

CHAPITRE 5

LE RISQUE ALIMENTAIRE EN AFRIQUE

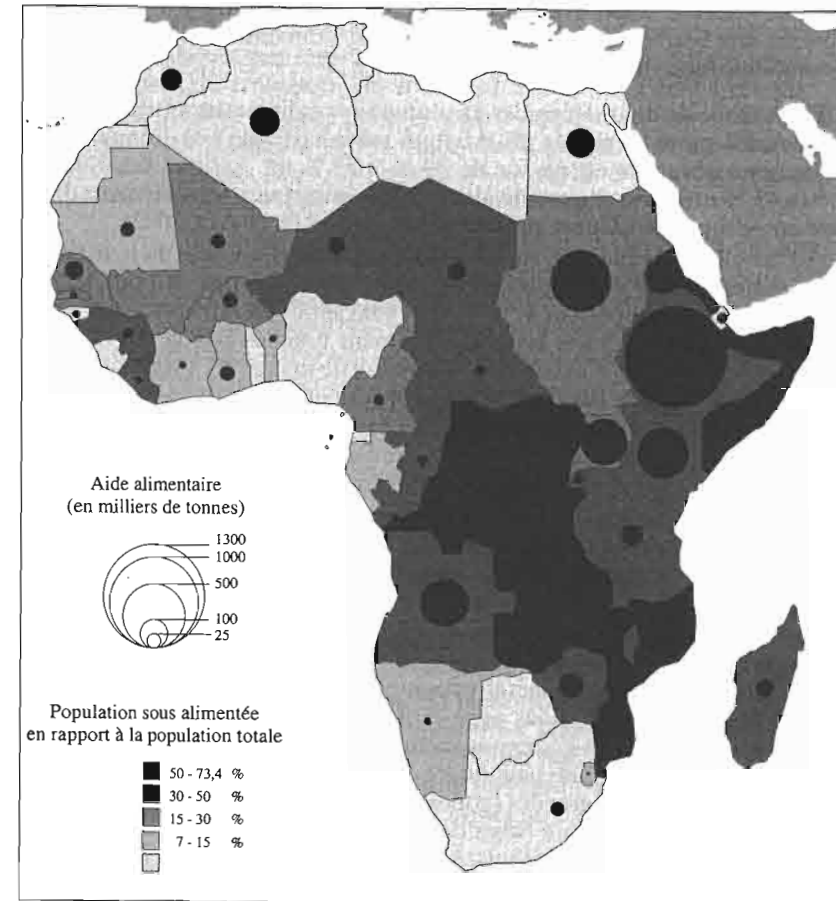
L'image de la famine et de la sous-alimentation colle à l'Afrique. L'une et l'autre semblent sévir partout, depuis des siècles (Gado, 1993), touchant les populations physiologiquement les plus vulnérables, victimes des conflits, soumises aux aléas climatiques ou fragilisés par les crises politiques avec ses multiples conséquences sanitaires (morbidité), nutritionnelles (malnutrition protéino-énergétique, carences en micro-nutriments) et économiques (faible productivité du travail).

Pourtant, l'insécurité alimentaire n'est pas un phénomène sans causes ; elle procède d'un enchaînement de circonstances qui font système et contre lesquelles il est possible de lutter autrement que par une aide qui tend à devenir structurelle. Encore faut-il pour cela replacer la question du risque alimentaire dans la problématique plus large du développement durable et de la lutte contre la pauvreté (Mathieu, 1998) dans le contexte particulier des systèmes agraires africains. Or, celle-ci a pendant longtemps été envisagée de manière univoque. Les disponibilités étant jugées insuffisantes en raison d'une faible productivité agricole et d'une croissance rapide de la demande urbaine, les premiers colonisateurs optèrent pour le développement de périmètres irrigués et l'importation massive de riz asiatique à bas prix. Cette politique – qui a été poursuivie jusqu'à nos jours par la création de grands barrages et l'intensification de l'agriculture de bas-fonds (riz essentiellement) – ne pouvait résoudre le risque alimentaire de « l'Afrique des villages », la première touchée par les disettes et la sous-alimentation. Pourtant, compte tenu du croît naturel, les 400 millions de ruraux africains actuels seront environ 600 millions en 2030 et resteront majoritaires en proportion jusque vers la fin de la décennie 2020 (contre 66 % en 1990).

Insécurité alimentaire et sous-alimentation : un état des lieux

Alors que la production agricole suit une courbe croissante dans les autres grandes aires géographiques, elle connaît, selon la FAO, une stagnation en Afrique subsaharienne, voire une dégradation en raison de l'écart croissant entre offre et demande. Les ressources alimentaires mobilisables par les ménages ruraux et urbains varient donc fortement en fonction du volume des récoltes ou de leur accessibilité géographique et économique. « Le nombre de sous-alimentés risque d'être multiplié par deux en Afrique – passant de 175 à 300 millions, avec des disparités régionales extrêmement fortes – quand il sera divisé par deux en Asie – passant de 520 millions aujourd'hui à 270 à l'horizon 2010 » (Collomb, 1999).

Figure 10 : Distribution de l'aide alimentaire du PAM



Si les disponibilités alimentaires sont quantitativement insuffisantes (moins de 2 500 calories/jour/personne), elles le sont également qualitativement : la diversité alimentaire est faible dans le Sahel et tend à se réduire avec la baisse du niveau de vie en ville au profit d'aliments de substitution parfois moins prisés des consommateurs et de l'alimentation hors domicile. Les carences en micro-nutriments sont fortes. En Afrique subsaharienne, 36 pays sur 45 sont bénéficiaires de l'aide alimentaire du Programme alimentaire mondial (PAM) en 2000. Sur plus de 5 192 000 tonnes de vivres programmés pour 2002-2004 par le Programme alimentaire mondial près des deux tiers sont destinés à la seule aide d'urgence. L'Éthiopie est le premier pays concerné.

Ces déficits persistants ont des conséquences directes et cumulatives sur les états nutritionnels des individus physiologiquement et socialement vulnérables (femmes enceintes et allaitantes, enfants en bas-âge, personnes

âgées, femmes seules chefs de ménages, réfugiés et déplacés, enfants de la rue, cadets sociaux, etc.), aux ressources aléatoires et incertaines. La parenté, souvent mise à contribution, n'a pas toujours les moyens de subvenir aux besoins les plus démunis et tend à devenir plus sélective dans ses soutiens, faute de réciprocité.

En l'espace de deux décennies, la plupart des indicateurs nutritionnels se sont sensiblement dégradés en Afrique subsaharienne : la fréquence de personnes malnutries est passée de 34 % à 57 % en Afrique centrale, de 33 % à 43 % en Afrique australe alors qu'elle aurait très sensiblement diminuée en Afrique de l'Ouest, passant de 40 % à 14 % (FAO, 2002).

À l'échelle de la planète, sur 27 pays ayant plus d'un tiers de leur population malnutrie, 19 sont situés en Afrique subsaharienne et pour les dix pays ayant un taux supérieur à 50 %, sept sont situés en Afrique. Ce sont les enfants de moins de 5 ans les plus durement touchés par la dégradation globale des conditions d'existence : le nombre de malnutris aurait augmenté de près de 60 % entre 1980 et 1995 et la prévalence a été estimée à 33 % en 2000. Encore ne s'agit-il que des données nationales ou régionales agrégées qui ne permettent pas toujours de prendre en compte les « poches » interstitielles d'insécurité alimentaire et de sous-nutrition.

Car, même si la plupart des pays d'Afrique subsaharienne sont menacés, le risque d'insécurité alimentaire est plus fortement rattaché à certains pays (*figure 10*) et certaines régions : l'Afrique Centrale semble particulièrement touchée alors même que les potentialités naturelles sont importantes tandis que l'Afrique de l'Ouest l'est moins, en dépit de contraintes agro-climatiques plus fortes et de potentialités agricoles globalement moins importantes. Le risque alimentaire est en général géographiquement localisé du fait d'une grande diversité de conditions agro-écologiques, mais aussi économiques, culturelles et politiques à l'intérieur même de ces pays. Ces régions se distinguent des autres par un plus haut degré de vulnérabilité : soit du fait d'incertitudes climatiques plus grandes (zones arides ou semi-arides en particulier), soit du fait d'un déséquilibre trop important entre les charges de population et les ressources (érosion des sols, surpâturage...), soit, à l'inverse, du fait d'une trop grande dépendance vis-à-vis d'une ressource momentanément menacée. L'effondrement des cours d'une culture de rente peut, comme une sécheresse décimant un cheptel, ruiner en quelques mois les espoirs de ces sociétés de subvenir à leurs besoins. Les nombreuses guerres civiles ainsi que les conflits ethniques plus ou moins liés au contrôle des ressources rendent également certaines régions plus fragiles que d'autres en fonction de l'évolution de la dangerosité. À l'abandon des campagnes du fait de l'insécurité, s'ajoute alors la détresse des populations réfugiées dans les pays voisins ou déplacées dans leur propre pays. Ces populations, rassemblées dans des camps, constituent autant de « poches » d'insécurité alimentaire. D'une manière plus large, l'état de guerre rend l'acheminement de l'aide aléatoire, inaccessible ou dangereux. Malheureusement, il n'y a donc pas toujours de relation stricte entre les besoins alimentaires des populations et le volume de l'aide envoyé sur le terrain.

Bien souvent, c'est la combinaison de plusieurs de ces facteurs qui explique la crise alimentaire et, dans ce contexte, l'aide alimentaire est

d'autant plus nécessaire que ces populations n'ont pas les ressources monétaires leur permettant d'acquérir des denrées de base dont les prix flambent en période de disette. À l'évidence, la sous-alimentation est d'abord affaire de pauvreté et plus certaines régions sont pauvres, plus elles sont doublement marginalisées par leur isolement géographique, le délabrement des infrastructures de transport qui renchérit le coût de l'acheminement de l'aide. C'est précisément la situation qui prévaut dans la région des Grands Lacs depuis une dizaine d'années du fait de la guerre civile au Rwanda qui a embrasé la région. Mais c'est aussi celle qui est à l'œuvre au nord du Kenya, en Somalie, ou dans le nord de l'Ouganda.

Trois types de causes sont généralement avancés : les effets des incertitudes bio-climatiques sur des écosystèmes non dénués de potentialités mais fragilisés par des activités anthropiques prédatrices (surpâturage, déforestation). Cette situation n'épargne aucune zone géographique (Sahel, Corne de l'Afrique, Afrique Australe) ; la gestion du système alimentaire marquée par des décisions macro-économiques déstabilisantes (arrêt des subventions aux intrants agricoles, monoculture d'exportation frappée par la chute des cours mondiaux) ; et enfin, le renforcement de l'instabilité politique, concrétisée par l'extension des conflits armés auxquels les populations civiles payent un lourd tribut, avec pour conséquence immédiate une diminution de la production agricole et une désorganisation de l'approvisionnement alimentaire des villes. En 1995, plus de 40 % de la population totale africaine était touchée, soit environ 260 millions de personnes. En valeur relative, la situation est encore plus dramatique en Afrique Orientale (57 %) et Centrale (70 % de la population touchée).

Ces quelques éléments chiffrés viennent conforter l'idée que l'Afrique subsaharienne n'est pas condamnée à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition – alors que la production alimentaire s'avère suffisante pour nourrir la population mondiale – et que des solutions sont à rechercher non seulement en termes de régulation politique des conflits et des échanges, mais aussi dans le développement de l'agriculture africaine elle-même.

Risques alimentaires et nutritionnels : liens et concepts

Au cours des décennies 1960 et 1970, le risque alimentaire a d'abord été abordé sous l'angle de la production et de l'équilibre offre-demande alimentaire par l'observation prédictive (prix, récoltes) et l'analyse des modes de gestion de l'espace (terroirs). On a longtemps affirmé que produire plus ou créer des richesses (croissance économique) aurait nécessairement des effets positifs sur les malnutris ou les plus démunis, le marché assurant l'optimum alimentaire. Mais cette assertion est loin d'être démontrée partout (Winter et al., 2001).

Désormais, par risque d'insécurité alimentaire, il faut entendre la possibilité de ne pouvoir accéder pour un individu, en temps opportun, à une ration adéquate, en quantité et qualité, pour qu'il soit en bonne santé dans le respect de ses choix culinaires. Cette définition intègre la pluralité des normes qui s'exerce en matière alimentaire (norme nutritionnelle de satisfaction de besoins médicalement définis, normes culturelles de sociétés pour lesquelles l'alimentation est un marqueur identitaire, normes sani-

taires des États). Elle fait référence aussi à l'accessibilité géographique et économique à une ration alimentaire adaptée et choisie pour des groupes de population plus fortement insérés dans les échanges internationaux.

C'est pourquoi, l'autoconsommation et les termes de l'échange constituent des points critiques au même titre que la redistribution des denrées ou de revenus (transferts sociaux), la gestion des réserves et stocks de sécurité. Cette approche systémique tient compte aussi du temps biologique comme du temps de la production qui sont autant de contraintes dans la régularité de l'approvisionnement. Au demeurant, elle a parfaitement réintégré le concept, plus dynamique, de vulnérabilité alimentaire – qui combine certains indicateurs d'exposition au risque, de mesure de leurs effets et de la capacité des individus ou des communautés à y faire face avec une efficacité plus ou moins grande (résilience) en fonction de leur capital productif, humain, ou social (Bebbington, 1999) – dans une perspective d'aide à la décision.

Le concept de sécurité nutritionnelle se veut nettement plus large car il inclut la satisfaction des besoins de santé et de soins. Ainsi, au niveau international, on la définit comme « l'accès physique, économique, social et environnemental pour tous, à tous âges et à tous moments, à un régime alimentaire équilibré comprenant les macro- et micro-nutriments nécessaires, une eau de boisson non polluée, un environnement salubre, des soins de santé et une éducation alimentaire et nutritionnelle, qui permettent de mener une vie saine et active » (Sommet mondial de l'alimentation, FAO, 1996). À cette définition normative, s'ajoute l'idée de satisfaction des besoins à partir d'aliments choisis localement, afin d'éviter une trop grande dépendance économique.

Dans les domaines de la nutrition comme des sciences sociales, des approches de terrain plus proches des acteurs sont venues compléter ces analyses globalisantes. Avec l'effondrement des structures nationales de régulation (caisses de stabilisation, stocks de sécurité), on s'est davantage préoccupé de la capacité (encore appelée résilience) des acteurs, des communautés et des régions à faire face au risque d'insécurité. Celle-ci dépend à la fois du capital – productif, humain, social ou culturel – dont ils disposent comme des droits d'accès, d'usage et de transmission sur les ressources. Les inégalités de condition et de statut, comme les logiques historiques et anthropologiques ne peuvent également pas être négligées.

Enfin, la communauté internationale a progressivement reconnu que ni les apports alimentaires au niveau du ménage ni les ingérés énergétiques au niveau individuel ne constituaient des indicateurs suffisants de l'état nutritionnel. L'émergence du concept de sécurité nutritionnelle a finalement placé la satisfaction des « besoins de santé » et de *caring* sur le même plan que la sécurité alimentaire comme causes sous-jacentes de la malnutrition. Les besoins de santé dépassent ici la notion d'état de morbidité/mortalité des individus ou des populations pour prendre également en compte les conditions d'hygiène du milieu, les activités préventives, le niveau de connaissances des individus, la qualité des soins, le fonctionnement du système de santé ou l'influence des pharmacopées traditionnelles. Le concept de *caring* recouvre les attitudes, comportements, représentations et pratiques influençant l'apport alimentaire, la santé, le bien-être et le déve-

loppement cognitif et psycho-social des individus. S'il est évident que ce concept s'adresse en premier lieu aux relations mère-enfant, il s'étend néanmoins à l'ensemble de la communauté dont les membres sont tous, à des degrés divers, « donneurs » et « receveurs » de soins et de biens échangeables. De nombreux travaux ont récemment souligné l'importance de la prise en compte des indicateurs de santé et de *caring* parmi les déterminants de la sécurité nutritionnelle (Ruel *et al.*, 1998).

Les déterminants de l'insécurité alimentaire

L'insécurité alimentaire a des causes multiples selon les espaces géographiques et les sociétés considérées. Dans un milieu faiblement artificialisé par exemple, les aléas naturels jouent un rôle très important : un agriculteur sahélien sera donc particulièrement attentif au début des pluies qui lui permettront de semer au moment le plus propice. En revanche, en économie de plantation, un petit planteur de cacao restera désarmé et démuni pour faire face à une rupture d'approvisionnement en intrants ou à une baisse du prix d'achat. Hormis les risques climatiques ayant une incidence directe sur la production agricole (Eldin, Milleville, 1989), toutes les autres variables découlent donc plus ou moins directement de la « médiation » humaine.

Incertitude et contraintes environnementales

Parler de risque environnemental implique de prendre en compte, aux différentes échelles spatiales d'analyse, l'ensemble des contraintes, d'ordre bio-climatique essentiellement (sécheresse, inondations, cyclones) qui peuvent intervenir dans l'émergence du risque alimentaire (Le Floch *et al.*, 1992).

Une diminution des apports en eau compromet le déroulement du cycle végétatif de la plante et influence le niveau futur des récoltes et donc des stocks de réserves ou de semences. Un déficit pluviométrique pénalise également les cultures basses annuelles du fait de la réduction de la couverture arborée et de la compétition pour l'eau entre les différentes espèces. Une longue saison sèche aggravée accélère le phénomène de dessiccation des sols et favorise l'érosion éolienne. Un décalage temporel (retard de début des pluies, modification du régime) entre le cycle des pluies et le cycle végétatif des plantes a également des effets négatifs sur la productivité globale. À côté des régions connues pour l'intensité et la récurrence des accidents climatiques (sécheresses dans l'espace sahélien élargi du Sénégal au Soudan), de nombreuses régions plus humides connaissent cependant une grande variabilité intra- et inter-annuelle des précipitations. Dans les régions à deux saisons des pluies, il n'est pas rare qu'un hiatus pluviométrique anéantisse l'une des deux récoltes avec pour conséquence une apparition précoce de la soudure alimentaire.

Inversement, un excédent d'eau a des conséquences néfastes pour les cultures pratiquées (développement de maladies cryptogamiques, asphyxie des racines, pourrissement). La submersion des surfaces agricoles suite à des intempéries peut détruire des récoltes arrivées à maturité ou repousser de plusieurs cycles agricoles la période de mise en culture. Dans certains cas,

elle peut également rendre le sol impropre à toute culture. Dans un contexte de stress hydrique, le tapis graminéen se dégrade très vite, tandis que l'abandon de techniques défensives (billonnage, paillage, terrasse) favorise l'augmentation des coefficients d'écoulement même avec une pluviométrie en diminution régulière (Sahel ouest-africain).

Les destructions des cultures par les oiseaux, les rongeurs, les maladies ou les insectes ont enfin des conséquences localisées mais parfois catastrophiques : 167 000 tonnes de céréales ont été dévorées par les criquets pèlerins en 1958 en Éthiopie (Gillon, 1989).

Limites des systèmes agraires

Malgré la diversité des conditions agro-écologiques et des systèmes agraires, un certain nombre de facteurs communs à l'agriculture africaine explique pour une très large part la sous-alimentation chronique du continent et les nombreuses situations d'insécurité alimentaire transitoire.

À l'exception de certaines régions où l'intensification agricole s'est imposée en raison de la raréfaction progressive des terres cultivables et d'une charge démographique élevée, les systèmes productifs des petites exploitations familiales, qui sont majoritaires même en zone de plantation, restent très extensives. Les superficies cultivées par actif sont faibles (moins de 1 hectare), l'outillage est souvent rudimentaire même si les agriculteurs font souvent preuve d'ingéniosité et d'une capacité renouvelée d'adaptation. La fumure animale, peu abondante, reste souvent mal valorisée alors que la traction attelée est encore peu développée. Par ailleurs, les intrants importés, inaccessibles financièrement, sont le plus souvent réservés aux paysanneries encadrées des projets rizicoles ou des monocultures d'exportation (banane, coton, café, cacao, ananas). Si, en zone tropicale humide, compte tenu des conditions naturelles plus favorables, une famille peut espérer couvrir l'ensemble de ses besoins alimentaires annuels par un jardinage intensif, un agriculteur sahélien devra en revanche cultiver plusieurs parcelles en mil ou sorgho sans garantie d'autosuffisance, ni, a fortiori, de surplus commercialisables. Si certaines potentialités sont encore insuffisamment valorisées – les bas-fonds sont ainsi longtemps restés en marge des systèmes de culture – le déséquilibre entre les charges démographiques et les ressources est parfois atteint. Ce seuil est très variable d'un type de milieu agro-écologique à l'autre : proche de 50 habitants/km² en zone soudano-sahélienne, il peut atteindre ou dépasser 250 habitants/km² comme au Rwanda, au Burundi ou sur les hauts plateaux éthiopiens.

Mais d'une manière générale, ces systèmes de production ne parviennent pas à dégager, année après année, des surplus alimentaires stockés dans des greniers ou reconvertis en « épargne sur pied » (bétail). L'équilibre alimentaire est donc fragile et constamment menacé par des imprévus sociaux (cérémonie, maladie, funérailles), susceptibles d'entamer l'épargne monétaire disponible ou de retarder les travaux agricoles, auxquels il est difficile d'échapper. Dans de nombreuses campagnes africaines, les déficits alimentaires sont donc structurels et ont des conséquences marquées sur les états nutritionnels (retard de croissance).

L'exposition et la sensibilité des sociétés pastorales au risque d'insécurité alimentaire sont également très fortes. Des rives du fleuve Sénégal aux

terres arides de la Somalie, des petites communautés, occupent les espaces semi-arides laissés vacants par les activités agricoles. Fortement dépendantes de leur cheptel dont elles tirent l'essentiel de leurs ressources (lait, peau, viande, argent), leur mode de vie a été fragilisé par la dégradation progressive de la pluviométrie depuis les épisodes de sécheresse des années 1970. La reconstitution du bétail, décimé par la disparition des points d'eau temporaires et la dégradation des pâturages est problématique et la dépendance vis-à-vis de l'aide alimentaire est souvent inéluctable.

La question de l'accès, de l'usage et de la maîtrise du foncier peut, localement, devenir cruciale pour la sécurisation alimentaire des populations. En zone densément peuplée, les meilleures terres ont été appropriées par les communautés autochtones et les allogènes en sont parfois réduits à cultiver les sols dégradés. La privatisation des tenures foncières à des fins spéculatives, notamment dans les périphéries des villes et dans les régions de plantation joue également comme un élément défavorable pour les plus vulnérables. Par ailleurs, elle contribue à cristalliser les tensions entre communautés concurrentes lorsque les réserves foncières diminuent (Côte d'Ivoire, Zimbabwe, RDC). Le cas du Zimbabwe est à bien des égards exemplaire. Jusqu'à la fin des années 1990, ce pays était désigné comme le « grenier » de l'Afrique australe. Cela au prix d'une forte inégalité foncière puisque l'héritage non réglé de la période coloniale laissait à quelques 3 000 fermiers blancs l'essentiel des terres cultivables. En instrumentalisant cette question pour des motifs politiques, le président Mugabe a entrepris une « réforme agraire » consistant à exproprier les propriétaires de ces grandes exploitations agricoles. Le résultat ne s'est pas fait attendre : l'effondrement de la production et l'envolée des prix a conduit à la disette une bonne part de la population (rurale comme urbaine). L'aide alimentaire aujourd'hui octroyée ne compense que très partiellement la pénurie.

Au total, que l'agriculture soit de simple subsistance ou qu'elle soit associée à une culture de rente, ces systèmes agraires très extensifs ne permettent pas de dégager des réserves alimentaires ou monétaires suffisantes pour éviter aux populations le risque alimentaire. L'équilibre est donc fragile et constamment menacé par le moindre événement. En Afrique, tout se passe comme si le risque alimentaire avait été jusqu'à présent la contrepartie ou le « prix à payer » de systèmes agraires permettant un relatif équilibre entre la population et les ressources. Car, il faut le répéter, si l'Afrique des campagnes est sous-alimentée c'est moins par manque d'espace ou du fait d'une population trop nombreuse que parce qu'il s'agit, dans un contexte politique donné, d'une petite agriculture familiale peu capable de dégager des excédents et donc, extrêmement vulnérable aux différents risques associés au travail de la terre.

Renforcement des risques économiques

Les ménages africains, ruraux comme urbains, ont été confrontés depuis la décennie 1980 à des changements macro-économiques et politiques de grande ampleur ayant durablement affecté leur niveau de vie et leur capacité à faire face aux risques et incertitudes.

Les petites agricultures africaines d'exportation (coton, café, cacao, sucre, banane), insérées depuis longtemps dans le marché mondial ont bénéficié jusque dans les années 1990 de protections grâce aux accords préférentiels hérités du « pacte colonial » leur garantissant un accès privilégié à certains marchés de consommation et aux politiques nationales de stabilisation et de soutien (prix minimum d'achat garanti, engrais et produits phytosanitaires subventionnés), susceptibles d'amortir les fluctuations brutales et imprévisibles des prix mondiaux. Elles ont donc longtemps été rentières d'un système administré qui n'a pas survécu aux différents plans d'ajustement structurel imposés par les institutions internationales et au désengagement de leurs États respectifs. En Afrique de l'Ouest, c'est avec la dévaluation du franc CFA en 1994 que l'ensemble des bailleurs a accepté l'option « libéralisation des marchés ». Les anciennes Caisses de stabilisation et de péréquation ont alors été démantelées. Les filières caféières, cacaoyères, sucrières, cotonnières ou bananières ont été libéralisées entre 1995 et 2000 dans de nombreux pays producteurs favorisant la multiplication des intermédiaires parfois peu scrupuleux tandis que le haut niveau de soutien à la production aux États-Unis et dans l'Union européenne déprimait les cours mondiaux. Les petites unités familiales de production se trouvent donc désormais en compétition avec des économies subventionnées (Union européenne et États-Unis) dans un marché élargi à l'Amérique latine et à l'Asie du Sud-Est (Vietnam et Indonésie).

Désormais, chaque petit planteur africain est directement en prise avec le marché mondial et doit subir les brusques retournements successifs des prix comme entre 1989, 1994 et 1997. Le prix du café Robusta vendu à New York est par exemple passé de 160 cents la livre en 1995 à moins de 60 cents aujourd'hui ; celui du coton a chuté de 54 % depuis le milieu des années 1990. Précarisés par des prix internationaux peu rémunérateurs, ils sont également rendus plus vulnérables, du fait d'une dépendance renforcée vis-à-vis d'un environnement global instable et aléatoire. En réalité, le marché mondial du café et du cacao est directement contrôlé par quelques multinationales qui achètent des volumes considérables et sont donc en mesure de peser sur des cours déprimés par la surproduction. L'ONG Oxfam accuse ainsi les quatre principales multinationales de l'industrie agroalimentaire (Kraft, Sara Lee, Procter & Gamble et Nestlé) de faire d'énormes profits, grâce à des marges comprises entre 17 et 24 % pour le café, sur le dos de plus de 25 millions de paysans du sud qui ne peuvent plus vivre de leur travail. Cette instabilité des ressources conduit inévitablement les petits agriculteurs à reporter des décisions d'achat d'intrants, à déscolariser certains enfants ou à réduire leurs dépenses alimentaires.

Mais c'est en milieu urbain que le repli de l'État et les politiques libérales ont eu les effets les plus marqués et dramatiques. Jusque dans les années 1980, les consommateurs urbains ont bénéficié de discriminations positives par le biais de politiques favorisant la fourniture de produits alimentaires importés ou locaux à bas prix (Maxwell, 1999) tandis que l'État assurait le plein emploi des diplômés, assorti d'un ensemble d'avantages en nature (logements, primes). Ce sont les classes moyennes – fonctionnaires ou salariés d'entreprises parapubliques – qui ont été le plus durement frappés.

« Compressés », « conjoncturés » et « déflatés » par dizaines de milliers, ils ont appris « à vivre petit » en dépit d'une perte de statut qui les rendait peu aptes à rebondir. Des études ont montré que de nombreux consommateurs urbains, suite à une contraction sévère du pouvoir d'achat avaient cherché à réduire « le nombre de bouches à nourrir », à espacer les prises de repas, à réduire la part du budget consacré à l'alimentation (en adoptant des aliments de substitution locaux moins onéreux ou de moindre qualité) ou à mettre en culture des petites parcelles vivrières en ville. Ces ajustements ont des conséquences directes sur la sociabilité et la prise en charge des plus pauvres mais également sur la croissance des enfants. Les stratégies alimentaires des ménages reflètent non seulement l'instabilité des revenus mais également des formes de sociabilité en pleine mutation (renforcement de l'individualisme, aides plus sélectives, émergence des femmes). Beaucoup de citoyens sont donc fortement exposés au risque de ne pouvoir accéder économiquement à certaines denrées alimentaires indispensables. Par ailleurs, la plupart des ménages urbains ne disposent pas de « stocks de réserve » ou d'épargne pour anticiper leurs achats et restent sous la menace d'une rupture d'approvisionnement ou d'une hausse spéculative du prix de certaines denrées. La gestion au jour le jour redevient la norme collective. Le risque de ne pouvoir « manger à sa faim » est encore renforcé par la difficulté à mobiliser des aides et des recours, y compris à travers le système de la parenté villageoise.

Déliquescence territoriale et repli étatique

Alors que la sous-nutrition est un phénomène difficile à combattre étant donné la multiplicité des variables qui la déterminent, la majorité des famines a en revanche des causes géopolitiques et économiques bien identifiables. Elles sont souvent le résultat de la mauvaise régulation du système alimentaire par des États appauvris et fragilisés qui n'ont pas les moyens d'intervenir efficacement : les stocks nationaux de sécurité restent virtuels faute de moyens financiers suffisants ; le système routier très dégradé, comme en RDC, crée des poches d'insécurité alimentaire et de pénurie. Les disettes font ainsi l'objet d'une instrumentalisation politique de la part de ces mêmes États ou de factions politiques en lutte. Ces derniers peuvent tour à tour les nier, les occulter ou les dévoiler afin de mobiliser l'aide extérieure ou d'affaiblir des mouvements de guérilla. Ce sont souvent les populations civiles qui deviennent le véritable enjeu, sur fond de domination ethnique et de lutte pour le pouvoir comme au Biafra en 1967-1970, au Liberia depuis 1990. La famine de 1984-1985 en Éthiopie n'aurait pas atteint cette ampleur sans les déplacements massifs de population organisés par le pouvoir.

Si les guerres en Afrique ont pendant longtemps été alimentées par l'affrontement entre les grandes puissances (Angola ou Mozambique par exemple), l'effondrement du bloc soviétique n'a pas pour autant marqué la fin des situations de conflits et de famine. Ces dernières années, hormis le différend frontalier entre l'Érythrée à l'Éthiopie, la plupart des conflits contemporains sont des guerres civiles sur fond de rivalités ethniques ou religieuses, renforcées par les perspectives d'enrichissement illicite et de captation des ressources (pétrole, diamant, or, etc.) comme seuls justificatifs

à la prise de pouvoir : Rwanda, Burundi, RDC, Angola, Soudan, Sierra Leone, Liberia, Somalie... Tous ces conflits ont jeté sur les routes des millions de déplacés ou de réfugiés dans les pays limitrophes. Rassemblés dans des camps, parfois pendant des dizaines d'années faute de solution politique durable, ces populations, après avoir vécu la famine, la soif et les épidémies associées à l'exode, vivent ensuite dans la totale dépendance de l'aide humanitaire (Cambrézy, 2000). Les cas récents de l'Angola et du Libéria sont de ce point de vue d'autant plus exemplaires que les ressources minières abondent et qu'ils ne sont pas dans la situation agro-écologique fragile des pays sahéliens. Il reste qu'après des années de guerre, des milliers d'hectares sont impropres à l'agriculture en Angola du fait des mines antipersonnels qui stérilisent les terres mieux que n'importe quelle sécheresse. On le voit bien, dans ce genre de situation, le risque alimentaire n'est évidemment pas une fatalité et, plus que jamais, c'est la faillite de l'État, la patrimonialisation des ressources par les classes dirigeantes ou les chefs de guerre, tout comme l'échec des constructions nationales qu'il faut pointer du doigt (Bayart, 1989).

La régulation des risques alimentaires

Avec le changement de contexte économique et politique, les modalités de gestion du risque alimentaire ont évolué en fonction de la capacité de réponse des ménages, des familles et des communautés villageoises et du degré d'implication et d'efficacité des différents acteurs collectifs (État, ONG, institutions internationales).

La gestion familiale des ressources

En dépit d'une aide alimentaire en progression croissante, les ménages et les communautés villageoises africaines doivent souvent compter sur leurs ressources propres (greniers, bétail, revenus) ou recourir à leur capital social et relationnel pour faire face à la sous-alimentation, aux disettes et à la soudure alimentaire. Il s'agit le plus souvent d'alternatives ponctuelles en situation de crise plutôt que d'anticipations stratégiques à moyen terme, généralement destinées à minimiser le risque alimentaire. « Trois grands types de stratégies s'appliquent à des situations variées comme à des risques de nature différente : accepter les risques mais tenter d'en atténuer l'impact, ou bien les combattre, ou bien encore s'y dérober » (Milleville, 1989).

Les ménages ruraux disposent d'un grand nombre d'alternatives pour tenter de repousser le spectre de la disette. La diversification variétale au sein d'associations culturelles complexes, parfois cultivées dans un même champ constitue souvent un moyen efficace de diviser le risque d'une mauvaise récolte. Les parcelles de case en zone sahélienne, les carrés maraîchers péri-urbains, les jardins complantés des paysanneries d'altitude (Madagascar, Rwanda ou Cameroun), grâce aux soins intensifs dont ils bénéficient, ont des productions moins aléatoires que les parcelles en culture pure.

Lorsque la récurrence des soudures l'impose, les ménages adoptent une gestion prudente des greniers où sont stockées les céréales annuelles. Une personne est chargée de la gestion individuelle du grenier tandis que les

préparatrices modulent la quantité extraite en fonction du nombre de convives. Les greniers peuvent être ouverts et refermés alternativement ou encore mis en réserve en prévision des mois les plus difficiles.

Le maïs et le manioc jouent un rôle très important en cas de pénurie. De même, de nombreuses feuilles et fruits de cueillette sont traditionnellement utilisées dans la préparation des sauces pour les plats aussi bien en zone forestière que dans les savanes arbustives (manioc, baobab, kapok).

Lorsque le volume des récoltes est insuffisant, les ruraux peuvent adopter une stratégie de « déstockage patrimonial progressif » consistant à vendre au fur et à mesure de leurs besoins certains biens (bétail, outils) afin d'acheter au marché des denrées alimentaires ou procéder à certains ajustements alimentaires (diminution des quantités, espacement des repas). Toutefois l'amenuisement des dotations familiales présente un risque important pour la survie alimentaire du ménage si les actifs ne parviennent pas à les reconstituer en prévision de disettes futures ou d'imprévus sociaux fréquents (maladie, funérailles).

C'est pourquoi, dans la plupart des campagnes et des villes, la tendance générale est à la diversification des sources de revenus par la multiplication des petites activités artisanales et commerciales (vente à emporter, transport, charbon de bois, artisanat alimentaire ou de réparation, travail à la tâche, etc.). De fait, depuis la dévaluation du franc CFA, en Afrique de l'Ouest, nombre de projets sectoriels, initiés par différents bailleurs de fonds (BAD, Banque mondiale, FAO, Union européenne) insistent sur deux aspects essentiels de la sécurisation alimentaire : le renforcement de la capacité de gestion communautaire des ressources – à l'échelle des terroirs villageois ou par le biais de groupements associatifs (tontines) – et l'amélioration de l'accessibilité économique aux aliments pour des populations de plus en plus dépendantes de leurs achats alimentaires, même en milieu rural. La mise en place de micro-crédits destinés à permettre le développement d'activités génératrices de revenus (AGR) est une des voies privilégiées par les décideurs. Tous ces efforts restent cependant souvent éparés, ponctuels et souffrent d'une insuffisante prise en compte des représentations et perceptions des risques alimentaires et les modes de régulation communautaires de sociétés fortement marquées par les différences de statuts individuels.

Régulation par l'État ou par le marché ?

En l'espace d'une décennie on est passé d'une gestion étatique des risques alimentaires à une régulation du système alimentaire par le marché. Jusque dans les années 1980, les États africains n'ont cessé d'intervenir économiquement et politiquement dans le fonctionnement du système alimentaire. Les différentes stratégies alimentaires nationales mises en place ont cherché à protéger le marché afin d'éviter la concurrence « déloyale » des producteurs de riz asiatique tout en reproduisant à l'échelle africaine ce qui se mettait en place au niveau de l'Union européenne. Parallèlement, des efforts très coûteux ont été consentis pour intensifier et diversifier les productions vivrières via des projets d'irrigation, avec des résultats controversés et économiquement peu viables. C'est peut-être dans le domaine de la gestion des crises que le bilan est resté le moins négatif : silos

céréalières à l'échelle locale et stocks financiers de régulation sont longtemps restés opérationnels en complément de l'aide alimentaire internationale. Toutefois très rapidement, les États « contrebandiers » (Bénin, Gambie), les réseaux marchands sur fond de déficits comptables et d'ajustement structurel ont eu raison de ces initiatives. Si bien qu'à l'heure actuelle, le marché et la « société civile » sont devenus les principaux acteurs d'une sécurité alimentaire qui n'est toujours pas assurée.

Pour leur part, les bailleurs de fonds ont cherché à mettre sur pied depuis 1985, différents dispositifs de prévision et de gestion des crises alimentaires (AGHRYMET, FIVIMS, FEWS, SICIAV) sans se préoccuper de gérer le système de prix, tout en appuyant mollement la mise en place d'organisations paysannes de toutes natures – notamment dans la culture du coton – (Curtis *et al.*, 1988). Ces dispositifs fournissent des bilans régionaux, des relevés de prix utiles pour mobiliser l'aide alimentaire mais pas toujours efficaces pour le ciblage des groupes et des individus vulnérables.

Un certain nombre de mythes et d'idées reçues ont été mis à mal par ce changement global. L'opérateur privé – commerçant, intermédiaire ou transporteur – n'est plus le spéculateur d'antan et joue un rôle déterminant dans la gestion délocalisée des pénuries. Le petit producteur peut faire valoir son pouvoir de négociation à travers les organisations paysannes ou les embryons de syndicats agricoles (Janin, 1999). De nouvelles idées reçues sont également apparues : notamment, que les mécanismes du marché sont la solution aux problèmes de déficit et d'excédent, que bien des populations urbaines souhaitent une alimentation qui ne soit pas uniquement locale, dès lors qu'elle est bon marché. La notion de prix minimum garanti n'est plus envisagée comme une condition nécessaire pour atteindre la sécurité alimentaire. Et le prix maximum au consommateur est désormais considéré comme un non-sens économique, même s'il est électoralement rémunérateur.

Les lourdeurs bureaucratiques et les rentes de situation, induites par les Offices Céréalières, ont disparu pour laisser place à des fonctions d'arbitrage entre intérêts divergents au niveau de l'État. Une place toute particulière a été donnée à l'approvisionnement des citadins dont le poids politique dépasse la seule présence démographique, si bien que le monde rural se trouve, dans bien des pays, dans une situation moins favorable qu'il n'y paraît.

Aujourd'hui la plupart des États africains ont cessé de subventionner les engrais ou de soutenir les prix de la production nationale de riz, mais leur désengagement n'est sans doute pas définitif. Au demeurant, la coexistence entre une gestion étatique et une gestion libérale de la sécurité alimentaire n'est-elle pas une réponse politiquement adaptée aux situations de risque alimentaire et surtout aux attentes des différentes catégories de population ? La Banque mondiale semble le reconnaître aujourd'hui.

Le piège de l'aide alimentaire

Il existe une abondante littérature critique sur les effets de l'aide alimentaire en Afrique subsaharienne (Naudet *et al.*, 2000). Mais pour l'heure, à défaut de s'attaquer aux causes premières du risque alimentaire, l'assistance humanitaire apparaît bien comme une nécessité. Pourtant, l'aide alimen-

taire d'urgence, dispensée par le Programme alimentaire mondial (PAM), étant passée en moins de dix ans de 60 à 80 % du volume total de l'aide distribuée, la question des risques de perversion du système est posée. On observe, en effet, une forte corrélation entre la sous-alimentation et l'existence de conflits armés. Or, du fait même de la durée de ces conflits, l'aide alimentaire, comme d'ailleurs l'ensemble de l'assistance humanitaire, n'échappe pas à ce qui relève souvent de ce qu'il est convenu d'appeler la *charity business*. Depuis les grands céréaliers européens ou américains dont la production (et l'exportation) est largement subventionnée, jusqu'aux transporteurs locaux et les chefs de guerre, en passant par les ONG intermédiaires, il semble qu'il soit parfois plus facile de déclencher une opération de distribution alimentaire (d'ailleurs justifiée par l'urgence) que de l'interrompre tant il est vrai que l'aide est parfois détournée à des fins véritablement frauduleuses ou politiques.

Les aides fournies sont essentiellement destinées aux pays dont les récoltes sont déficitaires et, beaucoup plus rarement, à des programmes de scolarisation. Mais dans ces cas-là, certaines régions sont plus affectées que d'autres et c'est bien souvent la déficience des infrastructures et l'impuissance de l'État qui justifient le recours à l'aide internationale. Par ailleurs, il existe souvent un décalage important entre la mise en place de l'aide et les besoins réels des populations, en particulier lorsque les donateurs fournissent des aliments moins appréciés que les denrées locales traditionnelles.

L'assistance alimentaire dispensée en Afrique par les grandes puissances occidentales aux agricultures très fortement subventionnées pose – comme d'ailleurs pour les organismes génétiquement modifiés – le problème plus général des contradictions de la globalisation et des relations Nord-Sud (Courade, Delpeuch, 2000). Car cette assistance apparaît largement comme une pratique permettant de se donner bonne conscience à bon compte tout en permettant d'écouler la surproduction agricole sans remettre en question les subventions dont bénéficient encore les agriculteurs occidentaux, à l'inverse des petits producteurs africains. L'introduction des OGM en Afrique pose également de nombreuses questions. Alors que peu de moyens ont été consacrés à l'amélioration agronomique des céréales traditionnelles, que le désenclavement géographique permet des transferts rapides de surplus agricoles d'un pays et d'une région à l'autre, la diffusion de semences améliorées risque de renforcer la dépendance stratégique et économique des agricultures familiales africaines vis-à-vis des multinationales agroalimentaires, propriétaires des brevets (Monsanto, Pioneer, Novartis). Elles sont certes susceptibles de permettre des gains importants de productivité tout en limitant les intrants (pesticides, herbicides, engrais) mais leurs effets à long terme sur l'environnement et même la santé restent encore mal connus.

Un avenir incertain

Les risques alimentaires recouvrent des réalités différentes selon le contexte (guerre, paix), l'échelle spatiale d'analyse (village ou région), le milieu (urbain, rural) ou le degré d'extraversion économique. Parce qu'ils ne sont pas seulement liés à la nature des écosystèmes, aux conditions

biophysiques de tel ou tel milieu, ils doivent être envisagés dans leurs différentes dimensions : naturelles comme économiques, culturelles et politiques. Et là c'est bien l'emboîtement des facteurs explicatifs, ainsi que le contexte géographique, qui en déterminent les formes. En termes de risque, il importe de bien faire la distinction entre insécurité, inaccessibilité alimentaire, famine, faim, disette, malnutrition, sous-nutrition et carences alimentaires, avec des intensités et durée variables, même s'ils peuvent coexister.

En fait, l'avenir dépendra surtout de l'évolution des économies rurales. La réduction du risque alimentaire – si celle-ci est réellement souhaitée – n'est pas seulement liée à une meilleure rémunération et une plus grande stabilité des cultures de rente. Elle n'est pas non plus exclusivement dépendante – comme certaines analyses tendent à le dire – de la politique de subventions accordées aux producteurs européens et américains. Ces deux facteurs, sans être négligeables, ne sont rien en comparaison des structures agraires africaines qui, pour être adaptées au manque d'investissements et à la faible productivité du travail, doivent du même coup composer et vivre en permanence avec le risque agricole. Autrement dit, agir sur le risque alimentaire supposerait une véritable révolution agraire se traduisant par un réaménagement foncier, l'introduction d'intrants (engrais, pesticides, etc.), et une mécanisation de l'agriculture, seuls moyens permettant d'augmenter efficacement les rendements et la production agricole.

Mais une telle évolution, pour qu'elle n'aboutisse pas à plus d'inégalités, de pauvreté et de disette, doit s'intégrer dans une perspective de développement beaucoup plus large favorisant le développement des infrastructures, l'urbanisation et la croissance industrielle, seule manière d'absorber des effectifs de population qui deviendraient alors excédentaires par rapport aux besoins d'une agriculture moderne. L'enjeu est énorme et les incertitudes sont immenses. Dans tous les cas, la réponse ne peut être trouvée sans une approche économique, politique, mais aussi culturelle. Économique, d'abord, parce qu'une telle révolution ne pourra se produire sans d'importants financements ; politique, ensuite, car il est clair que la faillite de l'état – il est vrai souvent sans ressources suffisantes – explique pour partie la sous-alimentation chronique ; culturelle enfin, parce qu'une réforme foncière efficace n'a de chance de réussir qu'avec l'accord de populations profondément attachées – faute de mieux – à des pratiques agraires largement extensives. À l'instar de l'évolution de l'agriculture française qui, en cessant d'être une société agraire est devenue une grande puissance agricole, faudra-t-il « vider les campagnes pour les rendre agricoles » ? (Hervieu, Viard 2001). C'est une question fondamentale par ce qu'elle implique en matière de redistribution de la population et d'aménagement du territoire. C'est un choix de société et de mode de développement. C'est également un risque.

Références bibliographiques des auteurs cités

- BAYART J.-F. (1989), *L'État en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard.
- BEBBINGTON A. (1999), « Capitals and capabilities : a framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty », *World Development*, vol. 27, n° 12, p. 2021-2044.
- CAMBRÉZY, L. (2000), *Réfugiés et exilés ; crise des sociétés, crise des territoires*, Paris, Éditions des Archives contemporaines.
- COLLOMB P. (1999), *Une voie étroite pour la sécurité alimentaire d'ici 2050*, Paris, Économica.
- COURADE G., DELPEUCH F. (2000), « Cordon sanitaire pour le Nord et insécurité nutritionnelle pour le Sud : le dilemme alimentaire aujourd'hui », in *Développement durable ? Doctrines, pratiques, évaluations*.
- CURTIS D., HUBBARD M., SHEPERD A. (1988), *Preventing famines : Policies and prospects for Africa*, London, Routledge.
- ELDIN M., MILLEVILLE P. (1989), *Le risque en agriculture*, Orstom Éditions, Coll. « À travers champ ».
- FAO (2002), *L'état 2002 de l'insécurité alimentaire*, FAO.
- GADO A. (1993), *Une histoire des famines au Sahel. Études des grandes crises alimentaires (XIX^e-XX^e siècles)*, Paris, L'Harmattan, coll. « Racines du présent ».
- HERVIEU B., VIARD J. (2001), *L'archipel paysan*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- JANIN P. (1999), *L'avenir des planteurs camerounais. Résister ou se soumettre au marché*, Paris, Karthala, coll. « Économie et développement ».
- LE FLOC'H E., GROUZIS M., CORNET A., BILLE J.-C. (éds) (1992), *L'aridité. Une contrainte au développement*, Paris, Orstom Éditions, coll. « Didactiques ».
- MATHIEU P. (1998), « Population, pauvreté et dégradation de l'environnement en Afrique : fatale attraction ou liaisons dangereuses ? », *Natures, Sciences, Sociétés*, Elsevier Sciences, vol. 6, n° 3, p. 27-34.
- MAXWELL D. (1999), « The political economy of urban food security in sub-saharan Africa », *World Development*, vol. 27, n° 11, p. 1939-1953.
- NAUDET J.-D., LECOMTE B.-J., (éds) (2000), « Survivre grâce à... réussir malgré... l'aide », *Autrepart*, Paris, IRD Éditions, n° 13.
- WINTER G. et al. (2001), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Karthala-IRD, Paris, coll. « Économie et développement ».

DIEM

DOSSIERS DES IMAGES ÉCONOMIQUES DU MONDE
sous la direction d'André Gamblin
Collection co-fondée par Jacqueline Beaujeu-Garnier

LES RISQUES

Sous la direction de

Yvette Veyret

Université Paris-X

François Bost

Université Paris-X

Luc Cambrézy

IRD

Jacques Donze

Université Lyon-III

Yannick Glemarec

PNUD

Jacque Heude

Université de Valenciennes

Pierre Janin

IRD

Nancy Meschinot de Richemond

Université de Cergy-Pontoise

Philippe Pelletier

Université Lyon-II

Jean-Claude Thouret

Université Clermont-Ferrand-II

Hervé Vieillard-Baron

Université Paris-VIII

Janin Pierre, Cambrézy Luc

Le risque alimentaire en Afrique. In : Veyret Y. (dir.) Les
risques

Paris,2003: SEDES, 88-103 (DIEM.Dossiers des Images
Economiques du Monde) ISBN 2-7181-9441-3