrir des projets nationaux d'aménagement et transfrontaliers de colonisation (accueil de migrants sénégalais ou mauritaniens). Cela repose néanmoins avec acuité la question de la gestion partagée du bassin dans sa dimension géopolitique sous-régionale (selon Lucien Humbert, AFD, interview 25 janvier 2006). Certains interlocuteurs ont conscience néanmoins qu'il faut « *absolument aborder toute la problématique du développement rural et ne pas seulement se contenter de l'agriculture irriguée. (...) le Mali a un avantage comparatif dans le domaine de l'élevage* » (Mahamat Nour, Représentante de la FAO, 28 septembre 2006).

Ainsi, dans chaque pays, la question agraire serait redevenue une priorité nationale. Elle sert habilement à développer une rhétorique messianique¹⁰, dont les attendus politiques mobilisateurs sont évidents, quitte à magnifier une ruralité qui n'avait plus cours dans les agendas. Dans cette bataille, toutefois, les potentialités nationales ne sont pas comparables, et le Mali garde un avantage comparatif certain.

1. 2. Tentation souverainiste et politisation de l'urgence alimentaire

Il est sans doute banal de rappeler que les situations de crise sont propices aux grandes déclarations, riches en rebondissements et en effets d'aubaines. Pour le gouvernement malien (davantage que pour le gouvernement sénégalais, longtemps en retrait sur ce sujet), elles ont surtout eu pour mérite de permettre une « reprise en main » du dispositif institutionnel rénové. Ce

⁹ « *Passer d'une agriculture de subsistance à une agriculture intensive* » titrait *Le Soir de Bamako*, 20 septembre 2005.

¹⁰ « *Le Président Amani Toumani Touré a fait de l'agriculture et de la sécurité alimentaire sa priorité des priorités (...) Cela, je ne l'ai pas retrouvé ailleurs* » (Mahamat Nour, Représentante de la FAO, 28 septembre 2006).

qui n'allait pas de soi dans la mesure où l'appareil d'Etat, déjà amoindri par les cures d'austérités imposées par les institutions de Bretton Woods depuis les années 1980, doit faire face à la montée en puissance d'acteurs sociaux intermédiaires (fédérations, associations, organisations paysannes,...) et d'élus locaux. Elles sont donc autant d'occasions de « reprendre la main », au sens où elles génèrent des opportunités politiques qu'il serait regrettable de ne pas exploiter. L'idée centrale est que « l'on ne peut laisser la gestion de la sécurité alimentaire aux commerçants » et qu'il faut redonner à l'Etat un pouvoir de régulation dans un système cogéré par les différents acteurs¹¹.

C'est durant la crise de 2005 que la mise en scène de l'action gouvernementale en matière de sécurité alimentaire a franchi un seuil important. L'Etat malien a semblé se distinguer de ses voisins par son souci de participer activement à la lutte. Il y a d'abord eu un ensemble de déclarations habiles appelant à une mobilisation nationale pour repousser la faim. Les organisations de la société civile se mobilisaient « à l'intérieur » tandis que la diaspora malienne à l'étranger apportait une contribution financière importante en effectuant des dons (Association Malienne pour l'Unité et le Progrès de l'Islam par exemple, 20 janvier 2006)¹². Comme le gouvernement avait parallèlement incité à ce « sursaut national »¹³, le doute était permis, dans les esprits, sur l'antériorité et l'efficacité de la démarche. Ensuite, le gouvernement a fait une belle opération en médiatisant les distributions gratuites dans les régions les plus affectées, incitant les ruraux à « ne pas bouger » pour éviter un exode vers Bamako. Mais, ce qui a aussi fait la différence, c'est l'implication personnelle du Chef de l'Etat, militaire de carrière, en phase avec « *la très importante culture du chef au Mali* » (Luc Lefèvre, coopérant français au Ministère de l'Agriculture, 17 janvier 2006).

Une des leçons majeures de la crise de 2005 a été de remettre sur la sellette la question stratégique du stockage qui était quelque peu passée de mode avec l'option « tout marché » du PMRC depuis le début des années 1980. Le message délivré, en milieu rural, par le Premier Ministre, en janvier 2006, est le suivant : « *constituez des stocks (...) pour éviter la spéculation des commerçants et une forte demande en soudure. Sachez vendre. Ne bradez pas. On a dit aux gens de calculer. (...). Gardez [des céréales] pour les semences et l'alimentation et voyez ensuite ce qui peut être vendu* » (Nana Lansry Haïdara, Commissaire à la Sécurité Alimentaire, 19 janvier 2006). Cette incitation à la prudence pleine de bon sens, proche du truisme (les agriculteurs maliens n'ayant heureusement pas attendu cette annonce pour découvrir l'usage du grenier !), n'est sans doute pas inutile. Est-elle cependant réaliste lorsque la spirale de l'endettement (vente de récoltes sur pied, achat à crédit à un commerçant) est enclenchée ? Constituer des réserves à l'échelle nationale comme familiale est donc devenu un leitmotiv aussi bien parmi les représentants de l'Etat malien, de la société civile comme des ONG. La crise de 2005 a laissé des traces « politiques » : « *Les risques de famine sont énormes ici (...) on a failli sauter. C'était une bombe. On a eu très peur de la situation* » (ibid.) Ce qui explique, *a posteriori*, l'usage métaphorique de la « main sur grenier » permettant au chef de l'Etat d'exercer son contrôle redistributif, via le *Commissariat à la Sécurité Alimentaire* récemment rattaché à la Présidence (en mai 2004) :

« (...) le problème de sécurité alimentaire est simple. (...) le premier problème c'est d'avoir le ventre plein (...). C'est pourquoi, pour moi, le premier responsable du pays a rattaché les problèmes de sécurité alimentaire à son niveau pour pouvoir mieux les suivre (...). (...) Je ne peux pas l'expliquer d'un point de vue politique. Il faut aller à un autre niveau [chercher d'autres éléments d'explication]. (...), traditionnellement au Mali (...), c'est le chef de famille qui peut lever la main sur le grenier de la famille. Et pour que tu puisses bien gérer comme chef de famille ce stock, il faut que ta famille n'ait pas faim. Il me semble donc que le chef de l'Etat est le chef de la grande famille malienne » (Yaya Tamboura, Commissaire adjoint à la Sécurité Alimentaire, 2 juin 2005).

Un effort très important a été fait, à partir d'août 2005, avec la mise en place d'un réseau de banques de céréales communautaires, en milieu rural et urbain. Elles étaient de l'ordre de 200 en 2005 et dépassaient 750 en fin 2006 (http://www.csa-mali.org/docs/Situatbanquecereales_06.pdf). Elles cadraient avec la volonté politique du gouvernement, « la volonté des populations » et l'intérêt des

¹¹ « L'évolution est révélatrice du système politique. Il y a deux gouvernements : « l'officiel » avec le Premier Ministre et ses ministres, le « parallèle » avec la Présidence et ses Conseillers Techniques » (Thierry Debris, Directeur de l'AVFP, 18 janvier 2006).

¹² « Le gouvernement a officiellement reconnu que la collecte avait atteint exactement 6 milliards 600 millions de francs CFA » (Abdul Aziz Sidibé, journaliste, 23 janvier 2006).

¹³ Une expression proche (« sursaut patriotique ») n'apparaît que beaucoup plus tard dans les médias sénégalais (<http://www.sudonline.sn> du 28 avril 2008).

élites commerçantes. Elles représenteraient en mai 2007, un volume de céréales de l'ordre de 15.000 à 20.000 tonnes. A terme, selon le schéma gouvernemental, « *le SNS n'aurait même pas sa raison d'être* » (Nango Dembélé, PROMISAM-USAID, 30 mai 2007) même si « *personnellement, la taille du SNS (35.000 tonnes) me paraît vraiment insuffisant* » (ibid., 19 septembre 2006).

« *Les Banques de céréales (BC) ont permis aux paysans d'éviter de brader leurs céréales, d'éviter de prendre de l'argent avec les commerçants (de prévenir leurs récoltes) ou de vendre leur force de travail* » (Samba Dollo, Equipe Technique du Système d'Alerte Précoce, 5 juin 2007).

Cette affirmation doit être fortement relativisée. Cette option n'est pas nouvelle (greniers coloniaux de réserve) et son impact réel reste très circonscrit en raison des nombreux exemples de gestion imparfaite. Il s'agit, là encore, davantage d'une réponse politique à des situations conjoncturelles de pénurie localisée, leur répartition uniforme sur le territoire n'étant pas toujours nécessaire (cas de la zone soudanienne vivrière de Sikasso). Néanmoins, leur mise en place progressive à Bamako est une nouveauté, même si un petit nombre fonctionnait déjà, dans le cadre du Ministère du Développement Social et des Personnes Âgées. Jusqu'en 2006, en effet, l'insécurité alimentaire des citoyens n'était pas véritablement prise en compte par l'Etat malien et par les bailleurs de fonds, faute d'avoir été étudiée. Jusqu'à une date très récente, elle n'apparaissait également pas dans les priorités du *Programme Alimentaire Mondial* qui s'en défendait¹⁴. Cette initiative ne fait cependant pas l'unanimité :

« (...) *le gouvernement (...) décrète (...) que l'on va établir une ceinture de banques de céréales autour des villes. C'est débile, parce que dans les villes, il n'y a pas ce genre de problèmes. (...) c'est un problème de jeu du marché, de disponibilité et d'accessibilité. C'est donc mal raisonner sur l'effet tampon d'une banque de céréales* » (Délégué Représentant de la Coopération suisse, 7 juin 2005).

Mais c'est la taille du stock national de sécurité qui a fait l'objet des marchandages les plus insistants. En « année normale », il oscille entre 30.000 et 35.000 (pour une capacité théorique maximale de 58.000 tonnes); les années de crise, fortement mis à contribution, son volume diminue. Afin d'assurer l'alimentation du plus grand nombre, un discours à la fois technique et politique construit se met en place. L'augmentation de son volume constituerait non seulement une nécessité alimentaire mais un enjeu de souveraineté (alimentaire et politique)¹⁵, permettant à l'Etat (ou ce qui en tient lieu) de court-circuiter le dispositif institutionnel du PRMC. Ce qu'il fait d'ailleurs également en développant des relations avec certains donateurs extérieurs tels que le Japon et les pays arabes. Par là même, le gouvernement malien reconstituerait une marge de manœuvre sociale et politique que la réforme libérale de la politique céréalière avait réduit comme peau de chagrin. Des chiffres très variables ont été avancés et les avis divergent :

« *Le Président (...) a insufflé un nouvel élan à la politique alimentaire en essayant de porter le stock de sécurité à 100.000 tonnes au lieu de 58.000 tonnes. Mais, en réalité, (...) on pense que (...) c'est peu. Dans ces conditions, le stock de sécurité alimentaire pourrait être porté à 700.000 tonnes* » (Abdul Aziz Sidibé, journaliste, 23 janvier 2006).

« *En ce qui concerne [la question des] 35.000 tonnes, une étude est actuellement financée par l'UE pour savoir si c'est trop ou trop peu. Il y a des arguments pour et contre. C'est une*

¹⁴ Le 15 janvier 2006, au siège de l'Union Européenne à Bamako, lors de la réunion de présentation des résultats de l'enquête de vulnérabilité alimentaire de décembre 2005 (PAM 2005), son présentateur annonçait que les villes maliennes avaient été délibérément écartées du plan de sondage pour des raisons de stratégie ! C'est pourquoi, le regret exprimé par un autre agent du PAM laisse quelque peu songeur: « *le drame c'est que le gouvernement ou les autres interviennent beaucoup plus en zone rurale* » (Mariam Amekuma, nutritionniste, PAM, 28 septembre 2006). Bakari Doumbia (Président du conseil d'administration du Conseil de Concertation et d'Appui aux ONG, 28 septembre 2006) fournit une explication plus prosaïque et convaincante : « *parce que le travail en milieu urbain est plus difficile qu'en milieu rural* ». En riant nerveusement, la responsable de l'ONG Agro Action Allemande ajoute « *ils se sont peut-être dit qu'en ville le problème ne se posait pas !* » (29 septembre 2006).

¹⁵ « *Le gouvernement tient à sa souveraineté alimentaire. Même, si on ne le dit pas clairement, c'est ce qu'on est en train de faire en ce moment. On est en train de constituer des stocks de sécurité alimentaire à partir de la production nationale, dans tout le pays !* » (Nana Lansry Haïdara, Commissaire à la Sécurité Alimentaire, 19 janvier 2006).

question délicate » (Oumar Traoré, Secrétaire Technique du Comité de Coordination des Politiques Céréalières, 24 janvier 2006).

C'est également, dans ce but, que le gouvernement a d'ailleurs constitué, en dépit de l'opposition des bailleurs de fonds multilatéraux, un stock politique d'intervention. Proche de 5.000 tonnes en 2005, il a rapidement crû pour atteindre environ 35.000 tonnes à la fin de l'année 2007. Il permet d'effectuer des distributions gratuites dans des localités librement choisies par le gouvernement sans avoir de compte à rendre. Il est vrai également qu'il est sensé approvisionner le réseau de banques de céréales étatiques. Cette pratique permet bien évidemment de « mettre en scène » l'action du gouvernement et de « cotiser » une légitimité susceptible de s'exprimer à différentes échéances électorales. Certains acteurs (USAID, ONG, CSA) utilisent d'ailleurs le terme « stock de souveraineté » en évoquant le Stock d'Intervention et les banques de céréales, au sens où ils participent à l'autonomisation alimentaire des populations et à une très partielle déconnection d'avec le marché.

« On, observe également actuellement un phénomène de politisation de l'aide alimentaire voulue par Amani Toumani Touré. (...) A cet effet, environ 32.000 tonnes d'aliments ont été redistribuées en 2005. C'est un choix politique car on aurait très bien pu faire des ventes d'intervention anticipées [à prix réduit]. C'est, en fait autant un message politique d'apaisement qu'une « cotisation » politique pour les prochaines élections présidentielles de 2007. (...) En outre, l'Office des Produits Alimentaires du Mali dispose d'un programme d'achat de 8.000 tonnes de céréales en plus du SNS existant. Sans doute est-ce pour gérer certains engagements ou privilèges politiques ou régionaux. Ceci constitue, en quelque sorte, un deuxième stock de sécurité pour des interventions spécifiques du gouvernement. (...) On doit donc distinguer le SAP, orienté vers des interventions réelles en cas de déficit alimentaire et un SAP, destiné à des interventions plus électoralistes. Il y a une gestion même politicienne de la sécurité alimentaire (Cheick Sadibou Keïta, Conseiller en développement rural, Ambassade du Canada, 19 janvier 2006).

Et ce qui est pratiqué à l'échelle national peut également l'être au niveau communal, où « *le maire peut utiliser ces stocks (des banques de céréales communales) comme instrument de campagne politique* » (Mohamed Haïdara, Coordonnateur d'Afrique Verte, 4 juin 2007), « *les gens pensent que c'est une manière de se rendre populaire, c'est une politique populiste* » ajoute le journaliste Abdul Aziz Sidibé (16 septembre 2006).

Le dispositif de gestion des crises alimentaires a connu, depuis la crise de 2005, une évolution importante. Il est travaillé par plusieurs courants de pensée qui participent à une re-légitimation de l'Etat régulateur, à l'écoute des ses populations. Ce processus de rééquilibrage (par rapport aux précédentes politiques) est appuyé par de nouveaux acteurs sociaux qui ont besoin de reconnaissance et de soutien de la part de l'Etat. Et même si le concept de souveraineté alimentaire ne constitue pas qu'un slogan, force est de reconnaître qu'il arrive à point nommé pour les gouvernants. S'appuyant sur la mobilisation citoyenne et paysanne du Forum Social (janvier 2006) et du Forum pour la Souveraineté Alimentaire (Nyéléni en février 2007), le Président ATT s'en est ainsi fait l'écho tout en l'orientant vers des objectifs porteurs pour sa réélection d'avril 2007 (lutte contre les Accords de Partenariat Economiques).

« Je pense que l'on sort vraiment de la constatation stérile. (...) nous sommes des acteurs qui devons faire des propositions et notre gouvernement doit nous aider sur le concept de souveraineté alimentaire. (...) Je pense que le Président croit à la souveraineté alimentaire. (...) il a demandé ce que cela signifiait. (...) quand on lui a expliqué, il a dit : c'est mieux que la sécurité alimentaire, c'est ce qu'il nous faut » (Ibrahim Coulibaly, Confédération Nationale des Organisations Paysannes, 7 juin 2007).

Ultime avatar de la sécurité alimentaire, le thème de la souveraineté alimentaire réussit, au Mali, une improbable jonction entre des acteurs traditionnellement opposés afin de repousser les limites de l'agriculture malienne et de restaurer son autonomie. Au Sénégal, on en reste plutôt au stade de la confrontation des logiques mobilisatrices : forum médiatique pour Abdoulaye Wade et manifestations de rue pour le milieu associatif. C'est une démarche qui semble s'inspirer du *Mouvement Citoyen*, d'inspiration apolitique et populaire, qui appuie depuis 2002, Amani Toumani Touré : l'Etat reconnaît et légitime le milieu associatif qui le lui rend bien au-delà de certaines confrontations. Cette formule avait déjà été testée lors de l'élaboration de la Loi d'Orientation Agricole qui avait fait l'objet d'un « *processus de consultation très large* » (Luc Lefèvre, coopérant français au Ministère de l'agriculture, 17 janvier 2006). Cette configuration paraît néanmoins plus

prometteuse au Président malien qu'au Président sénégalais, eu égard aux ressources supplémentaires dont il dispose. Ce dernier paraît, en effet, de plus en plus désavoué socialement et aux abois en cette période de renchérissement des céréales importées. Par ailleurs, le bastion casamançais, susceptible de jouer le rôle de « grenier utile », à l'instar delta central du Niger, peine aujourd'hui à être mobilisé en raison de sa situation périphérique et devrait fortement faire défaut à la nation. Dans le contexte actuel de crise, le devenir alimentaire du Sénégal paraît beaucoup plus incertain et problématique.

2. Les direx techniques de positionnement

Avec « expliquer et objectiver », on aborde un autre versant actionnaliste de lutte contre l'insécurité alimentaire, même tout reste à faire car « *le système d'information n'est pas un système d'action* » (Alain Houyoux, Union Européenne, 26 septembre 2006). Il s'appuie souvent sur des interventions localisées, sectorisées dont les attendus idéologiques ne sont pas moins forts mais dont les résultats seraient, au dire des acteurs, moins sujets à caution. Ce type de discours et de positionnement est la raçon de la montée en puissance de l'aide humanitaire dans le champ de la sécurité alimentaire. Il s'explique aussi par la spécialisation croissante des ONGS et la technicisation de la lutte contre la faim. On note cependant une forte propension au recyclage des idées, des mots et des outils endogènes ou importés afin de rester « en phase » avec la nébuleuse de l'aide. Cette pratique n'est pas circonscrite aux professionnels de l'aide et a fini par gagner d'autres acteurs (ONG locales, leaders d'opinion, associations communautaires).

Ce mode de fonctionnement a deux vertus essentielles : rassurer les donateurs sur les compétences des intervenants et le bien-fondé des réalisations, parer d'un halo d'objectivité scientifique les diagnostics réalisées et en étendre les « bénéfiques » légitimants à l'ensemble des activités. Il a, en outre, l'avantage de rendre aléatoire les comparaisons critiques et toute discussion sur la fiabilité des méthodes de collecte. En travaillant « au quotidien », « au concret », de manière participative, auprès de groupes vulnérables localisés, les actions menées sont nécessairement porteuses de sens.

2. 1. Engouement pour les indicateurs à « tour de bras »

La cause est entendue. Les approches qualitatives fines, faites d'observations ponctuelles, empiriques, issues « du terrain », même anticipées n'ont vraiment pas la cote, même si certains interlocuteurs avancent le contraire¹⁶. Le quantitatif - avec sa batterie d'indicateurs, de ratios, de scores, ses enquêtes à passage répété, ses mesures « à tour de bras » -, serait plus indiqué. Mais, dans le même temps, l'option inverse n'est pas à exclure¹⁷. Les données chiffrées ont l'avantage de se prêter à de nombreux remaniements : on peut établir de nouvelles typologies, faire varier les seuils afin de renforcer ou de limiter l'extension (statistique et spatiale) de tel ou tel phénomène. Sans parler de leur fiabilité incertaine. Les ONG en font une grande consommation. Tout ceci participe donc à la montée en gamme de certaines ONG fonctionnant comme des multinationales.

Quant à la réalisation d'enquête directe, à partir d'un robuste plan de sondage, elle est souvent hors de portée de ceux qui souhaiteraient la mettre en œuvre, par manque de moyens et de temps. Et lorsqu'elle l'est, elle sert sans doute davantage à valider les acquis des programmes menés (diagnostic ex-ante / ex-post). Qui plus est, en ville, où la logistique est pourtant moindre, on s'oriente plutôt vers des opérations de « marketing social ».

Nonobstant ces faits, décideurs et médias font une grande consommation de ce type d'informations. Leur production est non seulement un enjeu pour la connaissance mais également un enjeu pour de la reproduction du système. Les ONG l'ont parfaitement compris et cherchent dorénavant à produire leurs propres connaissances afin de sortir du piège de l'humanitaire :

¹⁶ « *Nos études sont plus qualitatives que quantitatives* » (Mariam Amekuma, nutritionniste, PAM, 28 septembre 2006) !

¹⁷ « *Le problème de ce rapport d'OXFAM (de décembre 2004) c'est qu'il n'était pas quantitatif, il était qualitatif* » annonçait le coordonnateur d'Action Contre la Faim, le 16 janvier 2006, tout ajoutant que « *la tendance maintenant (...) c'est de sortir du quantitatif pour entrer dans le qualitatif. (...) tout le monde commence à le reconnaître* ».

« Il n'y a pas de débat « humanitaire » versus « développement » à OXFAM, car OXFAM a toujours fait les deux. Mais on va plus loin que les ONG qui ne font que de l'humanitaire. (...) Par exemple, on mène actuellement une réflexion sur les mécanismes sous-jacents aux crises ». (Martin Kabaluapa et Claudie Myers, OXFAM-GB, 20 janvier 2006).

Mais c'est, en fin de compte, bien plus la capacité à faire reconnaître comme une norme partagée, tel ou tel indicateur de manque ou de satisfaction, au sein de la nébuleuse de la gouvernance de la faim, qui légitime la présence et l'action de tel ou tel protagoniste.

« Il y a beaucoup d'aspects du système SAP qui sont à améliorer. (...) la façon dont l'information est remontée (...); je ne sais pas si cela tient compte du contexte de ceux qui sont les plus vulnérables, parce que ce sont souvent des zones enclavées où il n'y a pratiquement pas d'agents de l'Etat, ou bien s'il est là (...) il n'a pas les moyens de collecter les informations (...). (...) Donc, au final, vous vous trouvez avec des informations qui ne reflètent pas toujours la réalité ou bien ce sont les mêmes informations que l'on reconduit » (Yacouba Koné, Responsable du programme de sécurité alimentaire dans un contexte de décentralisation (PSAD), Christian Aid, 31 mai 2007).

Plusieurs critères entrent en ligne de compte pour qu'une information fasse sens : son antériorité, sa capacité à diffuser, sa durée de vie, la nature du messenger. On retrouve donc, bien là, les dimensions normatives et performatives de l'action, précédemment définies. La question de l'information est considérée comme stratégique par de nombreux acteurs impliqués. Avec la conviction partagée qu'une diffusion anticipée est de nature à permettre un meilleur traitement des situations d'insécurité, de faim et de malnutrition.

Ainsi, l'ONG *Afrique Verte* apporte un soin particulier à la préparation et la diffusion de son bulletin saisonnier sur la situation alimentaire au Sahel (Mali, Burkina Faso, Niger) qui accorde une large place aux prix céréaliers collectés sur les marchés par ses agents. Il vient judicieusement compléter les bulletins du *Réseau de Prévention des Crises Alimentaires (CILSS)*, du *Famine Early Warning System (FEWS)* même si les destinataires diffèrent quelque peu. C'est également à cette intention qu'ont été mis en place, à l'issue des crises climatiques et agricoles des précédentes décennies, les différents systèmes d'information (SIM, <http://www.resimao.org/html>) et d'alerte (SAP). Encore faut-il que ces données collectées soient fiables, transmises en temps opportun et analysées par les « bons » destinataires.

« C'est ce jeu de régulation du marché céréalier qu'on a demandé au Système d'Information sur les Marchés (SIM) de jouer à travers (...) la collecte, le traitement et la diffusion de l'information sur les prix et sur les quantités [commercialisées] pour que les acteurs puissent, à tous les niveaux où ils se trouvent, prendre les meilleures décisions d'achat et de vente » (Salifou Diarra, Directeur de l'Observatoire du Marché agricole, 22 septembre 2006).

« Ce que la politique économique peut faire, (...) c'est que le marché soit le plus proche (...) Et puis, c'est de mettre en place des systèmes d'information sur les marchés afin que els producteurs-consommateurs connaissent le niveau des productions et l'évolution des prix » (Abdoulaye Konate, économiste à la Banque Mondiale, 6 juin 2005).

Dans ce domaine, les discours vertueux sur l'efficacité des dispositifs techniques de prévention sont plus de l'ordre de la croyance idéologique que basés sur des analyses de situations concrètes. On retrouve là le vieux débat qui porte sur les vertus du marché en termes de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire. Or, de très nombreuses études ont montré que ces dispositifs informationnels étaient, au mieux en concurrence avec les systèmes d'information mis en place par les réseaux marchands, au pire inexploitable par les petits agriculteurs, faute de moyens de transport et faute de pouvoir de négociation lors des transactions. La aussi, « accès » au marché ne signifie pas « accessibilité ». D'autres pré-supposés semblent aussi avoir la vie dure, notamment celui selon lequel il faudrait informer (et donc former) les principaux intéressés sur les réalités qu'ils vivent :

« L'autre idée, partagée avec OXFAM qui travaille déjà là-dessus, avec Vétérinaires Sans Frontières (VSF), l'Eglise norvégienne, le Ministère malien de l'élevage - un peu à leur corps défendant car ils ne semblent pas conscients du problème -, avec le projet Mali-Nord de la GTZ, la Coopération belge et la Coopération française, est d'organiser un certain nombre d'ateliers d'informations (...) à destination des éleveurs (...), parce que ce sont eux qui devront faire les choix de transhumance. S'ils avaient eu cette information au préalable, en temps voulu, ils ne

se retrouveraient peut-être pas tous aujourd'hui piégés » (Jean-Luc Virchaux, Délégué-Représentant à la Coopération Suisse, 7 juin 2005).

En dépit de ce qui précède, il est clair que l'engouement pour les dispositifs géo-référencés de diagnostic (SIG) multipliant la collecte d'indicateurs dans tous les domaines (climat, hydrologie, état de santé, infrastructures de base, prix,...) touche désormais l'ensemble des acteurs impliqués. Ce phénomène dérive aussi de la difficulté à anticiper et évaluer l'insécurité alimentaire et à dégager des causalités. De ce fait, on préfère souvent contourner l'obstacle quitte à compiler un maximum d'indicateurs et d'observations, potentiellement jugées utiles.

« (...) c'est le SAP qui dispose, en fin de compte, des techniciens pour affiner les informations recueillies. Ils vont, selon moi, faire des propositions pour atteindre une sécurité alimentaire durable. Pour ce faire, ils vont prendre en compte tous les paramètres d'une sécurité alimentaire, envisager la question des points d'eau, des pâturages, de la production agricole, du marché céréalier et des marchés de produits vivriers » (Yaya Tamboura, Commissaire adjoint à la Sécurité Alimentaire, 2 juin 2005).

La lecture attentive d'un Bulletin du Système d'Alerte Précoce est riche d'enseignements (http://www.csa-mali.org/sa/syntavr08/Syntpays_avr08.pdf). Formaté à l'identique dans tous les pays du CILSS, il entend mettre à disposition des éléments chiffrés actualisés, région par région, à l'appréciation des intervenants. Lorsqu'on sait les difficultés matérielles rencontrées au quotidien par les services ministériels concernés, on peut légitimement s'interroger sur la qualité et la fiabilité des données et des observations délivrées. L'essentiel n'est peut-être pas là, comme le reconnaissait certains interlocuteurs : tout ceci renvoie à une stratégie de positionnement concurrentiel dans le dispositif en place, chaque acteur devant se persuader et persuader les autres de sa compétence technique, de sa légitimité. De fait, le champ d'expertise technique du risque offre des nouvelles opportunités pour les ONG étrangères disposant de ressources importantes. Ainsi, la mesure « des moyens d'existence » s'appuyant sur l'approche par « modes et genres de vie » a le vent en poupe (Janin 2008a). C'est elle que met en avant CARE, OXFAM, Christian Aid dans les lieux où elles interviennent (Martin de Lamotte, Directeur de CARE-Mali, 27 janvier 2006 ; Yacouba Koné, *Christian Aid*, interview du 31 mai 2007).

Action contre la Faim a, de son côté, élaboré un système cartographique de suivi agro-écologique de caractérisation des potentialités agro-sylvo-pastorales, à l'instar de ce que réalise la Coopération italienne en collaboration avec Aghrymet et le CILSS (système de Suivi de la Vulnérabilité au Sahel), dans sa zone d'intervention (Kidal, Gao), complété par des classiques enquêtes nutritionnelles (mesure du périmètre brachial). Le but poursuivi est de permettre un meilleur ciblage géographique de l'insécurité alimentaire car celui réalisé par le PAM « *utilise le système administratif et traditionnel (...) sans arbitrage, ciblage scientifique, technique, rationnel* ». Encore faut-il être en mesure d'intégrer l'ensemble des paramètres pour entreprendre une analyse complexe du changement en situation de risque. Compte tenu de la multiplicité des tâches assumées par les agents des ONGS, les temporalités d'action, on peut légitimement se demander si un tel schéma ambitieux est réaliste.

« (...) je suis en train d'essayer de traiter les indicateurs (...) on n'y comprend rien (rires gênés). (...) Je suis en train de croiser les indicateurs. Je ne suis pas capable de faire apparaître quoi que ce soit. (...) Je me retrouve avec des taux d'admission dans les centres [de santé] dans les zones où le mil est le moins cher et là où il l'a toujours été. (...) les taux de malnutrition les plus élevés sont dans la zone agro-pastorale. Non, dans la zone pastorale. Non, dans la zone agricole (...) » (Thierry Métais, coordonnateur d'ACF, 16 janvier 2006).

« Si l'on superpose géographiquement les ciblage « pauvreté », « sécurité alimentaire » et « nutrition », malheureusement s'il y a des liens de cousinage entre ces problématiques, on ne tombe pas spécifiquement sur le même public » (Alain Houyoux, Union Européenne, 22 septembre 2006).

Ce qui peut également sembler étonnant, c'est la capacité renouvelée de certaines ONG et de leurs agents à investir de nouveaux domaines spécialisés d'étude pour le montage d'interventions : développement agricole (maraîchage, embouche par exemple), activités génératrices de revenu non-agricoles, appui à la formation et la structuration du monde paysan (groupements), suivi nutritionnel, développement du stockage (banques de céréales), éducation sanitaire, hydraulique villageoise, assainissement).

« Au Mali, on travaille en sécurité alimentaire, en hydraulique, en assainissement et en Santé, c'est-à-dire santé publique, (...). On appuie les services de santé publique à améliorer la qualité du service aux populations ou les populations à s'organiser pour avoir ça. (...) En sécurité alimentaire, on est en train de s'orienter sur la structuration du monde rural (...). Cela peut passer par une action sur la viande séchée. (...) On travaille sur les coopératives agricoles, surtout de gestion de céréales. Et ça peut également être d'intrants (...), chez les éleveurs (...). On veut essayer de faire en sorte que les éleveurs soient moins fragiles en diversifiant leurs activités. (...) On ne travaille pas vraiment en agriculture pure et dure. L'agriculture et l'élevage, c'est séparé. » (ibid., 16 janvier 2006).

« Je me suis spécialisé dans la région de Kayes. De l'approche d'abord « santé publique », je suis parti à « l'épargne et crédit », puis je suis allé en « décentralisation » (Hamidou Diallo, Agent de développement, Centre de Conseil Communal de Kéniéba, 16 septembre 2006).

Parallèlement, « le discours a évolué ; on s'adapte à l'évolution de la situation » (Mohamed Haïdara, Coordonnateur d'Afrique Verte, 4 juin 2007). A tel point que nombre d'intervenants ont systématiquement cherché à intégrer une dimension « nutrition » dans l'ensemble de leurs programmes. Au Mali, le Ministère du Développement Rural a ainsi élargi sa conception de la sécurité alimentaire en intégrant la nutrition à sa nouvelle stratégie nationale de sécurité alimentaire, tandis que le Sénégal. Comme si, partant du procès à charge dressé par l'ONG *Médecins Sans Frontières* contre l'ensemble des acteurs de la crise alimentaire nigérienne (Jézéquel et Crombé éd. 2007), la mesure « du tour de bras » devenait le plus petit discriminant objectif de la lutte contre l'insécurité alimentaire (Janin 2008a)¹⁸. Un tel unanimité - de la part de l'ensemble des acteurs - finirait presque par paraître suspect s'il ne venait confirmer l'existence de modes sémantiques dans le champ de l'aide et confirmer l'inquiétude croissante des acteurs face à la récurrence des risques de famine. Face à la percée du référentiel normatif biomédical, l'analyse de la complexité sociétale, des inégalités de statuts et de pouvoir¹⁹, encore peu pris en compte, ouvre des perspectives intéressantes d'analyse (Janin 2008b).

« Parce que pour nous, en parlant de sécurité alimentaire, il faut forcément parler de sécurité nutritionnelle » (...) Il ne faut pas se leurrer, Afrique Verte n'a aucune expertise en matière de nutrition. (...) Il faut impérativement s'associer avec un partenaire local qui est spécialisé (...). Si vous restez dans le champ des échanges céréaliers, c'est sûr que vous n'aurez aucun financement. Il faut changer, il faut innover mais sans se disperser » (Mohamed Haïdara, Coordonnateur d'Afrique Verte, 4 juin 2007)

Autant de domaines nécessitant l'acquisition de nouveaux savoirs, savoir-faire et faire-savoirs. C'est en quelque sorte, à une surenchère permanente qu'est livré le monde de l'aide et du développement, répondant aux souhaits des donateurs privés, se réappropriant les nouvelles exigences et les mots pour le dire (gouvernance, capacité, réappropriation,...). Toute la question est de savoir si ces nouvelles exigences, pour se repositionner tactiquement sur le marché de l'aide au développement, sont maîtrisables. Rien n'est moins sûr. Un observateur attentif pourrait en convenir que l'on s'achemine vers une indifférenciation progressive des domaines d'action entre les différents acteurs impliqués (ONG, Etat, bailleurs extérieurs,...). Rien n'est certain. Car, dans le même temps, certains acteurs font plutôt le pari inverse qui consiste à se lover dans un territoire particulier, à faire fructifier une niche institutionnelle et à renforcer une spécialisation technique²⁰.

¹⁸ « La nutrition est un bon point d'entrée dans la mesure où c'est une donnée objective qui fait l'objet de standards internationaux et qui, en terme politique, ne souffre d'aucune discussion » selon Alain Houyoux (Union Européenne, 26 septembre 2006). Cette affirmation mériterait amplement débat tenu de recalibrage incessant des normes de satisfaction. « La sécurité alimentaire, c'est essayer de faire en sorte que les gens ne tombent pas en malnutrition » (Thierry Métais, Coordonnateur d'ACF, 16 janvier 2006).

¹⁹ Ce Bakari Doumbia appelle « le champ des rapports de force » (Président du conseil d'Administration du Conseil de Concertation et d'appui aux ONG, 28 septembre 2006).

²⁰ Ainsi, l'AFVP mène un programme de multiplication de micro-tubercules de pommes de terre afin de diffuser cette culture et sa consommation en « milieu paysan « pour que le Mali soit autonome en matière de semences » (Thierry Debris, 18 janvier 2006) quant elle ne collabore pas avec les instituts nationaux pour valoriser la culture du fonio. Tandis qu'Afrique Verte a d'abord fait, dès les années 1980, de la « mise en relation » producteur-acheteur, via une bourse aux céréales, un élément clé de sa stratégie de valorisation des céréales locales avant de s'intéresser très récemment au « renforcement des capacités paysannes » (banques se semences) tout en jouant un rôle de lobbying. Soucieuse de se repositionner dans une nébuleuse de l'aide toujours prompte à réintégrer les nouvelles conceptions, elle a africanisé ses statuts et changé de nom (Association Malienne pour la Sécurité et la Souveraineté Alimentaire) (entretien du 4 juin 2007).

2.2. Prisme « local » et participation « à tout faire »

Les approches en matière de lutte contre l'insécurité alimentaire sont fort logiquement en phase avec les conceptions actualisées : ainsi la gouvernance localisée des ressources globales s'appuyant sur la concertation et la participation est devenue incontournable. Ce prisme affiché et revendiqué pour tout ce qui est « local » et « localisé » se présente véritablement comme une lame de fond dans les discours et les cadres programmatiques des gouvernements, des bailleurs de fonds, des ONG et des organisations paysannes. Cette évolution aurait deux vertus essentielles: rompre avec la programmation descendante et centralisé du dispositif institutionnel de lutte contre les crises alimentaires qui a maintes fois montré ses limites et « *l'occasion pour les sociétés africaines de refonder l'Etat à leur manière* » (Lucien Humbert, Agence Française de Développement, 25 janvier 2006); mobiliser le spectre large des acteurs autour des nouveaux outils techniques, financiers et politiques de la gouvernance du risque d'insécurité alimentaire.

Par « local », on fait, bien évidemment, référence à l'échelle d'analyse et de représentation du risque d'insécurité alimentaire (Janin 2009). Plus l'échelle sera grande (commune et village), plus le maillage territorial sera serré. Elle est, pour nombre d'observateurs, le gage d'une meilleure prise en compte de l'hétérogénéité spatiale des la pénurie et de la vulnérabilité alimentaire des populations, même si « *la méthode actuelle ne permet d'arriver au niveau du ménage* » (Nango Dembélé, PROMISAM-USAID, 18 septembre 2006). La Représentante de la FAO est, par exemple, convaincue qu'un diagnostic « *village par village* » est indiqué, « *parce que chaque village a ses problèmes, ses contraintes, ses atouts* » (26 septembre 2006). La Commissaire à la Sécurité Alimentaire ne l'est pas moins, de même que le Président de l'Association des Municipalités, certains coordonnateurs d'ONG (Afrique Verte, ACF, CARE) et quelques représentants issus du dispositif de coopération (USAID, AFD). Car le dispositif national d'alerte précoce qui ne couvrait, avant 2005, que la partie sahélo-saharienne du pays a montré ses limites lors de la crise alimentaire récente : réactivité poussive, zonage imparfait, invisibilité de certaines poches de faim (Janin 2008). Alors même que des difficultés alimentaires étaient attestées par la presse et les agents locaux de développement, dans les villes et en zone cotonnière soudanienne.

« Au Mali, c'est l'Etat qui s'est toujours véritablement chargé de la sécurité alimentaire. (...) Tant que la mise en œuvre (...) ne vient pas des collectivités locales, (...) ça ne peut pas donner de résultats ; (...) Car, avec la chaîne de centralisation de l'information, on perd non seulement beaucoup des situations locales, mais on donne surtout des interprétations souvent erronées de situations » (Abdel Kader Sidibé, Président de l'Association des Municipalités, 20 janvier 2006).

Avec un relatif unanimité, on retrouve aussi l'idée selon laquelle, une approche localisée est de nature à rendre plus efficace les actions menées, en vertu du principe de proximité (géographique et sociologique). Elle devrait également permettre de soulager les charges de l'Etat, le transfert de compétences aux différentes structures décentralisées allant de pair avec un transfert des charges.

« On veut aller vers une gestion de proximité et surtout, à terme, arrêter les distributions alimentaires gratuites parce qu'on s'est dit, depuis 30 ans, on fait que la distribution alimentaire gratuite et la situation ne fait que se détériorer. Il faut donner vraiment un coup de fouet comme on a appelé les activités alternatives aux distributions alimentaires gratuites (...) » (Nango Dembele, PROMISAM - USAID, 30 mai 2007).

A cet effet, des actions - visant à renforcer la capacité des communautés et des familles à faire face aux périodes de soudure alimentaire plus ou moins aggravée et à assurer leur propre sécurité alimentaire au quotidien -, sont jugées prioritaires. Elles sont plus particulièrement réalisées en direction de certains groupes sociaux a priori plus vulnérables. La trame idéologique sous-jacente est de discriminer positivement certaines catégories jusque-là pénalisées par un contrôle social pesant (Janin 2006) ou oubliées des développeurs. Femmes, jeunes et vieux seront ainsi plus particulièrement visés par les actions destinées à renforcer l'autonomie alimentaire (maraîchage de contre saison, banque de céréales) et la capacité financière (petit commerce, micro-crédit, embouche animale). Quitte à passer sous silence les effets imprévus, liés aux modifications brutales des rapports de pouvoir entre les sexes et les générations. Au risque aussi de retomber dans le sempiternel « piège communautaire » puisque le bénéficiaire du programme est moins considéré comme individu que comme l'élément d'un « groupe-cible ». Par conséquent, la

rationalité de telles actions est sans plus « *politique et historique* » que technique (Michael Quinn, Christian Aid, 26 septembre 2006). C'est pourquoi, il ne paraît pas étonnant de constater que les dires d'acteurs sont rarement entachés d'autocritique, même sur des points de détail. La propension à verser dans l'autosatisfaction n'est pas rare, partant du principe que l'on est toujours mieux évalué par soi-même et qu'un humanitaire est à la fois bon gestionnaire, bon prescripteur et bon thérapeute!

« Ce que nous faisons de manière transversale, c'est aussi le soutien à la bonne gouvernance. Ce qui nous intéresse, c'est moins de donner de l'argent pour faire un puits, par exemple, que la manière dont les gens s'organisent et procèdent pour prendre ensemble la décision sur tel ou tel projet. (...) Grâce à ce système, les femmes participent aux prises de décision et certaines sont même financées par les communes. On est vraiment sur la bonne voie. (...) Elles demandent des comptes, c'est une révolution silencieuse en marche. (...) C'est un système que CARE a inauguré au Niger. Nous sommes imités : beaucoup d'ONG s'en inspirent et certaines prétendent l'avoir inventé ! C'est le meilleur du monde selon la déclaration d'un grand spécialiste de technologies appropriées et des systèmes de crédit lors de la Conférence de Johannesburg. (...) Un autre élément stratégique de nos programmes, c'est le « crédit stockage vivrier ». Il s'agit d'un soutien apporté aux producteurs pour le stockage vivrier par l'octroi de crédit émanant d'un système financier décentralisé. (...) Maintenant, on apprend [aux paysans] à stocker eux-mêmes. Tout ceci se répand partout, par exemple dans la région de Sikasso » (Martin de Lamotte, Directeur de CARE-Mali, 27 janvier 2006).

Cette entrée « locale » marque aussi une évolution importante dans la conception de la lutte contre l'insécurité alimentaire. Elle conduit à sortir de la dimension « conjoncturelle de situations de crise » qui n'en sont finalement peut-être pas. Leur origine étant plus à rechercher dans un processus lent et continu de dégradation des moyens d'existence des individus et des familles dont la résilience est de plus en plus réduite. S'inspirant sans doute fortement des réflexions menées par le PAM, la distinction semble avoir été intégrée par les discours des différents acteurs:

« (...) le CSA tient un autre discours et insiste sur les deux dimensions de l'insécurité alimentaire : structurelle liée aux situations agro-écologiques spécifiques (...) qui permet de définir des zones de vulnérabilité structurelle et des crises conjoncturelles, liée à des aggravations annuelles » (Luc Lefèvre, Coopérant français au Ministère de l'Agriculture, 17 janvier 2006).

« Par chance, la Coopération Suisse est très ancrée sur le terrain. Nous avons donc des réseaux d'informations assez puissants. Nous travaillons beaucoup avec les organisations paysannes locales ou régionales. (...) l'idée que nous avons émise, c'est d'essayer de tirer profit d'une telle situation pour essayer de faire un pas vers le structurel » (Jean-Luc Virchaux, Délégué-Représentant à la Coopération suisse, 7 juin 2005).

Toutefois, de nombreuses interrogations subsistent. Pourquoi opérer une « *séparation un peu bizarre entre structurel et conjoncturel* » (Anke Weymann, Directrice d'Agro Action Allemande, 26 septembre 2006) et ne pas plutôt considérer son continuum temporel? Comment, en outre, concilier désagrégation des échelles d'analyse, déconcentration décisionnelle et saupoudrage des moyens de lutte? Car une des difficultés manifestes du processus de décentralisation de la gestion de l'insécurité alimentaire réside bien dans le manque de moyens alloués aux communes. Certes, comme l'affirme Abdel Kader Sidibé, Président de l'Association des Municipalités du Mali, « *c'est la décentralisation qui peut changer les choses (...) mais on est toujours dans la sectoralité au niveau local* » (7 juin 2007) chaque Ministère restant jaloux de se prérogatives. Et Yacouba Koné (ONG Christiazn Aid de renchérir : « *la décentralisation a tellement été décrite comme une panacée* » (31 mai 2007).

A cet égard, la lecture d'un Plan Communal de Sécurité Alimentaire - que le gouvernement a généralisé depuis 2006, avec l'appui de l'USAID - a de quoi laisser songeur. Formaté à l'identique, quelle que soit la taille et la région, il constitue un catalogue volontariste d'actions techniques sectorisées à mener à partir d'une description des potentialités et des handicaps de chaque commune. Mais l'essentiel n'est-il pas de montrer l'exemple et de mettre en scène les nouveaux mots d'ordre de la décentralisation? Car « (...) *est-ce qu'on peut décentraliser la sécurité alimentaire structurelle. A ce stade, moi je crois que non* » ajoute Nango Dembéle (PROMISAM -

USAID, 30 mai 2007)²¹. C'est à la même difficulté de pérennisation que vont également se heurter les banques de céréales étatiques, mises en place dans l'urgence signale Abdel Kader Sidibé, si on ne monte pas « *un système de gouvernance autour (...) au niveau local* » (ibid.). La montée en puissance du « local » comme échelle d'expérimentation de stratégies de proximité souffre d'un handicap majeur : le manque de moyens financiers et humains. De plus, « *les communes n'ont pas l'expertise pour gérer l'éducation, la santé, les problèmes de sécurité alimentaire* » (Mohamed Haïdara, Coordonnateur d'Afrique Verte, 4 juin 2007).

Comment, dès lors, donner de la consistance au processus de décentralisation - illustré par l'élargissement relatif du spectre des acteurs - dans le champ de la sécurité alimentaire ? Pour plusieurs d'entre eux, c'est en instaurant une co-gestion et un contrôle partagé du système local de pouvoir et des ressources, car « *accumuler de l'information locale ne dit pas si les gens ont besoin d'assistance* » (Alain Houyoux, Union Européenne, 26 septembre 2006). Ainsi, toute action locale doit s'inscrire dans un cadre participatif de nature à favoriser la réappropriation des actions de lutte et donc leur pérennisation.

« Il nous faut un Programme National de Sécurité Alimentaire qui intègre les préoccupations locales. (...) Je crois donc, (...) en tant qu'autorité centrale de la sécurité alimentaire, que la décentralisation et l'ouverture à de nouveaux acteurs va faire avancer les choses » (Yaya Tamboura, Commissaire adjoint à la Sécurité Alimentaire, 2 juin 2005).

« Le caractère participatif de la décentralisation peut être une opportunité pour renforcer la sécurité alimentaire au niveau local » (Yacouba Koné, Christian Aid, 31 mai 2007).

« Pour toutes nos activités sont proposées du terrain, ce n'est pas nous qui imposons ; je crois que c'est à cause de cela que ce que nous avons pu réaliser sera plus durable (...). (...) notre programme a ses racines dans la vie quotidienne des populations avec des partenaires qui ont travaillé avec eux pendant 20 ou 30 ans. On a donc ce niveau de confiance, on n'est pas un nouveau venu dans cette situation » (Michael Quinn, Christian Aid, 26 septembre 2006).

Si le principe de participation à la base est sans aucun doute une condition nécessaire à la réussite de chantiers, est-elle pour autant une condition suffisante ? Certains développeurs font de la commune, le laboratoire social idéal pour repenser la lutte contre le sous-développement²². A terme peut-être. Dans l'immédiat, le doute est permis à entendre évoquer, par différents interlocuteurs, les conflits de compétences, de pouvoir et de légitimité qui émaillent les rapports entre les différents protagonistes de la gouvernance de la sécurité alimentaire. Deux types de clivages semblent s'imposer à l'échelle locale : entre « élites administratives » (gouverneurs, Préfets) et « élus locaux » (députés et maires) ; et au sein de l'appareil étatique, entre les agents des différents Ministères (Santé, Environnement, Agriculture,...), chacun restant jaloux de ses prérogatives.

« Il y avait les Préfets, le Gouverneur, les Maires, il y avait tout le monde. C'est là-bas qu'on a compris que cela allait être très difficile. Les Préfets, les Gouverneurs ont carrément dit que la sécurité alimentaire est un programme présidentiel. Et que donc cela relevait de l'exécutif [rit], que les maires n'ont rien à voir avec ça. (...) Les maires ont dit : non. C'est notre affaire. Nous serons responsables de la mise en œuvre donc. Nous devons être associés » (Nango Dembélé, PROMISAM - USAID, 30 mai 2007).

« C'est difficilement [qu']on est arrivé à faire travailler les gens ensemble. D'abord, on a été obligé de travailler séparément avec le Ministère de l'Élevage et de la Pêche, avec le Ministère de l'Environnement et le Ministère de l'Agriculture (...) » (Mariam Mahamat Nour, Représentante de la FAO, 28 septembre 2006).

L'idée de concurrence entre ONG n'est également pas à exclure, lorsque les aires d'intervention se recouvrent dans un climat d'indifférence trop visible pour ne pas être feint. Les comportements coopératifs sont donc encore loin d'être immanents à leurs auteurs. Par ailleurs, le doute est même permis sur la capacité des communes à mettre en œuvre et à gérer seules des plans de gestion de terroirs et des plans locaux de sécurité alimentaire. Cela ne devrait-il pas

²¹ Cette remarque laisse songeur quand on sait que l'intéressé, via l'USAID qui le finance, est au cœur du dispositif d'appui à la décentralisation qui vise précisément cet objectif (<http://www.csa-mali.org>).

²² « *En favorisant une approche plus globale à la programmation des activités de développement au niveau local, les communes peuvent encourager des synergies positives tout en évitant le coût élevé et la confusion des multiples interventions indépendantes et de la concurrence intersectorielle* » (Tefft, Keita, Wise, Kelly et Staatz 2003 ; <http://www.aec.msu.edu/agecon/fs2/psynindx.htm>).

revenir « à toute la société locale » (Yaya Tamboura, Commissaire adjoint à la Sécurité Alimentaire, 2 juin 2005) partant de l'hypothèse que chacun sait, là où il se trouve, ce qu'il y a de mieux à faire pour gérer une situation locale de pénurie ? « On est plus à l'écoute des populations que de l'Etat à proprement parler (...) on est en train de s'orienter vers la structuration du monde rural » relevait Thierry Métais (ACF, 16 janvier 2006). Bien. A condition de ne pas en ignorer les biais éventuels (quels en sont les interlocuteurs ? Qui hiérarchise les « besoins » ? Et dans quel contexte ont-ils été définis ?). Car « Le danger de l'engouement pour la décentralisation, c'est de conduire à passer du tout Etat au tout local » (Thierry Debris, Directeur de l'Association Française des Volontaires du Progrès, 18 janvier 2006).

« (...) j'ai quelques inquiétudes, parce que l'Etat a installé, dans beaucoup de communes, des banques de céréales communautaires. (...) est-ce à une commune de gérer le stock de sécurité (...). A mon avis, la commune ne peut pas être « acteur ». (...) cela comporte des risques à terme. Je ne vois pas, comment une commune doit gérer un stock. (...) c'est au conseil de cercle, (...) pas à la commune » (Mohamed Haïdara, coordonnateur d'Afrique Verte, 20 janvier 2006).

Ainsi, le « local » serait devenu en quelques années, l'arène idéale de confrontation des « manières de faire » dans le domaine de la réduction de la faim. Prenons acte. Sauf qu'il s'agit d'un chantier très ambitieux puisqu'il propose, rien moins, que d'assurer la greffe de la démocratie!

« Dans cette évolution, il faut souligner la dynamique de la société civile et la grande importance de l'évolution démocratique : on a de plus en plus de partenaires dans la sécurité alimentaire. Le gouvernement malien a sa politique et son cadre stratégique de sécurité alimentaire, [mais] intervenons en synergie, de manière coordonnée, de manière à collaborer avec les ONG » (Nana Lansry Haïdara, Commissaire à la Sécurité Alimentaire, 19 janvier 2006).

« Ce qui nous intéresse donc, comme politique de coopération, c'est d'essayer de travailler ce lien entre collectivité territoriales, organisations paysannes ou organisations de types socio-professionnelles et services de l'Etat. C'est là où se joue la gouvernance. C'est là où, à mon avis, des choses durables peuvent se construire. Et l'Etat ne devrait être là qu'en subsidiarité de ce qui se fait, de ce qui se négocie au niveau local et régional » (Jean-Luc Virchaux, Délégué Représentant de la Coopération Suisse, 7 juin 2005).

3. Les discours croisés de connivence et de dénonciation

Les périodes de tension et de crise sont propices à deux types de postures : celle de la connivence discrète et celle de la dénonciation cathartique. La première n'est pas toujours facile à débusquer au-delà des déclarations de façade. Seule une familiarité réflexive permet de mesurer la part tacite et tactique des compagnonnages coopératifs et des rapprochements d'intérêts. La seconde, peu originale mais toujours fonctionnelle, est parfaitement orchestrée. Au Mali, ce sont surtout les commerçants-importateurs qui ont été dénoncés à la vindicte populaire, pour leurs pratiques jugées spéculatives pendant la crise alimentaire de 2005, tandis que le Ministre du Commerce servait de victime expiatoire. Au Sénégal, tout récemment, on a pu assister à la charge calculée du chef d'Etat sénégalais à l'encontre du système onusien, signe que l'on entrait dans une nouvelle zone de turbulences sociales (et alimentaires).

Tentons un parallèle : à la dénonciation de l'autre, dans les systèmes sociaux à base communautaire où le contrôle social constitue l'essence même du pouvoir, la quête de bouc émissaire ne répondrait-elle pas dans le champ du politique ? Ce qui, dans le domaine de l'aide, cadrerait aussi au souci réitéré qu'ont les ONG de se démarquer les unes des autres, au moins en termes de discours, même si des collaborations s'avèrent ponctuellement porteuses.

3.1. L'économie morale de la connivence et ses « bonnes pratiques »

La sectorisation des interventions comme le partage des zones d'intervention constituent des pratiques communes, en des proportions variables, aux acteurs opérant dans le champ de l'aide humanitaire (aide alimentaire, appui sanitaire,...) en milieu rural. On peut considérer qu'elles visent, grosso modo, à améliorer la visibilité et le niveau de reconnaissance des actions conduites sur le terrain, aussi bien vis-à-vis des bénéficiaires, des donateurs que des évaluateurs, les autorités et les populations locales, étant presque toujours « partantes et preneuses » pour de telles

interventions. Il en résulte *ipso facto* une cartographie imparfaite et inachevée des aires territoriales d'influence (zone, lieux, types d'appui,...) montrant les recouvrements éventuels.

C'est pourquoi, des collaborations ponctuelles pourront même être recherchées afin, par exemple, d'accéder à des ressources publiques (financement accordé à des consortiums d'ONG, appels d'offres du PAM ou du CSA pour la fourniture de céréales ou leur redistribution). L'Etat malien, quemandeur parfois lui-même, ne procède pas autrement. Le Commissariat à la sécurité Alimentaire a ainsi longuement fait « la cour » à la FAO au cours de l'année 2005 pour trouver un financement à son *Programme National de Sécurité Alimentaire*, véritable « produit dérivé » décalqué du *Programme Spécial de Sécurité Alimentaire*, développé depuis 1999 par le même organisme dans différents pays du CILSS²³.

« On a plusieurs fois même reçu les encouragements du Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) à travers la dame, dont on parlait, qui travaille là-bas et qui nous a félicité pour le travail qu'on faisait, pour tout l'éclairage qu'on donnait. Ils sont passés jusqu'ici (...) dans nos locaux, (...) pour nous encourager et ils demandent toujours nos outils » (Mohamed Haïdara, coordinateur d'Afrique Verte, 20 janvier 2006).

Les expressions, « on contribue », « on collabore »²⁴, utilisées par certains interlocuteurs (*Agro Action Allemande, OXFAM, CARE, Action Contre la Faim, Christian Aid*) ne sont pas que des figures de style. En effet, certains acteurs participent *de facto* à la cogestion du dispositif institutionnel de suivi des crises alimentaires : par des échanges d'informations avec le CSA lors de réunions, par des prestations de sous-traitance lors des redistributions alimentaires. « *Nous avons de très bonnes relations avec le CSA. Ils nous ont énormément soutenu pour le Forum de la souveraineté alimentaire et ils ont même participé à son financement* » (Ibrahim Coulibaly, Président de la CNOP, 4 juin 2007). Mais « *nous n'avons pas de relation privilégiée avec le CSA* » tenait malgré tout à rappeler Yacouba Koné (*Christian Aid*, 31 mai 2007). On collabore donc, mais sans trop s'afficher comme s'il était opportun de maintenir un consensus apparent. L'essentiel n'est-il pas de se maintenir au sein dans la nébuleuse de la gouvernance alimentaire ?

« Sur ce plan là [l'analyse des crises alimentaires], quand même les bailleurs et le PAM, nous allons dans la même direction. Il n'y a pas des conflits d'intérêt » (Anke Weymann, Directrice d'Agro Action Allemande, 29 septembre 2006).

« Je pense (...) que, de façon générale, les partenaires maliens, et même internationaux, qui sont là, ont mis l'accent sur la valorisation de la production nationale. Si vous prenez le cas du Programme Alimentaire Mondial, sa politique c'est de faire d'abord des achats locaux » (Mohamed Haïdara, Coordonnateur d'Afrique Verte, 20 janvier 2006).

« (...) On travaille avec les gens [du Ministère] de la Santé, surtout au Mali. Au Mali, dans les zones où l'on travaille en « urgence », on travaille aussi « en développement ». (...) Nous, on contribue à cela [améliorer le SAP] par les outils que l'on utilise, la télédétection, l'analyse des mouvements des éleveurs. (...) Hier, on a eu la visite du CSA qui souhaite qu'on remette en place les réunions, je ne veux pas les appeler de coordination, c'est plutôt savoir ce que chacun pense dans ces zones. (...) On a eu un financement de l'Union Européenne qui nous a permis de faire ce genre de travail. En fait, c'était un peu expérimental ; on est arrivé à ce travail qu'on essaye d'améliorer et d'étendre sur le Niger, sur la même bande de latitude. (...) c'est pas des choses qu'on peut vraiment transférer à l'Etat mais on peut travailler avec des organismes de recherche maliens. On a fait ces cartographies, où on montrait les déplacements, ce qui était normal, pas normal, les zones de déficit fourrager, c'était surtout sur le sud, et les risques qu'on imaginait dans les zones de concentration et délaissées. Ça, on le transfère au PAM et au SAP. Ça rentre dans leur rapport, et ça termine au CSA. Ce qu'il faut savoir, c'est que le SAP, c'est un département technique. C'est des techniques. Au CSA, c'est politique. Nous on travaille plus au niveau du SAP, et du PAM. Après on fait un constat et des recommandations sur les interventions (...) » (Thierry Métails, Action Contre la Faim, 16 janvier 2006).

Il convient également de suivre l'ensemble des activités de concertation et de préparation associant les représentants d'ONG maliennes et internationales.

²³ « *C'est aussi la stratégie du gouvernement de jouer de ces alliances, de jouer avec la FAO. Ils disent : « bon, voilà le programme. Cela fait combien ? 113 milliards de francs CFA. Bon, on verra le 5 juillet [2005] à la table ronde qui va avancer de l'argent »* (Jean-Luc Virchaux, Délégué Représentant de la Coopération Suisse, 7 juin 2005).

²⁴ Elles renvoient implicitement à une autre formule savoureuse caractéristique du « vivre ensemble » : « on est ensemble ».

« Nous sommes liés avec Afrique-Verte (l'AFVP siège à leur comité directeur). Avec Afrique-Verte, nous avons été dans la « short list » pour une opération de périmètres irrigués. (...) L'organisation CCA-ONG regroupe les ONG étrangères et maliennes intervenant au Mali. Elle favorise le regroupement et la concertation » (Thierry Debris, Directeur de l'AFVP, 18 janvier 2006).

Dans le même temps, collaboration ne signifie pas toujours connivence, ni absence de critique. Et si l'idée de désavouer ses pairs reste hors de portée, il est toujours possible d'émettre quelques doutes.

« OXFAM avait fait son premier rapport en Décembre 2004. Le problème de ce rapport c'est qu'il n'était pas quantitatif, il était qualitatif. Et beaucoup axé sur les criquets. Les criquets ont fait du mal. Tout le monde était focalisé sur les criquets et personne n'a vu la sécheresse qui était derrière. Les criquets ont caché la sécheresse » (Thierry Métais, Action Contre la Faim, 16 janvier 2006).

A l'instar de Médecins Sans Frontières qui a, à maintes reprises, dénoncé le relatif immobilisme du PAM au Niger et les options qu'il prenait en situation d'urgence alimentaire (Jézéquel et Crombé, 2007), à Bamako, certaines confidences sur les écueils du système de redistribution de l'aide mis en place par le PAM peuvent être recueillies. On tient donc, quelque part, un double discours : pour et contre la logique d'ensemble du système.

« C'est tout le problème au Mali également. Parce que le ciblage de l'aide alimentaire est soit réalisé par les Centres de Santé Communautaires, soit par le PAM, mais ni l'un, ni l'autre n'ont la capacité réelle de faire un diagnostic » (Jean-Luc Virchaux, Délégué Représentant de la Coopération Suisse, 7 juin 2005).

« Nous, on a commencé à intervenir au mois de Mai. On a des équipes qui arrivent, et on fait des distributions alimentaires (...) ciblées [après] enquêtes nutritionnelles sur le terrain. (...) Le Pam a commencé à intervenir en terme distribution (...) plus tard (...). Sans vouloir justifier le PAM, le PAM a une échelle géographique et une échelle de temps qui n'étaient pas du tout les mêmes. Ils distribuent rapidement. Ils ne peuvent pas faire le ciblage. (...) Ils utilisent le système administratif et traditionnel. (...) Donc automatiquement pas d'arbitrage, de ciblage scientifique, technique, rationnel. Nous on n'a pas voulu rentrer dans ce système là. (...) On ne peut pas distribuer, d'un côté, (...) à des gens ciblés et pas de l'autre. Donc, on s'est abstenu. On collabore beaucoup avec le PAM mais, dans le cadre de la distribution généralisée, on ne l'a pas fait. En fait, ils ont arrêtés très tôt car ils se sont aperçus qu'ils étaient en train de distribuer (...) dans le nord aux populations nomades, alors qu'à ce moment là, c'était la période de l'année la plus faste, le lait coule, les pâturages sont verts, il y a de l'eau partout et que si on distribuait à ce moment là, qu'est-ce qu'on allait faire six mois après » (Thierry Métais, Action Contre la Faim, 16 janvier 2006).

Et si la confiance n'est pas nécessairement réciproque, au moins la « bonne entente », fusse-t-elle apparente, semble constituer un impératif partagé. Elle a le mérite de garantir une relative cohésion au système de la gouvernance alimentaire et de fournir quelques de compréhension à son fonctionnement. Tout ceci renvoie plus généralement, au-delà d'oppositions tactiques compréhensibles, à une sorte d'économie morale de la connivence et de la confiance.

« J'ai construit deux banques de céréales dans ces communes (...) J'ai donné une première dotation de un million de francs CFA à un comité de gestion et de suivi de la commune (...). Comme je n'ai fait qu'une seule année (2005), il n'y a pas eu de problème. Mais, en 2006, je ne peux pas vous donner une idée de la pérennité de la chose. Désormais, je pense surtout à la question du personnel. Celui qui me remplace suit. Je fais confiance à cette personne promue à ce poste. Il y a aussi le Directeur des opérations. Malheureusement, il n'est pas là aujourd'hui. Il mène des enquêtes dans la région de Kati pour définir nos activités » (Charles Dembélé, Responsable des Ressources Humaines, ONG World Vision, 26 septembre 2006).

Dans un autre registre, parlant de l'appui financier apporté (ayant servi à acheter de la nourriture), lors de l'été 2005, à l'Etat malien, le responsable du Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France à Bamako raconte, en janvier 2006: « (...) on sait où tout ça a été distribué. (...) C'est vrai que nous n'y sommes pas allés. Je l'ai su par des représentants de l'Etat ; cela vaut ce que cela vaut, (...), mais on est suffisamment en bon termes pour qu'il ne me raconte pas d'ânerie. Oui, ça a bien été distribué, oui c'est bien arrivé, oui c'est formidable ! ». Il

en va de même pour les distributions gratuites réalisées par l'Etat malien, au cours de l'année 2005, à partir du « petit » stock d'intervention : les différents documents consultés restent particulièrement silencieux sur les critères et les choix ayant prévalu (quantités, date, lieux, destinataires). La directrice d'*Agro Action Allemande* reconnaissait, elle aussi quelques lacunes dans l'évaluation des ventes subventionnées réalisées en milieu rural en 2005 (Zone de Nara)²⁵.

Cette idéologie du « faire confiance » va donc de pair avec la parcellisation des tâches au sein du système. Chacun a le sentiment, pire peut être la certitude, de « bien travailler », accomplissant avec sérieux une tâche segmentée, en fonction d'objectifs prédéfinis, respectant des procédures validées. L'agent employé dans une société danoise de vérification des comptes, opérant pour le compte du PAM nous en livre une vision saisissante (Jonathan Attiogbé, 20 septembre 2006). Il affirme se cantonner *stricto sensu* à la vérification de la qualité et de la quantité des produits à redistribuer sans jamais en dépasser les frontières, ni vers l'amont, ni vers l'aval. Cette culture de la segmentarité, qu'il n'est sans doute pas le seul à mettre en œuvre, interdit par définition toute vision globale du système et, par conséquent, toute possibilité d'en percevoir les dysfonctionnements. En se comportant de cette manière, il se conforme à une culture d'entreprise caractéristique de certaines agences de développement dans lesquelles les différentes activités sont séparées les unes des autres, empêchant toute communication réelle entre les acteurs. Et lorsque nous évoquons avec lui, les éventuels détournements de l'aide destinée à être donnée, et vendue sur le marché - ceci est d'autant plus flagrant que les sacs sont estampillés « not to be sold » - il a répondu que ce dysfonctionnement ne semblait pas remettre en cause la légitimité de l'intervention du PAM, ni ternir son image, d'autant plus que ce genre de phénomène est généralement minimisé et banalisé par les responsables de cette institution.

Cette idée de connivence est concrétisée, dans un autre secteur de la gouvernance alimentaire, par la proximité existante entre élites politiques et milieux marchands qui n'est pas un phénomène nouveau, ni fortuit. Certains interlocuteurs parlant même de « *collusion entre les grands commerçants et les hommes politiques* » (Lucien Humbert, AFD, 25 janvier 2006) et « *d'alliance politique entre politiques et commerçants (...) parce que on est dans une logique d'économie marchande* » (Délégué Représentant de la Coopération Suisse, 7 juin 2005). Elle renvoie au faible renouvellement des élites en Afrique subsaharienne ainsi qu'à la diversité de leurs activités professionnelles, les unes venant appuyer les autres (phénomène de *straddling*). Ce qui fait dire au Président de l'Association des Municipalités qu'à la limite « *chaque gouvernement vient avec ses commerçants* ». Affirmation aussitôt bémolisée par le fait que leur nombre est réduit. Ces « grands » commerçants ne financeraient pas, à proprement parler, les partis politiques existants mais seraient plutôt, indirectement « financés » par chaque gouvernement en place, dans le cadre des appels d'offres de l'OPAM par exemple.

« En fait, cinq [grands importateurs] se retrouvent pour ne former qu'une entité, le jeu est faussé. (...) Si eux se réunissent, chaque matin, pour fixer les prix, là ça ne va plus. Il n'y a plus concurrence. (...) Parce qu'ils peuvent bénéficier d'avantages au niveau du gouvernement, ce sont les personnes les plus chouchoutées par le gouvernement » (Abdel Kader Sidibé, Président de l'Association des Municipalités du Mali, 20 janvier 2006).

« N'étant pas économistes, ils ont cru que le marché était régulé par l'offre et la demande, or qui connaît les commerçants sait que ça ne marche pas comme ça. Pour commencer, ils ont pris trois commerçants, à partir d'une liste restreinte et sans appel d'offre. Puis ils ont ouvert à d'autres commerçants » (Salimata Diarra Coulibaly, Présidente de l'Association des Consommateurs du Mali, 20 janvier 2006).

Les institutions internationales d'aide sont dans la même situation dans la mesure où elles dépendent, elles aussi, des mêmes commerçants pour leurs achats céréaliers destinés à des distributions alimentaires gratuites (DAG), voire d'un point de vue logistique pour leur acheminement en milieu rural. Une relative opacité, presque entretenue, semble régner en la matière. Ni les personnes du PAM interrogés, ni les ONG répondant parfois aux appels d'offres du PAM n'ont souhaité répondre (Anke Weymann, Directrice d'*Agro Action Allemande*, 29 septembre 2006).

²⁵ « (...) en réalité, ce sont les rapports des partenaires locaux sur le terrain qui nous le rapportent. (...) parce que nous n'avons encore fait de recherche systématique, d'évaluation systématique. C'est ce que nous allons faire cette année (...) » (Anke Weymann, *Agro Action Allemande*, 29 septembre 2006).

Si les critères formels d'accès à la liste réduite des commerçants, sélectionnés pour des appels d'offres, semblent clairement établis (capacité de stockage, crédibilité bancaire,...), sont-ils réellement appliqués? La capacité réelle d'exercice du métier de commerçant de céréales (expérience accumulée par exemple) est-elle un élément discriminant? On l'ignore. Y aurait-il d'autres critères implicites? Peut-être. En revanche, la liste serait périodiquement renouvelée. Cela résulterait d'expériences malheureuses de collaboration mais surtout de la volonté - conforme à la pensée libérale - de diversifier les sources d'approvisionnement afin d'éviter toute apparition de situation monopolistique ou oligopolistique. Mais il reconnaissait, par ailleurs, qu'il n'était pas impossible que les mêmes opérateurs travaillent, pour le PAM ou pour d'autres organismes en s'approvisionnant sur le marché local, depuis huit années ou même davantage. Il évoque même l'idée que certains commerçants et/ou transporteurs maliens seraient les sous-traitants de sociétés européennes (allemande) ayant établi une relation directe avec le siège du PAM à Rome. Ce qui est totalement contraire à la réglementation des appels d'offres locaux (d'après Jonathan Attiogbé, 20 septembre 2006). Tous ces éléments tendent malheureusement un peu à confirmer l'idée d'un pilotage à vue du dispositif d'aide, cautionné par certains protagonistes²⁶.

La question des procédures d'évaluation des actions menées, que nous avons abordé lors des différents entretiens, soulève - c'est le moins que l'on puisse dire - également quelques interrogations. En optant généralement pour des bilans-diagnostic réalisés « en interne », les intéressés (spécialistes de l'urgence alimentaire) réduisent d'autant les risques « d'évaluation non censurée » (Arditi 2005), quitte à être jute et partie.

« Nous avons un département chargé de la conception, du suivi et de l'évaluation des projets après un cycle de 3 ans. C'est une évaluation interne. En plus de cela, nous avons l'audit opérationnel interne. C'est toujours des employés qui sont ici. On prend des gens d'un projet A qui vont évaluer un projet B. Nous pensons que leur jugement est impartial. En plus de cela, il y a l'audit opérationnel qui a lieu chaque deux ans. Ce sont des gens désignés par nos partenaires extérieurs. Mais ce sont toujours de gens internes » (Charles Dembélé, Responsable des Ressources Humaines, ONG World Vision, 26 septembre 2006).

« Au Mali, nous avons une approche qualitative poussée pour évaluer tout ce que nous avons réalisé » (Martin de Lamotte, Directeur de CARE-Mali, 27 janvier 2006).

« Le processus [de choix d'évaluateur] n'est pas tellement clair mais c'est quelqu'un qui est déjà connu au niveau de Christian Aid » (Michael Quinn, Christian Aid, 26 septembre 2006).

De même, l'usage croissant de la photo et du film vidéo et de l'audiovisuel en général, par des chargés de communication, de plus en plus présents et de plus en plus nombreux dans les organismes des Nations-Unies afin d'en démontrer le bon fonctionnement, vient renforcer une tendance, déjà forte nous semble-t-il, à limiter les vérifications « sur le terrain » et la collecte d'informations précises auprès des « bénéficiaires ».

3.2. La désignation expiatoire comme « pratique » de détournement

La quête du « bouc émissaire » est une tactique éculée mais qui fonctionne toujours bien. Au Mali, entre les mois d'avril et d'août 2005, différentes polémiques sont nées - sur la mauvaise anticipation de la crise alimentaire, sur les données contradictoires du bilan céréalier (et leurs usages), sur l'utilisation des fonds récoltés auprès des « Maliens de l'extérieur » (Janin 2008), sur les exonérations des droits de douanes accordées aux céréales importées en urgence. Cette dernière, à laquelle nous nous intéresserons plus particulièrement, met sur la sellette certains membres du gouvernement et les importateurs alimentaires. Etrangement, la figure du Président de la République en est absente.

Bien avant que les dysfonctionnements institutionnels de la gestion préventive de la crise ne soient dévoilés (Janin 2008b), c'est le rôle des commerçants qui a été abordé dans les médias. Leur pratique de rétention à des fins spéculatives aurait aggravé la pénurie²⁷. On retrouve là une idée reçue partagée qui à la vie dure (Janin 2006b). *« C'est le commerçant, c'est le commerçant. Tous les problèmes du Mali, c'est le commerçant »* s'offusquait d'ailleurs l'un d'entre eux (Cheickna

²⁶ Thèse corroborée dans le cas éthiopien (Enten 2007). Le pilotage est réalisé « par le haut » en fonction d'objectifs politiques prédéfinis arbitrairement sans que les réalités sociales, géographiques et économiques ne soient intégrées.

²⁷ « Rétention des stocks de riz : 53 commerçants interpellés » annonçait le quotidien *Info-Matin* du 15 septembre 2005.

Hamala Bathily, 21 septembre 2006) et un agent de l'Agence Française de développement de renchérir : « *par définition, les commerçants sont des spéculateurs* » (Lucien Humbert, 25 janvier 2006). « *Il faut constituer des stocks pour éviter la spéculation des commerçants et une forte demande en soudure* » (Mohamed Haïdara, coordonnateur d'Afrique Verte, 20 janvier 2006). Ce terme est spontanément évoqué par de nombreux protagonistes (ACF, ASCOMA, AFD). Mais la notion reste floue : à partir de quel niveau de prix, un bénéfice cesse-t-il d'être supportable économiquement et acceptable socialement ? Que dire des autres acteurs qui pratiquent le commerce des céréales ? Le coordonnateur d'Afrique Verte restait lucide : « *la tendance s'est désormais inversée. Ce sont les Organisations Paysannes (OP) qui font maintenant plus de spéculation que les commerçants* » (4 juin 2007). Et pourtant, ce phénomène restait méconnu ou occulté par les médias.

Comme le reconnaissait, en fin de compte, Nango Dembélé : « *le marché libéralisé a trop bien fonctionné* ». Signifiant par là qu'il est vain d'attendre du marché autre chose que la mise en relation d'une demande et d'une offre. Il n'y aurait, dès lors, pas lieu de s'étonner des volumes importés comme exportés.

« *En 2005, le Mali ne devait pas avoir de problèmes car on avait 3.000.000 de tonnes toutes céréales confondues ; malheureusement, on a laissé toutes [chaque variété] les céréales sortir* » (Cheikna Hamalla Bathily, député, commerçant, 24 janvier 2006)

De là à instruire le procès des politiques libérales, mises en place depuis le début des années 1980, ayant conduit à la marchandisation de la sécurité alimentaire, il y a un pas. Que certains franchissent. Le phénomène de marchandisation serait excessif, l'Etat n'ayant plus les moyens d'assurer une régulation efficace (si tant est qu'il ait jamais pu) et de protéger les catégories sociales les plus pauvres et les plus vulnérables. « *On ne peut pas laisser la gestion de la sécurité alimentaire aux commerçants* » (Ibrahim Coulibaly, CNOP, 15 septembre 2006). La hausse des prix des prix alimentaires de détail n'en serait que la confirmation et le point d'achoppement. « *Ils ont empêché une marge scandaleuse sur les prix* » (ibid.). Ce procès paraît quelque peu partial. Ses pourfendeurs oublient un peu vite que les commerçants assurent, bon an mal an, depuis des décennies, l'approvisionnement des marchés urbains comme ruraux enclavés en période de soudure, là où aucun autre opérateur n'est en mesure d'intervenir (Janin 2006a). En outre, il serait sans doute plus difficile d'expliquer à l'ensemble des Maliens que le système de l'aide favorise lui-même ce type de pratique, avec l'accord tacite de nombreux protagonistes : agents de l'Etat ou élus locaux distribuant des céréales « de la sécurité alimentaire nationale » pour assurer leur propre promotion politique ; responsables de l'OPAM revendant, à bas prix, à des commerçants une partie du stock de sécurité avant de racheter, aux mêmes, ces céréales beaucoup plus chères.

« *Au Mali, les transporteurs sont très impliqués dans le système. On est dans une logique beaucoup plus poussée. Chaque personne, à son niveau de responsabilité, à son poste de pouvoir, a comme premier souci de réussir à capter les ressources de sa mission, à privatiser l'espace de pouvoir dans lequel il se trouve ancré. Et ne parlons pas des chauffeurs de poids lourds qui vont également prendre leur quote-part sur chaque chargement. Ce qui a pour effet de renchérir toutes les prestations qui deviennent tout à fait extraordinaires, sans compter la mafia du Programme Alimentaire Mondial (PAM). (...) Au niveau de la Représentation du PAM, il n'y a pas de problème. Mais, d'après les informations que j'ai pu obtenir, c'est en aval que se seraient développées de véritables mafias autour des pôles de distribution. Toutes les opérations actuelles d'achat et de revente de céréales subventionnées, destinées à avoir un effet tampon sur les prix du marché, n'ont absolument pas fonctionné. On a ainsi retrouvé sur le marché local des sacs de céréales, initialement achetés à 10 000 francs CFA, revendus au prix fort, compris entre 20 et 27 500 francs CFA. Il existe des réseaux qui tirent profit de ces situations* » (Jean-Luc Virchaux, Délégué Représentant de la Coopération Suisse, 7 juin 2005)

Revenons donc sur les événements incriminés. Afin de faire face à une situation de pénurie conjoncturelle, le gouvernement avait autorisé dans l'urgence, en juin 2005, l'importation massive de riz et de maïs détaxés. Afin de limiter la hausse des prix de détail, une exonération totale de droits de douane (d'une valeur globale de 3 milliards 600 millions) avait été accordée durant trois mois. Deux opérations avaient été réalisées : 60.000 tonnes de riz en juillet, 100.000 tonnes de maïs et 50.000 tonnes de riz en août. Toutefois, et contre toute attente, le volume autorisé ne l'aurait

jamais été²⁸ et les prix réels pratiqués n'auraient pas été à la hauteur des espérances : le riz détaxé aurait été vendu à un prix équivalent au riz importé, précédemment vendu sur les marchés. Endossant le couplet habituel, certains bailleurs ont relayé l'idée de la responsabilité des commerçants :

« Avant l'autorisation d'importation détaxé (...), ces mêmes commerçants vendaient habituellement (...) à 240 francs [CFA] le kilo le riz importé d'Asie, le « riz chinois » (Certes, il y a aussi le riz cultivé au Mali, à l'Office du Niger, mais, dans cette affaire, cette autre variété n'était pas concernée. Or, que s'est-il passé ? Après la détaxation, ces mêmes commerçants (...)) ont certes continué de vendre à 240 francs, puis se sont mis à vendre le « riz chinois » jusqu'à 300 francs le kg! Et ce qui a choqué la population, c'est qu'ils étaient venus à la télévision proclamer officiellement, devant le peuple malien et aux côtés du Ministre du Commerce et de l'Industrie, que, en raison de la situation difficile, le prix du kg de riz, à 240 francs avant la crise, ne dépasserait jamais 260 francs dans leurs entrepôts. Mais ce qui s'est passé, en fait, c'est que les gens se sont rendus compte qu'ils ne respectaient pas cet engagement solennel, puisqu'en réalité, ils n'ont jamais pu avoir le riz à moins de 280 francs [auprès des détaillants]. (...) C'est ce qui a mis les gens en colère (...) ! » (Abdul Aziz Sidibé, journaliste, 23 janvier 2006).

Pris à parti par les médias, « diabolisés » par l'opinion publique et le gouvernement, les quelques commerçants concernés, ont fait « le gros dos », puis tenté de faire bonne figure, dénonçant en retour la corruption sévissant aussi dans la Fonction Publique²⁹. Les grossistes accusaient les détaillants de gonfler les prix ; ces derniers dénonçaient la compromission des autorités nationales (qui accrédiétaient la version des importateurs-grossistes) et les prix élevés (de gros) qu'on leur imposait. Pour finir : tout le monde accusant tout le monde tout en dénonçant des cabales croisées !

« De leur côté, les importateurs ont fait valoir que les 60.000 tonnes autorisées par l'Etat, avaient bien été vendues 260 francs le kg. Mais que, après l'épuisement des 60.000 tonnes détaxées, ils avaient bien été obligés de vendre leurs autres stocks au prix du marché. Mais ce qui était vraiment curieux et vraiment au cœur du sujet, c'était la question de la différence entre les deux types de stocks : vous entrez dans un entrepôt, comment savoir si les 10 tonnes qui sont là, proviennent des 60.000 tonnes détaxées ou bien d'un stock ancien ? Comment faire la différence ? C'est toute une polémique. (...) Justement les commerçants ont répliqué qu'ils avaient respecté leur engagement, mais que ce qu'ils devaient vendre à 260 francs le kg, était épuisé. Mais la population rétorquait : « non, c'est un mensonge et, d'ailleurs, vous êtes des spéculateurs, vous n'avez rien importé. En réalité, vous travaillez avec vos anciens stocks, c'est ceux-là que vous êtes en train de nous vendre, et l'argent de la détaxe, vous l'empochez pour d'autres opérations, vous profitez de la détaxe pour importer d'autres marchandises à moindre frais et les revendre avec un bénéfice supplémentaire » (Abdul Aziz Sidibé, journaliste, 23 janvier 2006).

« Dénoncer les commerçants, c'est chercher des boucs émissaires. Les commerçants n'ont pas les moyens de stocker longtemps. Aucun commerçant malien ne peut bloquer le riz pendant trois mois. On pousse la population contre les commerçants. Mais ceux-ci ont-ils intérêt à bloquer le riz pour faire monter les prix ? Ce n'est pas vrai. L'Etat cherche toujours un coupable. (...) Des commerçants spéculateurs ? Partout dans le monde, il y a des brebis galeuses et y a aussi des fonctionnaires qui sont encore plus voleurs que les commerçants ! » (Cheikna Hamalla Bathily, député, commerçant, 24 janvier 2006).

Circonstance aggravante, selon les Maliens interrogés, ces commerçants n'auraient pas respecté le contrat moral qui les liait au gouvernement. Quant à l'Etat, il aura sans doute pêché par excès de confiance, ne jouant pas son rôle d'arbitre et de régulateur, préférant « négocier avec » (*Le soir de Bamako*, 15 septembre 2005). Le Chef de l'Etat paraissant même étonnement magnanime, à cette occasion, se bornant à faire part de son regret que les importateurs « n'aient pas assumé leur part de responsabilité » (*quotidien L'Indépendant*, 22 septembre 2005). On pourra trouver encore plus surprenant les contorsions du discours d'un certain Oumar Traoré (le même) :

²⁸ « (...) seules 70.000 tonnes avaient été effectivement importées par les commerçants sur les 210.000 tonnes autorisées ! » (Abdul Aziz Sidibé, journaliste, 23 janvier 2006).

²⁹ « Il n'y a pas de crise de riz et de sucre à Bamako ! affirme Bakoré Sylla » pouvait titrer *Le Soir de Bamako* (30 septembre 2005) ; « j'ai des amis fonctionnaires qui ont beaucoup volé et stocké de l'argent quelque part » (Cheickna Hamala Bathily, 21 septembre 2006).

« [Le Président] aurait dû montrer à ces commerçants véreux qu'il est le Président de ce pays. A sa place, je les aurais arrêtés, jugés et emprisonnés. En plus, ils auraient rendu à l'Etat les milliards qu'ils ont indûment perçus déclare Oumar Traoré ce cadre de l'administration dont la pensée résume le courroux de nombre de Maliens » (quotidien *L'Indépendant*, 22 septembre 2005).

« Les commerçants spéculateurs, c'est une opinion ! Mais, en vérité, cela se passe très bien au Mali. Nous avons la chance de ne pas avoir un seul opérateur : il y a des milliers d'opérateurs céréaliers dans notre système. Les gros sont gros dans tous les domaines. (...) En vérité on n'a jamais la preuve que les commerçants font de la spéculation. Les prix du marché sont respectés. C'est un discours politique que de dire qu'ils spéculent ! Au plan national, les prix sont élevés pour les consommateurs maliens, mais pas dans l'absolu » (Oumar Traoré, Comité de Coordination des Politiques Céréalières, 24 janvier 2006).

Au demeurant, la mauvaise anticipation des besoins d'importation, alors même qu'ils étaient connus depuis longtemps, n'aura pas permis de faire jouer la concurrence entre les commerçants. Et puis, les délais d'acheminement fixés (deux mois pour la première opération, un mois pour la seconde) étaient beaucoup trop courts. Ceci explique la position d'accusé et de victime expiatoire dans lesquels se sont retrouvés le Ministre du Commerce de l'époque et le Ministre des Finances, le Président étant peu cité. La Commissaire à la Sécurité Alimentaire n'était pas épargnée : on évoquait des arrangements coupables lors de l'attribution du marché d'importation à un importateur privilégié (Bakoré Sylla). De son côté, l'intéressée tenait des propos peu amènes, allant jusqu'à parler de trahison de la part des commerçants (quotidien *L'Indépendant*, 22 septembre 2005).

« Il y a des commerçants mécontents : ceux qui n'ont pas été retenus pour les appels d'offres. La presse a critiqué tout cela. La presse est libre. Elle dit ce qu'elle veut. L'Etat s'est laissé piéger par les commerçants » (Equipe Technique du Système d'Alerte Précoce, Commissariat à la Sécurité Alimentaire, 18 janvier 2006).

« (...) ce qui s'est passé [en 2004-2005] : c'est [l'apparition] d'une situation de monopole sur le marché. Comme beaucoup [de commerçants privés] n'ont pas accès au crédit bancaire, se crée donc une situation de monopole : seuls trois ou quatre grands commerçants peuvent importer plus de 1.000 tonnes [en une seule fois]. Ils ont donc pu se coaliser pour fixer librement le prix au consommateur, car ils sont les seuls à avoir la capacité à importer. (...) c'est au niveau de la gestion des importations que le gouvernement n'a pas su [gérer]. Il a eu le tort de choisir ces trois importateurs car il était pressé. Nous [Promisam] on a pensé, à l'époque, que ce n'était pas une bonne décision. Les prix, au lieu de baisser, ont continué à grimper. Le Ministre [de l'Industrie et du Commerce] Choguel MAÏGA s'est justifié en disant que les statistiques montraient qu'ils étaient les seuls à pouvoir importer de grandes quantités. On est même allé jusqu'à dire que le Ministre « avait pris de l'argent » avec ces opérateurs. On a parlé de corruption. Les journaux en ont fait leurs choux gras. Le Président [de la République] a même dit que cette situation était anormale » (Nango Dembélé, PROMISAM-USAID, 25 janvier 2006).

« « Les commerçants ont répondu à l'appel d'offre. Mais, en contrepartie, le gouvernement n'a pas exigé de prix-plafond. (...) le gouvernement a simplement accordé la détaxe, sans plus ! Et ce sont les commerçants eux-mêmes qui sont venus, en échange, s'engager à ne pas vendre à plus de 260 francs ! (...) Bref, ça a fait un bruit fou, parce que personne ne savait ce qui était importé réellement et ce qui était déjà dans le magasin. Puis la population a reproché au Ministre du Commerce d'avoir commis une grosse erreur, mais il a répliqué qu'il n'avait pas été seul à prendre la décision : le Ministre de l'Economie et le Ministre de l'Agriculture y étaient associés » (Abdul Aziz Sidibé, journaliste, 23 janvier 2006).

« L'Etat devait aller jusqu'au bout afin d'ouvrir les importations à tous et dire : « nous détaxons mais les prix ne doivent pas dépasser un certain niveau ». (...) les prix (...) ont grimpé, parce qu'il n'y a pas eu de négociation. On n'a pas forcé les commerçants à vendre à un certain prix alors qu'il y aurait dû avoir une convention avec les opérateurs. (...) Le Ministre des Finances est resté sur sa position de ne pas intervenir. En définitive, le Président [de la République] est intervenu (...). Il a dit : « ce n'est pas normal qu'on détaxe et qu'il n'y ait pas eu d'impact [sur les prix] » (Salimata Diarra Coulibaly, Présidente de l'Association des Consommateurs du Mali, 20 janvier 2006).

Au Sénégal également, la quête de bouc émissaire et la chasse aux sorcières sont des expédients commodes. Il faut dire que le pays traverse une période difficile économiquement et socialement : la vérité des prix s'impose désormais aussi bien pour les produits énergétiques (essence, gaz, électricité) que pour les denrées alimentaires importées (riz, huile, sucre, lait), les

subventions étatiques, longtemps décriées par le Banque Mondiale, ayant été peu à peu supprimées. Le prix au détail du kilo de riz brisé - base de l'alimentation quotidienne - dépasse, en juin 2008, 450 francs CFA contre 250 francs il y a un an. Qui plus est, depuis le début du mois de juin 2008, la ville de Dakar connaît des problèmes d'approvisionnement : la pénurie de riz se fait déjà sentir chez les boutiquiers. Dans le même temps, la part du budget familial consacrée à l'alimentation a cru fortement. Tandis que le prix du litre de gas-oil passait, durant la même période, de 580 à 813 francs CFA, obligeant l'ensemble des transports collectifs à rehausser leurs tarifs de base. D'importants ajustements à la baisse sont donc en cours dans la vie des ménages urbains.

Dans ce contexte peu porteur, le Président sénégalais a tenté deux percées médiatiques : l'offensive de la Goana (cf. début du texte) et une attaque en règle de la FAO et de son représentant, Jacques Diouf, le 4 mai 2008. Cette institution a ainsi, tour à tour, été taxée de gabegie financière, d'inefficacité et de « non-assistance à pays en danger ». Accusation reprise, ensuite, en séance plénière au Sommet de la FAO sur la crise alimentaire, début juin 2008 à Rome. Cette charge très vive contient toutefois en germe ses propres limites : en effet, à aucun moment, le Président Wade ne s'est livré à une critique farouche du système onusien dans son ensemble, puisque le FIDA, à la réputation et à la légitimité non moins sujettes à discussion que la FAO, trouvait grâce à ses yeux. Relevons également négligemment que l'ire présidentielle touchant son Directeur sénégalais pouvait, non sans une certaine continuité et ironie, être décryptée à l'aune des rapports de séniorité encore vivaces entre élites issues d'une même communauté nationale.

« *Pour moi, la sécurité alimentaire, c'est une utopie* » (Hawa Coulibaly, Présidente de la COFESFA et mère de famille, 25 septembre 2006). « *Au moment des élections, on se préoccupe beaucoup de ces problèmes de sécurité alimentaire* » (Thierry Métais, coordonnateur d'Action contre la Faim, 16 janvier 2006). Ces deux expressions symbolisent sans aucun doute bien les paradoxes suivants d'une même réalité : sécurité alimentaire espérée et jamais atteinte, insécurité alimentaire banalisée et instrumentalisée. Comment expliquer que la sécurité alimentaire ne soit toujours pas « garantie » ? Est-ce lié à une trop grande masse d'informations à recycler ? Sans doute. A des contextes disparates et changeants trop complexes à analyser ? Certes. A des logiques et des enjeux partiellement conciliables ? Bien plus. De manière encore plus essentielle, il nous semble que tout ceci a fortement matière à voir avec la quête rémanente de légitimation sur fond de concurrence croissante. D'où le développement de postures situationnistes, chez de nombreux acteurs ne s'appuyant pas nécessairement sur des répertoires normatifs signifiants ou actionnalistes bien précis. Tel un refrain, chaque incursion dans le champ de la sécurité alimentaire délivre un même message : la sécurité alimentaire est un champ d'action fortement politisé, à haut risque (sociale, économique et politique) en période de crise de nature structurelle. C'est pourquoi, la sécurité alimentaire est sans doute condamnée à ne rester qu'un « succès partiel ».

A certains égards, le Mali (et le Sénégal dans une moindre mesure) semble un cas intéressant de ce qui pourrait être considéré comme une re-politisation de la question alimentaire, après deux décennies d'un traitement essentiellement économique, via les politiques de lutte contre la pauvreté. Mais les avis divergent en la matière : pour certains, il n'y a jamais eu de dépolitisation à proprement parler, puisque les politiques alimentaires ont presque toujours peiné à se concrétiser dans les faits (au-delà des textes programmatiques et des effets d'annonce) ; pour d'autres, il y a bien eu « politisation » (Janin et Suremain 2005). Car, la transition démocratique et le processus de décentralisation ont favorisé, à partir de 1992, différentes formes d'expression civile, via les fédérations d'ONG, les organisations paysannes, les réseaux associatifs dont les actions de plaidoyers en constituent les formes politiques les plus médiatisées (Forum Social Mondial, Forum de Sélingué). Parallèlement, l'arrivée au pouvoir d'Amani Toumani Touré (2002) et d'Abdoulaye Wade (2000) inaugurerait une période de réactivation des procédures de mise en scène volontariste et populiste de l'action publique autour d'une figure présentée comme providentielle.

Ce basculement s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs : d'abord la personnalisation du pouvoir autour de la figure présidentielle et le souci de légitimation populaire, ensuite la fin du discrédit idéologique vis-à-vis de l'Etat et les nouveaux enjeux alimentaires et environnementaux de la décentralisation. C'est pourquoi, la question alimentaire et, pour dire plus prosaïquement, l'alimentation des Maliens et des Sénégalais a semblé redevenir une priorité publique et nationale. Cette préoccupation renforcée tient aussi à l'aggravation des difficultés quotidiennes d'approvisionnement pour une masse croissante de précarisés urbains en périphérie de

Bamako. D'où, certains effets d'annonce suivis de décisions remarquées. Ainsi, la sécurité alimentaire a cessé d'être une simple attribution du Ministère de l'Agriculture pour être rattachée à la Présidence, via le *Commissariat à la Sécurité Alimentaire* créé en 2004 (décret 04-150 du 18 mai 2004). Cette structure joue en parallèle un rôle d'intermédiation entre bailleurs et gouvernement (elle chapeaute également le PRMC, l'OPAM, le PSSA de la FAO). Parallèlement, un discours, empreint de nationalisme, met en avant les « potentialités agricoles » inexploitées et délaissées du pays (principalement dans le Delta intérieur du Niger). A l'issue de la crise de 2005, le gouvernement lançait la création d'une centaine de banques de céréales, y compris en milieu urbain, afin de prévenir les situations de disette. Enfin, le Président Amani Toumani Touré semble accorder, depuis l'année dernière, une grande attention aux débats et mobilisations sur la souveraineté alimentaire. Parallèlement, décideurs et experts parvenaient à un ensemble de propositions concrètes visant à améliorer encore les dispositifs techniques d'alerte et de gestion des crises grâce à l'élargissement des zones de collecte (milieu urbain et milieu soudano-sahélien par exemple) et l'intégration d'indicateurs nutritionnels. Ces prises de position seront-elles suffisantes pour faire face à la crise alimentaire imminente et à la grande vulnérabilité de ces « pays pauvres à déficit vivrier » ? Rien n'est sûr, mais gageons que le pessimisme de la volonté condamnerait plus sûrement les Sahéliens que le déterminisme apparent de la faim.