

Surveiller et nourrir Politique de la faim

L'AFRIQUE « CENT ANS APRÈS
LES INDÉPENDANCES »

FAUT-IL PROVINCIALISER
LA FRANCE ?

■ LE DOSSIER

Surveiller et nourrir. Politique de la faim

- 5 FAIM ET POLITIQUE : MOBILISATIONS ET INSTRUMENTATIONS**
Pierre Janin
- 23 RETOUR SUR LA FAMINE AU SAHEL DU DÉBUT DES ANNÉES 1970 :
LA CONSTRUCTION D'UN SAVOIR DE CRISE**
Vincent Bonnecase
- 43 DU BON USAGE DES SYSTÈMES D'ALERTE PRÉCOCE EN RÉGIME
AUTORITAIRE. LE CAS DE L'ÉTHIOPIE.**
François Enten
- 63 SIDA ET SÉCURITÉ NUTRITIONNELLE EN TANZANIE : DES AFFINITÉS
ÉLECTIVES**
Moritz Hunsmann
- 87 L'INITIATIVE RIZ AU MALI : UNE RÉPONSE POLITIQUE À L'INSÉCURITÉ
ALIMENTAIRE ?**
Alexis Roy
- 107 LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE EN AFRIQUE EST-ELLE COMPATIBLE
AVEC LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES AGRICOLES À L'OMC ?**
Catherine Laroche Dupraz et Angèle Postolle

■ ESSAIS

- 129 L'AFRIQUE « CENT ANS APRÈS LES INDÉPENDANCES » :
VERS QUEL GOUVERNEMENT POLITIQUE ?**
Jean-François Bayart, Béatrice Hibou et Boris Samuel
- 159 FAUT-IL PROVINCIALISER LA FRANCE ?**
Achille Mbembe

■ CONJONCTURE

- 189 LE SUD-SOUDAN DANS L'ATTENTE DU RÉFÉRENDUM. UN REGARD
SUR LA FORMATION DE L'ÉTAT PAR LE BAS**
Anne Walraet
- 207 PIUS NJAWÉ (1957-2010) : PORTRAIT POSTHUME D'UN JOURNALISTE
DE COMBAT**
Thomas Atenga

■ LECTURES

- 217 LA REVUE DES LIVRES**

Surveiller et nourrir. Politique de la faim

COORDONNÉ PAR PIERRE JANIN

INTRODUCTION AU THÈME

FAIM ET POLITIQUE : MOBILISATIONS ET INSTRUMENTATIONS

« Une grave crise alimentaire frappe l'est du Sahel », s'alarmait *Le Monde* le 10 avril 2010. « Niger : la famine fait à nouveau parler d'elle » ou « L'insécurité alimentaire touche 10 millions de personnes au Sahel » titraient, de nouveau, certains magazines en juin 2010¹ afin de relancer la médiatisation d'un phénomène récurrent mais aléatoire dans son intensité et sa localisation, et peu vendeur. Et les experts de la Banque mondiale et de l'USAID (United States Agency for International Development) d'insister sur la forte probabilité d'une nouvelle crise, l'impréparation des gouvernants et le danger que la faim fait peser sur la stabilité mondiale².

Faim et politique entretiennent des relations étroites, anciennes et controversées. Dès 1952, Josué de Castro soulignait ainsi que « peu de phénomènes ont influé aussi intensément sur le comportement politique des peuples que le phénomène alimentaire et la tragique nécessité de manger³ ». Derrière ce besoin vital se dresse indubitablement la question des ressources (produire plus et mieux) mais se profilent également des questions sociales (réduire les inégalités) et politiques (éviter les conflits)⁴. C'est pourquoi, ainsi que le relevaient Daniel Bourmaud et Dominique Darbon en 1990, « la question alimentaire est posée d'emblée en termes de conflits et d'options politiques [biais urbain, priorités rurales] et non en termes de gestion publique⁵ ». Cette

1. *Courrier international*, 1^{er} juillet 2010 ; *Les Échos*, 16 juin 2010.

2. Banque mondiale, « La crise alimentaire risque de se répéter, alertent les responsables de la lutte contre la faim dans le monde », 25 novembre 2009, article en ligne consultable sur <web.worldbank.org>.

3. J. de Castro, *Géopolitique de la faim*, Paris, Éditions ouvrières, 1952, p. 23.

4. M. Lofchie, « Political and Economic Origins of Hunger in Africa », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 13, n° 4, 1975, p. 551-567.

5. D. Bourmaud et D. Darbon, « La politique du pain : les mots et les choses (Kenya et Zimbabwe) », *Politique africaine*, n° 37, mars 1990, p. 34.

politisation se déploie autour de trois types de construits sociaux : les jeux d'alliance et de pouvoir, l'ingénierie technocratique des outils de mesure que certains n'hésitent pas à qualifier de « technologie de gouvernement des populations », les mises en scène médiatiques aux effets ambivalents⁶.

C'est avec l'ambition de rendre compte de la dimension politique et sociale de la faim et, plus encore, de la violence de la faim – qu'elle soit liée à la peur, à son instrumentation⁷ ou à son instrumentalisation – comme des mobilisations et des compromis qu'elle suscite, que s'est construit ce dossier. Les textes présentés entendent aussi montrer combien la lutte contre la faim est rendue problématique par la multiplicité des paramètres et des acteurs impliqués, à différentes échelles, aux interactions parfois imprévisibles. La résolution des situations de crise dépend également fortement de la capacité à les contextualiser et à les faire reconnaître⁸.

DIVERSITÉ DES CRISES ALIMENTAIRES, PLURALITÉ DES « TRAITEMENTS »

L'Afrique subsaharienne connaît une grande diversité de « situations à risque alimentaire » caractérisées par un hiatus tant quantitatif que qualitatif entre besoins et ressources. Les rapports de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) montrent que les crises alimentaires ont tendance à durer, tandis que l'ONG Oxfam relève que le nombre d'alertes alimentaires a été multiplié par trois depuis 1980⁹. Le nombre de personnes souffrant de la sous-alimentation serait même passé de 200 à 265 millions au cours de la dernière décennie même si leur proportion baisse en valeur relative¹⁰.

Ce tableau sévère renseigne peu sur le contenu de la faim : les estimations macro-alimentaires correspondent rarement au manque ressenti par les individus. Par ailleurs, les écarts s'accroissent entre pays, entre régions et entre

6. On y retrouve les trois niveaux de pouvoir identifiés par M. Foucault (« les relations stratégiques, les techniques de gouvernement et les états de domination ») dans « L'éthique de soi comme pratique de liberté » [1984], in *Dits et écrits. 1954-1988. Vol. IV*, Paris, Gallimard, 1994, p. 728-729.

7. Sur l'instrumentation du pouvoir, thème foucauldien, se référer à l'analyse faite par P. Lascoumes, « La gouvernementalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique*, n° 13-14, 2004, p. 8-10.

8. Non pas seulement économiquement mais aussi socialement, culturellement et politiquement. Voir E. Mandala, « Beyond the "Crisis" in African Food Studies », *The Journal of the Historical Society*, vol. 3, n° 3-4, 2003, p. 281-301.

9. Oxfam International, *Les Causes de la faim : examen des crises alimentaires qui secouent l'Afrique*. Oxford, Oxfam, 2006.

10. FAO, *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde 2009. Crises économiques – répercussions et enseignements*, Rome, 2009.

catégories de population. De même, les termes utilisés pour rendre compte de la faim sont très divers : en nutrition, on parle tantôt de sous-alimentation (ration calorique insuffisante), de malnutrition protéino-énergétique, de carences en micronutriments ; en sciences humaines, on évoque les disettes (pénuries aggravées), les famines (occasionnant des décès massifs et des épidémies), les soudures alimentaires¹¹. Il est, de ce fait, souvent difficile de comparer les situations, surtout si les données chiffrées se contredisent.

Le terme de « crise », plus neutre que celui de famine, n'est pas nécessairement plus adapté car la normalisation et l'objectivation des savoirs conduisent à euphémiser la détresse des plus pauvres. De plus, les situations de crise ont souvent des racines multiples, tantôt naturelles (criquets, sécheresse, inondations), tantôt humaines (conflits, pauvreté...), qu'il semble vain de hiérarchiser. Pendant longtemps, les lectures des crises ont opposé les tenants de leur endogénéité (et proximité) et ceux de leur externalité (et de leur caractère importé) sans qu'aucune position ne l'emporte. Aux discours déterministes et malthusiens sur l'origine des pénuries est venu s'ajouter celui sur les « inégalités de capacités et de droits d'accès » porté par les disciples d'Amartya Sen. Les effets de la mondialisation ont, plus récemment, remis en exergue la notion d'échange inégal, favorisant certaines mobilisations nationales ou transnationales. Catherine Laroche Dupraz et Angèle Postolle montrent ainsi, dans le texte présenté ici, comment le concept de souveraineté alimentaire s'est immiscé dans les débats à l'OMC et tente de s'y faire une place, au gré de coalitions changeantes et de négociations techniques. Le temps paraît donc mûr pour de nouvelles propositions explicatives comme pour de nouvelles confrontations géopolitiques.

Les crises alimentaires africaines ont donc plusieurs dimensions. Les crises de subsistance sont les plus connues, même si certaines sont souvent occultées¹². Elles renvoient assez explicitement à l'apparition de pénuries, certes conjoncturelles mais relativement prévisibles, à défaut d'être cycliques¹³. Elles toucheraient davantage des espaces et des populations rurales aux récoltes céréalières amoindries par la sécheresse, les attaques de criquets, l'épuisement des sols et la pauvreté. Toute l'habileté consiste ici, pour les sociétés paysannes, les groupes marchands et les États, à adopter une gestion efficiente des réserves sans pour autant tomber dans l'autarcie, la rétention

11. Pour une « étiologie » de ce phénomène, se reporter à P. Janin, « La gestion spatio-temporelle de la soudure alimentaire dans le Sahel burkinabé », *Revue Tiers Monde*, n° 180, 2004, p. 909-933.

12. Voir B. A. Gado, *Une histoire des famines au Sahel. Étude des grandes crises alimentaires (XIX^e-XX^e siècles)*, Paris, L'Harmattan, 1993.

13. M. Chastanet, « Survival Strategies of a Sahelian Society : The Case of the Soninke in Senegal from the Middle of the Nineteenth Century to the Present », *Food and Foodways*, vol. 5, n° 2, 1992, p. 127-149.

ou la spéculation. Sont traditionnellement rangées dans cette catégorie la crise sahéenne de 1973-1974, ouest-africaine de 1984-1985, éthiopienne de 1984-1985 ou encore la crise de 2002 en Afrique australe. Le schéma alors mobilisé exprime une conception particulière de l'insécurité alimentaire, plus axée sur les ressources produites que sur la capacité à les acquérir, plus déterministe que co-construite. C'est pourquoi les actions restent très ciblées : amélioration de la production agricole par l'irrigation ou augmentation des revenus par la diversification d'activités. Quant aux réponses de survie des ménages, elles évolueraient peu : décapitalisation, emprunt, migration de détresse. Ce schéma déterministe est encore parfois mobilisé par certains gouvernants pour minimiser leur responsabilité (cas du Niger en 2005), avec l'appui de certains médias, par crainte de mobilisations sociales importantes. Ce type de crise conjoncturelle, simple à détecter, aurait, de fait, l'avantage de permettre un déclenchement massif de l'aide. Nul doute cependant que l'aggravation annoncée de la variabilité climatique et le mouvement d'appropriation foncière par les firmes agro-industrielles suscitent un regain d'intérêt pour de nouvelles études sur les crises à dominante agro-environnementale¹⁴.

Le deuxième type de crise alimentaire, moins « rurale » dans ses composantes, est plus difficile à appréhender. Pendant des années, individus et familles sont confrontés à une accumulation de difficultés économiques et sociales (chômage, endettement, hausse des prix, manque de capital, enclavement, carences, etc.) qu'ils doivent combattre avec peu de moyens. Pour y faire face, ils ne peuvent compter sur leurs proches, eux-mêmes précarisés, tandis que les « projets » des intervenants extérieurs restent limités et circonscrits dans le temps. Ils sont donc très vulnérables à tout nouveau choc (perte d'un actif, maladie, hausse des prix). Cette « dégradation des moyens d'existence¹⁵ » est parfois invisible puisqu'elle ne s'accompagne pas de signes déclencheurs et qu'elle est mal relayée socialement et politiquement, d'où la nécessité d'accorder une place plus importante aux micro-pratiques de survie¹⁶ comme aux modes de régulation plus lointains (transferts des migrants, rôle des réseaux marchands...) pour en rendre compte. À cet égard, la marchandisation importante des ressources alimentaires, promue par les bailleurs de fonds, dans des contextes où elles sont insuffisantes, joue un rôle

14. Grain, « The International Food System and the Climate Crisis », *Seedling*, octobre 2009, p. 2-8.

15. G. Gallopin, « Linkages between Vulnerability, Resilience, and Adaptive Capacity », *Global Environmental Change*, n° 16, 2006, p. 293-303.

16. Chantal Blanc-Pamard développe une analyse saisissante des liens entre précarisation économique et précarité alimentaire dans « "La moitié du quart". Une ethnographie de la crise à Tananarive et dans les campagnes de l'Imerina (Madagascar) », *Natures, Sciences, Sociétés*, vol. 6, n° 4, 1998, p. 20-32.

aggravant¹⁷. Cette complexité a d'ailleurs incité les bailleurs et les ONG à mettre en place des dispositifs de suivi de la vulnérabilité à l'insécurité (*livelihoods systems profiling*), combinant un nombre croissant d'indicateurs agro-environnementaux, économiques et sociétaux, malheureusement souvent disparates¹⁸. En milieu urbain, c'est plutôt la question des revenus, aléatoires et instables, et des solidarités de proximité (comme avec les « parents de village ») qui oriente les analyses. Ce type de crise, dont les effets nutritionnels sont désormais mieux appréhendés, touche plus fortement les populations citadines précarisées. Dans ce type de crise nationale et sous-régionale (Sahel en Afrique de l'Ouest en 2005, Afrique australe en 2002), les réponses sont généralement plus tardives et souvent « parasitées » par des choix politiques ou technocratiques¹⁹. Elles ont conduit à délaisser la question du stockage, pourtant stratégique, au profit de celle de l'approvisionnement marchand, avec des échecs patents. Elles donnent lieu à des prises de position vigoureuses souvent critiques, de la part des gouvernants comme des ONG²⁰.

La crise alimentaire de 2008 est sans doute venue préfigurer les futures crises africaines, rendues plus complexes par la multiplicité des protagonistes impliqués, plus aléatoires en raison d'interactions non modélisables et plus globales par la diversité de leurs enjeux²¹. La crise de 2008 a revêtu plusieurs dimensions²². Elle n'a pas été marquée, sauf ponctuellement dans certaines capitales africaines, par des ruptures d'approvisionnement, même si des baisses conjoncturelles de récoltes ont été observées sur d'autres continents. Il s'agissait d'abord d'une crise aiguë et importée d'accessibilité aux denrées pour les catégories urbaines pauvres dépendantes. Elle s'expliquait par l'emballement rapide des prix internationaux du riz (un marché pourtant exigü) entre septembre 2007 et juin 2008 et par son extension, du fait d'anticipations spéculatives, aux céréales locales traditionnelles (maïs, mil, sorgho)²³. À partir

17. J.-P. Olivier de Sardan, « Introduction thématique. La crise alimentaire de 2004-2005 au Niger en contexte », *Afrique contemporaine*, n° 225, 2008, p. 17-37.

18. Voir les approches « Vulnerability Assessment Mapping » et « Food Security Profiling » du Programme alimentaire mondial, « Sécurité des conditions de vie des ménages » de CARE, « Food Economy Approach and Risk Map » de Save The Children, Oxfam et Action contre la faim.

19. Thomas Plümpert et Eric Neumayer théorisent l'idée de dilemme politique en cas de famine, les gouvernements ayant des intérêts contradictoires à l'action et à l'inaction, dans « Famine Mortality, Rational Political Inactivity, and International Food Aid », *World Development*, vol. 37, n° 1, 2009, p. 50-56.

20. X. Crombé et J.-H. Jézéquel (dir.), *Niger 2005. Une catastrophe si naturelle*, Paris, Karthala, 2007.

21. T. Lang, « Crisis? What Crisis? The Normality of the Current Food Crisis », *Journal of Agrarian Change*, vol. 10, n° 1, 2010, p. 87-97.

22. P. Janin et B. Giblin (dir.), dossier « Les enjeux de la crise alimentaire mondiale », *Hérodote*, n° 131, 2008.

23. Sur les causes associées de la crise importée, lire le dense article de D. Headed et S. Fan, « Anatomy of a Crisis: The Causes and Consequences of Surging Food Prices », *Agricultural Economics*, vol. 39, 2008, p. 371-392.

de là, la « crise » s'est progressivement autonomisée au gré des réactions politiques, des décisions économiques, des jeux de pouvoir, pour offrir certaines variations nationales. Elle a été plus forte dans les pays importateurs aux économies agricoles vulnérables (Sénégal, Mauritanie, Niger) ou marqués par une macrocéphalie urbaine (Égypte), mais aussi dans ceux où la situation a tardé à être reconnue et où les réponses ont été tardives ou embryonnaires (Zimbabwe, Mozambique). Paradoxalement, elle a très négativement ressentie par certaines catégories sociales urbaines intermédiaires, jusque-là épargnées, des capitales peu touchées par le manque et de pays ayant de bonnes potentialités agricoles (Côte d'Ivoire, Cameroun, Togo)²⁴. Les émeutes doivent être considérées comme l'expression d'un désarroi et d'un sentiment de dépossession de la part de ces catégories intermédiaires en particulier²⁵. Une panoplie de réponses a été déployée. À l'échelle nationale, des actions immédiates et à portée limitée (exonération douanière des importations, distributions alimentaires, dons de coupons alimentaires) ont été menées. Des réponses agricoles nationales ambitieuses ont été élaborées afin d'acquiescer une « auto-suffisance alimentaire durable », selon la nouvelle terminologie consacrée, avec des bilans encore mitigés (voir le texte d'Alexis Roy). Au niveau international, on a multiplié les déclarations d'intention, la création de comités et de plans *ad hoc*²⁶, maigrement dotés et avant tout destinés à rassurer et à inciter à une meilleure « gouvernance alimentaire ».

Quels enseignements politiques tirer de cette récente crise ? D'abord, que la faim a un coût social et politique supérieur aux dépenses financières qu'elle implique sous forme d'actions incitatives dès lors que l'on prend en compte son impact économique global (perte de productivité au travail, retards éducatifs, etc.) et, plus encore, que l'on intègre les tensions qu'elle peut engendrer. Un consensus a peu à peu émergé autour de la nécessité d'interventions régulatrices afin de protéger les plus pauvres et de stabiliser les États affaiblis par trois décennies de politiques d'ajustement, même si ces interventions

24. L'idée qu'une crise alimentaire peut apparaître là où elle ne devrait pas a pris, au cours de l'année 2008, une dimension particulière du fait des concurrences entre alimentation humaine, nourriture animale et production d'agrocarburants, ainsi que des mouvements spéculatifs sur les marchés agricoles. Sur le décalage entre potentialités, ressources et famine, voir G. Kebede, « Cycles of Famine in a Country of Plenty: The Case of Ethiopia », *Geojournal*, vol. 17, n° 1, 1988, p. 125-132.

25. P. Janin, « Les émeutes de la faim : une lecture (géo-politique) du changement (social) », *Politique étrangère*, n° 2009-2, 2009, p. 251-263. Ray Bush insiste aussi sur leur dimension « non-conjoncturelle » dans « Food Riots: Poverty, Power and Protest », *Journal of Agrarian Change*, vol. 10, n° 1, 2010, p. 119-129.

26. Groupe de travail des Nations unies sur la crise alimentaire mondiale mis en place en avril 2008 ; Offensive pour la production alimentaire et contre la faim de la Cedeao à la fin 2008 ; Sommet du G8 à L'Aquila en juillet 2009 ; Fonds pour l'agriculture en Afrique avec l'appui financier de la BAD et de l'AFD à compter de juillet 2010.

restent incertaines du fait des hésitations et des concurrences entre intervenants (États, firmes, etc.). L'insécurité alimentaire des Africains se joue aussi désormais en partie hors d'Afrique, comme dans les négociations internationales à l'OMC. Cette crise exceptionnelle de 2008 a confirmé qu'au-delà de leurs discours tantôt rassurants, tantôt dénonciateurs, les protagonistes (médias, États, ONG, institutions internationales, entreprises agroalimentaires, fonds souverains) n'ont pas d'intérêt partagé à anticiper et à résoudre les crises alimentaires.

RÉGULER L'ACCÈS AUX RESSOURCES : LES JEUX DE POUVOIR ET D'ALLIANCES

L'accès aux ressources et leur redistribution – qu'il s'agisse d'aide alimentaire, de céréales commercialisées ou de terres cultivables – constituent un champ particulièrement intéressant d'analyse de la politisation de la faim.

L'aide alimentaire est sans doute la ressource la plus facilement mobilisable par les gouvernants, avec des effets très ambivalents selon les pays²⁷. Elle peut parfois être utilisée comme une arme politique afin de renforcer l'autorité du pouvoir central, de créer des systèmes d'allégeance et de discrimination territoriale ou ethno-communautaire, ainsi que cela a été largement pratiqué au Zimbabwe depuis l'arrivée au pouvoir de Robert Mugabe. En 1984, alors même que la situation alimentaire était très précaire après plusieurs années de sécheresse, le gouvernement a ainsi soumis le Matabeleland, fief de l'ethnie ndebele, à un contrôle militarisé des flux de denrées alimentaires (commerce et distribution) destiné à lutter contre la dissidence armée active dans la région²⁸. En juillet 2001, l'attribution d'un monopole d'achat et de vente du blé et du maïs au Grain Marketing Board – et donc l'interdiction d'importations privées – a fortement aggravé la pénurie. Plusieurs observations indépendantes (notamment de l'International Crisis Group) ont également dénoncé une instrumentalisation politique croissante de l'aide alimentaire du PAM dans un cadre électoral : les citoyens sont incités à voter pour les candidats de la Zanu-PF au pouvoir et sanctionnés par l'exclusion des distributions alimentaires en cas de vote non-conforme²⁹. La politisation, en régime autoritaire, peut aller bien au-delà, puisque les intervenants extérieurs peuvent être sommés de se soumettre (au risque de cautionner les dérives) ou se démettre (et risquer l'expulsion). En zone de conflit, comme en Somalie, au Liberia ou

27. A. de Waal, *Famine Crimes : Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*, Oxford, James Currey, 1997.

28. Amnesty International, *Zimbabwe : Power and Hunger. Violations of the Right to Food*, s.l., 2004.

29. Voir RFI, « Quand l'aide alimentaire devient une arme politique », 15 décembre 2002.

au sud du Soudan, cette aide a pu être systématiquement accaparée par des chefs de guerre et servir à l'entretien d'allégeances politiques ou ethno-communautaires³⁰.

Le Zimbabwe constitue un cas exemplaire de désorganisation progressive de l'économie céréalière, en raison d'une politique autoritaire de réallocation des terres aux soutiens du régime (anciens combattants et ouvriers agricoles) à partir de 2000³¹. Mais la nature même des régulations d'accès à la terre peut, dans un environnement agronomique et politique plus ordinaire, aggraver la vulnérabilité alimentaire des populations. Les systèmes fonciers très inégalitaires que l'on retrouve dans les lamidats du nord du Nigeria et du nord du Cameroun participent ainsi à la construction de rapports sociaux de domination. L'insécurité foncière semble y constituer un des fondements mêmes du pouvoir, tandis que le versement d'une fraction des récoltes céréalières et du cheptel, dû au titre de la *zakat* (impôt), diminue les ressources de chaque exploitant³².

Plusieurs contributions, dans ce dossier, mettent en évidence le caractère structurant et incontournable des alliances entre certains groupes hétérogènes d'acteurs stratégiques – État, institutions internationales, ONG et réseaux marchands – impliqués dans la gestion de la sécurité alimentaire. Dans de nombreux pays, l'appareil d'État est en outre miné par les concurrences sectorielles entre ministères (Agriculture, Santé, Économie).

François Enten documente ainsi méticuleusement les « politiques d'arrangements » entre experts et gouvernement éthiopien, à chaque étape du fonctionnement du Système d'alerte précoce (SAP). Cette économie de la connivence³³ et du compromis semble porter un préjudice important à l'efficacité du système mais garantit à l'appareil d'État un minimum de légitimité et d'autonomie. Mais ces « jeux de légitimation politique », pour reprendre l'expression de Daniel Bourmaud et Dominique Darbon³⁴, ne mettent pas seulement aux prises gouvernement et bailleurs de fonds extérieurs.

30. Sara Pantuliano parle de l'émergence d'« une classe de "seigneurs de l'aide alimentaire" » dans « From Food Aid to Livelihoods Support: Rethinking the Role of WFP in Eastern Sudan », *Disasters*, vol. 31, supplément n° 1, 2007, p. s77-s90.

31. D. Compagnon, « Zimbabwe: de la "réforme agraire" à l'insécurité alimentaire », *Hérodote*, n° 131, 2008, p. 118-136.

32. Voir le texte très éclairant de Samuel Ndembo, « Rapports de domination et extension de l'insécurité: les migrations kirdi en zone foubé », in G. Courade (dir.), *Le Désarroi camerounais*, Paris, Karthala, 2000, p. 219-234 et l'ouvrage fondateur de Michael Watts, *Silent Violence: Food, Famine and Peasantry in Northern Nigeria*, Berkeley, University of California Press, 1983.

33. Voir P. Janin, « "Le soleil des indépendances (alimentaires)" ou la mise en scène de la lutte contre la faim au Mali et au Sénégal », *Hérodote*, n° 131, 2008, p. 92-117.

34. D. Bourmaud et D. Darbon, « La politique du pain... », art. cit., p. 40.

Des travaux récents, conduits au Mali comme au Burkina, ont également montré le caractère instrumental des relations tissées entre les principaux acteurs de la régulation du système alimentaire. Outre un faible renouvellement des élites marchandes, et plus particulièrement des grands importateurs céréaliers, on constate que règne dans ces deux pays une forte opacité des procédures de sélection des commerçants fournissant des céréales à l'État (pour la constitution de son stock national de sécurité) et aux autres opérateurs impliqués. Il en est de même pour la sélection des ONG qui composent la « liste restreinte » des partenaires de l'Union européenne et qui, à ce titre, bénéficient d'une part croissante de fonds publics. Ces partenariats tranchent avec les concurrences visibles entre ONG internationales qui opèrent parfois sur les mêmes terrains, avec les mêmes approches et les mêmes réponses techniques (supplémentation nutritionnelle, micro-crédit, embouche animale, etc.).

Alexis Roy s'intéresse aux relations entre État, commerçants et développeurs au sein du système alimentaire³⁵. À partir de l'analyse critique de l'« Initiative riz » du gouvernement malien, il traite de la question de la proximité, voire des chevauchements³⁶ entre élites politiques et oligopoles marchands. Il en souligne notamment les effets négatifs pour les consommateurs (ententes illicites sur les prix). De fait, si ce plan de relance rizicole, servi par une bonne campagne pluviométrique, a été marqué par une progression sensible des volumes récoltés, il n'a pas apporté de réponse à la question des prix de détail, qui ont peu baissé en 2009, ce qui a contribué à accentuer certaines polémiques.

Toute situation de crise est aussi productrice d'opportunités économiques et politiques. Ainsi, pour certains chercheurs³⁷, la sécheresse et la disette qui ont sévi en 2002 en Afrique australe ont servi « d'outil de relations publiques » aux lobbies technologiques et politiques américains, leur permettant de rappeler l'efficacité et l'utilité des plantes génétiquement modifiées ainsi que l'urgence de leur diffusion. Refuser cette innovation, c'était « un crime contre l'humanité », déclarait même le représentant américain du PAM à l'époque. Pour Alexis Roy, la crise alimentaire de 2008 a constitué une « chance » pour relancer la promotion de la variété de riz Nerica mise au point quelques années auparavant par l'ex-Adrao (Association pour le développement de la riziculture en Afrique de l'Ouest, devenue depuis AfricaRice)³⁸. De fait, le gouvernement

35. Se reporter également à E. Grégoire et P. Labazée (dir.), *Grands commerçants d'Afrique de l'Ouest. Logiques et pratiques d'un groupe d'hommes d'affaires contemporains*, Paris, Karthala/orstom, 1993.

36. Le *straddling* ou « chevauchement » est la capacité à diversifier les lieux et les formes de captation et d'investissement économiques pour des individus cumulant les fonctions et les statuts.

37. Voir par exemple N. Zerbe, « Feeding the Famine? American Food Aid and the GMO Debate in Southern Africa », *Food Policy*, vol. 29, 2004, p. 593-608.

38. Centre du riz pour l'Afrique (AfricaRice), *La Réponse à la crise rizicole. Rapport annuel 2008*, Cotonou, 2009, disponible sur <www.warda.org>. La crise a également permis la formalisation

malien et la recherche agronomique ont pu mettre en avant l'urgence d'une meilleure valorisation des potentialités agricoles afin de faire face à une hausse de la demande tout en vantant les futures opportunités commerciales à l'échelle sous-régionale³⁹.

À l'échelle internationale, cette crise alimentaire a ouvert une «fenêtre politique». Ainsi la FAO, institution au discours essentiellement développementaliste et agronomique et qui était en perte de vitesse par rapport au FMI et à la Banque mondiale⁴⁰, a-t-elle pu redéployer un discours mobilisateur sur l'innovation agricole. Cette crise a également été marquée par un regain d'activisme étatique au Sénégal, au Mali et au Burkina Faso⁴¹. Des rapprochements imprévus se sont également esquissés entre gouvernants et société civile autour du thème de la «souveraineté alimentaire», les premiers relayant les discours altermondialistes sur la défense de l'agriculture familiale à l'OMC⁴².

NORMER ET MESURER LE MANQUE : LA POLITIQUE DES CHIFFRES

Gouvernants et experts partagent les mêmes préoccupations normatives en matière d'analyse de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. Cette volonté de rationaliser les savoirs et leurs usages conduit à privilégier les données chiffrées standardisées à des fins comparatives, les approches rapides et classificatoires en lieu et place d'études approfondies plus qualitatives. Cette technicisation progressive (des outils et des discours) touche l'ensemble des acteurs impliqués sans pour autant dépolitiser le champ même dans lequel elle s'insère. Elle «relève d'un construit social et n'est pas un instrument purement objectif», martèle Agnès Labrousse⁴³. En outre, tout choix technique

d'alliance avec l'Irri (International Rice Research Institute) et la création d'une Coalition pour le développement de la riziculture en Afrique (Card) qui se donne pour but d'y doubler la production de riz d'ici 2018.

39. Situation très proche de celles du Sénégal avec la «Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance» (Goana), de la Côte d'Ivoire, du Togo et du Cameroun.

40. È. Fouilleux, «À propos de crises mondiales... Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires?», *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 4, 2009, p. 757-782.

41. Au Mali, le Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA) est directement rattaché à la Présidence de la République (depuis 2004). Au Sénégal, le CSA, jusque-là peu actif, est actuellement en phase de réorganisation. Au Niger, une Haute autorité à la sécurité alimentaire (Hasa), «fédérant toutes les structures intervenant dans le domaine», a été créée le 20 mai 2010.

42. Le Président malien Amani Touré a ainsi reconnu, lors du Forum social sur la souveraineté alimentaire de Sélingué en février 2007, que ce concept était «meilleur que celui de sécurité alimentaire».

43. A. Labrousse, «Nouvelle économie du développement et essais cliniques randomisés : une mise en perspective d'un outil de preuve et de gouvernement», *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, n° 7, 2010, p. 11.

s'appuie sur un ensemble de représentations qui sont, à leur façon, autant de manières de gouverner⁴⁴, celles-ci devenant, à leur tour, des normes délimitant le champ des actions.

Cette technicisation a pour effet de distinguer le « banal » de l'« anormal », note ici Vincent Bonnacase. Le volume des récoltes céréalières estimées reste, depuis la crise sahélienne de 1973-1974, la principale donnée utilisée pour mesurer le manque alimentaire, et ce malgré ses limites. C'est également à l'époque de cette crise que se mettent en place les premières expertises biomédicales centrées sur les corps des victimes⁴⁵. Malgré tout, les mesures standardisées de déficit nutritionnel ne se diffusent pas dans les dispositifs de suivi avant le milieu de la décennie 2000. C'est la crise nutritionnelle nigérienne qui favorisera cette prise de conscience et de pouvoir. Dès lors, cette médicalisation des stratégies de lutte contre l'insécurité alimentaire (et donc des savoirs) tend à influencer les autres approches disciplinaires, comme le montre Moritz Hunsmann dans le cas tanzanien. En décrivant les nouvelles dimensions de la lutte contre l'insécurité alimentaire en Tanzanie, il montre comment cette question a cessé d'être appréhendée en des termes purement agronomiques, changeant du même coup les rapports de force entre les différents acteurs impliqués⁴⁶. La lutte contre la malnutrition a en effet cessé d'être un champ autonome pour se lier plus étroitement (notamment sur le plan financier) à la lutte contre le sida. L'accès à de nouvelles sources de financement n'est pas garanti pour autant et implique parfois d'âpres négociations. En se médicalisant, la sécurité alimentaire et nutritionnelle a toutefois ouvert une véritable « fenêtre politique » de collaboration, même si Moritz Hunsmann montre que ce processus n'est pas dénué de revers⁴⁷. Le cas tanzanien, à l'instar de celui de l'Afrique du Sud, est ici emblématique des nouvelles perspectives mais aussi des nouvelles contraintes en matière de lutte contre l'insécurité alimentaire.

44. Alain Desrosières utilise même la formule d'« outil de preuve et de gouvernement » pour désigner les usages politiques des chiffres et des indicateurs. Voir A. Desrosières, *Gouverner par les nombres. L'argument statistique II*, Paris, Presses de l'École des Mines, 2008, p. 8. Voir aussi le récent dossier de la *Revue française de socio-économie* sur « Les politiques de quantification », n° 5, 2010.

45. La nutrition émerge alors comme « champ expert » sans avoir encore ni la reconnaissance politique et médiatique, ni la posture hégémonique qu'elle a acquises depuis.

46. Le ministère de la Santé et l'Unicef occupent désormais une position importante dans les réunions de coordination aux côtés des ministères de l'Agriculture et de l'Économie. Voir les documents de l'Ifpri (Institut international de recherche sur les politiques alimentaires), du CILSS (Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel) et du Club du Sahel qui rendent compte de ce glissement, notamment Ifpri, *Stratégie de l'Ifpri vers la sécurité alimentaire et nutritionnelle*, Washington, 2003.

47. D. F. Bryceson, « Risking Death for Survival: Peasant Responses to Hunger and HIV/AIDS in Malawi », *World Development*, vol. 34, n° 8, 2006, p. 1654-1666.

Sur le plan technique, les gouvernants se sont aussi beaucoup appuyés, à partir des années 1990, sur les relevés de prix⁴⁸ et les mesures de pauvreté. Mais, là encore, leur mode de collecte et de calcul ainsi que leur usage posent question. En modifiant certains seuils ou certaines classes, en agrégeant les données, il est possible de minorer ou de majorer l'intensité et la diffusion de l'insécurité alimentaire. Par ailleurs, il s'agit de données politiquement sensibles puisqu'elles dressent indirectement un bilan des actions de chaque gouvernement. Parallèlement, on relève le succès croissant, auprès de l'ensemble des acteurs humanitaires, d'indicateurs synthétiques permettant de caractériser les fragilités individuelles ou familiales⁴⁹. Ils permettent de délimiter des gradients de vulnérabilité à l'insécurité ou de malnutrition⁵⁰, aisément cartographiables, et rapidement utilisables par les experts et les gouvernants, sans que le protocole soit toutefois toujours explicite.

François Enten aborde la question des rapports tissés entre expertise institutionnelle et gouvernance politique à partir du cas éthiopien. Compte tenu de sa grande sensibilité politique aux pénuries céréalières récurrentes, l'Éthiopie constitue un exemple particulièrement intéressant⁵¹. L'immersion professionnelle de Enten lui permet d'analyser sans concession le « système-expert » de prévention des crises alimentaires. Alternant observations « à chaud » issues de la participation à des missions de terrain et relecture de documents d'évaluation, il montre combien les données chiffrées sur lesquelles s'appuient les décisions restent approximatives et parcellaires. Comment d'ailleurs les agents locaux des ministères techniques pourraient-ils assurer la mise à jour d'un ensemble de données thématiques localisées (par village et par district) avec des moyens de déplacement dérisoires et en un laps de temps très court ? La conclusion est valable pour l'ensemble des pays ayant

48. C. Araujo-Bonjean, C. Araujo et S. Brunelin, *Prévenir les crises alimentaires au Sahel : des indicateurs basés sur les prix des marchés*, Clermont-Ferrand, Cerdi, 2009.

49. On pourra consulter avec intérêt J. Burg, « Measuring Populations' Vulnerabilities for Famine and Food Security Interventions: The Case of Ethiopia's Chronic Vulnerability Index », *Disasters*, vol. 32, n° 4, 2008, p. 609-630; A. Swindale et P. Bilinsky, « Development of a Universally Applicable Household Food Insecurity Measurement Tool: Process, Current Status, and Outstanding Issues », *Journal of Nutrition*, n° 136, 2006, p. 1449-1452; M. Savy, Y. Martin-Prével, P. Sawadogo, Y. Kameli et F. Delpeuch, « Use of Variety/Diversity Scores for Diet Quality Measurement: Relation with Nutritional Status of Women in a Rural Area in Burkina Faso », *European Journal of Clinical Nutrition*, vol. 59, n° 5, 2005, p. 703-716.

50. Voir la série de rapports nationaux intitulés *Analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité*, produits par le PAM entre 2003 et 2005, ainsi que le rapport conjoint PAM, FAO et al., *Enquête sur la sécurité alimentaire des ménages au Niger (avril 2010). Résumé exécutif (mai 2010)*, s.l., 2010, disponible sur <www.reliefweb.int>.

51. En Éthiopie, à l'issue des élections législatives de 2005 marquées par des émeutes, le régime s'est durci : la loi sur la société civile de 2008 a fortement rogné les marges de manœuvre des ONG tandis qu'une loi de janvier 2009 autorise les arrestations de journalistes sur simple dénonciation.

développé des outils similaires (Mali, Burkina Faso, Sénégal, Madagascar) puisque les logiques restent les mêmes.

La critique adressée à cette expertise dépasse la simple question des marges d'incertitude statistique. C'est aussi la diversité des modes de collecte qui pose problème : tantôt des observations, tantôt des déclarations, tantôt des simulations et, plus rarement, des mesures *in situ*. Se pose aussi la question des « combinatoires statistiques » propres à chacun, qui rendent aléatoires les comparaisons dans le temps et dans l'espace. L'examen des bulletins d'alerte précoce et des diagnostics régionaux produits par les ONG comme par les acteurs institutionnels montre aussi combien la production et la validation d'indicateurs synthétiques l'emportent sur la compréhension nuancée de processus complexes.

Plus inquiétante encore est l'opacité qui nimbe cette ingénierie technocratique. Des négociations serrées – des marchandages, pourrait-on dire – ont parfois lieu entre bailleurs et gouvernants pour calibrer le niveau « politiquement acceptable » du déficit céréalier⁵² (voir le texte de Vincent Bonnacase à ce propos sur le Niger). Les SAP ne procèdent pas d'une autre logique : leurs limites spatiales et leurs thématiques relèvent fort logiquement de choix de gouvernement. Ainsi ont-ils pendant longtemps négligé de s'intéresser à la faim dans les villes ou dans les zones non sahéliennes, au prétexte que les populations y auraient été moins vulnérables en raison de meilleures potentialités agronomiques ou d'une plus grande diversité d'activités. Mais les institutions internationales (FAO, PAM) ne partageaient-elles pas le même aveuglement ? Dans ce processus, les experts ne sont pas neutres et participent eux aussi à ce pilotage politique en fournissant un label d'objectivité et de scientificité. En retour, les choix effectués contribuent à façonner notre manière de percevoir les risques et d'appréhender la faim (ou de ne pas la voir) : ainsi experts, développeurs et gouvernants ont-ils pendant longtemps occulté l'existence de « famines vertes » en Éthiopie⁵³ ou celle de la malnutrition dans les zones cotonnières en Afrique de l'Ouest et les savanes tanzaniennes (voir le texte de Moritz Hunsmann), mieux dotées en potentialités agricoles ou en ressources monétaires.

52. M. Poussart-Vanier, « La politisation de l'aide alimentaire d'urgence au Burkina Faso », *Revue Tiers Monde*, n° 184, 2005, p. 753-754. Pour le cas du Mali, se reporter à P. Janin, « Leçons d'une crise alimentaire annoncée au Mali », IRD-Dakar, document de travail, 2008, p. 8-9, disponible sur <hal.archives-ouvertes.fr>.

53. Il s'agit des famines peu visibles qui touchent l'Éthiopie fertile aux terroirs minutieusement aménagés. Voir A. Gascon, « "Croissant aride" et Éthiopie "heureuse" : la "montagne la plus peuplée du monde" face aux crises », in F. Bart, S. Morin et J.-N. Salomon (dir.), *Les Montagnes tropicales. Identités, mutations, développement*, Talence, Cret-Dymset, 2001, p. 193-204. Voir aussi S. Planel, *La Chute d'un Éden éthiopien. Le Wolaita, une campagne en recomposition*, Paris, IRD, 2008.

Les statistiques mobilisées comme, plus tard, les cartes de l'insécurité alimentaire doivent avant tout être efficaces, c'est-à-dire capables de marquer les esprits, constate Vincent Bonnecase, car ce sont ces « produits d'appel », comme les images médiatiques, qui accélèrent la reconnaissance d'une crise. Bien plus, en dépit de leurs approximations, ces données orientent, valident et légitiment nombre d'interventions d'urgence. Le contrôle de l'information comme des distributions en nature ou en argent est souvent essentiel en période de crise pour consolider le régime en place. Si le contrôle de l'information semblait déjà efficace au début de la décennie, il semble s'être renforcé depuis dans de nombreux pays, comme en témoigne par exemple la gestion par les appareils d'État de nombreux sites internet sur le suivi de la sécurité alimentaire⁵⁴.

EXHIBER LA FAIM : LE POIDS DES MOTS ET DES IMAGES

La faim n'échappe évidemment pas à aux effets de la médiatisation. Un traitement émotionnel de l'information permet de « fabriquer » de l'indignation, quand il ne facilite pas le travail de dénonciation croisée et la quête des responsabilités. Le travail des journalistes permet aussi de rendre compte des controverses et de dénoncer certains silences⁵⁵.

Vincent Bonnecase revient ici sur la famine de 1973-1974 au Niger pour s'interroger sur le décalage (temporel et statistique) entre la réalité de la pénurie et la reconnaissance sociale et politique de son caractère paroxystique. Il montre combien – et cela vaut aussi pour les crises postérieures – le dispositif de gestion (encore embryonnaire à l'époque, faute de structures internationales dédiées et d'appareillage technique approprié) orienté vers la production de données céréalières ne pouvait permettre d'anticiper la crise. De fait, l'intensité de la sécheresse, considérée comme un indicateur assez fiable d'une crise, s'est révélée assez peu mobilisatrice : ce sont bien les déplacements de populations et les décès massifs qui ont contraint le gouvernement à réagir. Le choix des informations relayées joue donc un grand rôle dans la construction de l'objet « crise ». En Éthiopie, ce sont les déplacements forcés de populations, occasionnant de nombreux décès, des zones désertiques de l'Ogaden vers le « grenier utile », plus au sud, qui ont contribué à rendre insupportable la famine en cours. Inversement, en 2005 au Mali, le président Amani Toumani

54. Au Mali, <www.casa-mali.org>; au Burkina Faso, <www.sasbf.net>; à Madagascar, <www.sirsa.mg>.

55. Voir M. Tidjani Alou, « La crise alimentaire de 2005 vue par les médias », *Afrique contemporaine*, n° 225, 2008, en particulier p. 51-53.

Touré a demandé aux populations rurales « de ne pas bouger et de rester sur place », l'État préférant apporter une aide délocalisée afin d'éviter un exode massif et durable vers les villes.

À bien des égards, la peur de la reconnaissance médiatique de la famine et des mobilisations sociales qu'elle pourrait engendrer travaille les gouvernants⁵⁶. De fait, la gestion de la pénurie n'a jamais cessé d'être une préoccupation politique de premier ordre depuis le XIX^e siècle⁵⁷. Le marquage saisonnier des corps, en période de soudure, lorsque les greniers sont vides et lorsque l'argent manque, ne semble ni apitoyer, ni véritablement inquiéter. « La soudure alimentaire n'est pas un phénomène récurrent mais une part de notre vie agricole normale », déclarait ainsi, le 26 avril 2000, Meles Zenawi, Premier ministre éthiopien, dans son discours d'ouverture au « Symposium international sur les performances socio-économiques » à Addis-Abeba. D'aucuns pourraient y voir la prégnance résiduelle d'un « ethos de la frugalité » dans les sociétés du risque : la satiété et la convoitise y seraient encore culturellement désavouées. Inversement, le manque serait plus difficile à accepter pour ceux qui le découvrent (les « classes moyennes urbaines ») dans la mesure où il est associé à une perte de sociabilité liée aux dons et contre-dons alimentaires ainsi qu'à la capacité à « fêter »⁵⁸. On saisit combien une microsociologie de la précarité alimentaire s'avère nécessaire pour compléter les bilans réducteurs fondés sur des indicateurs standardisés.

Certains gouvernants africains sont en tous les cas très sensibles aux qualificatifs utilisés en période de tension alimentaire. Reconnaître l'existence d'une crise alimentaire, c'est certes admettre l'échec des « stratégies » agricoles et alimentaires et s'exposer aux critiques d'une presse qui va parfois un peu vite en besogne, mais c'est surtout déchoir dans la symbolique du « bon père » nourrissant sa famille. Or c'est souvent sur le maintien de cette capacité à redistribuer que se joue la survie d'un régime. Ne plus pouvoir redistribuer, c'est en effet rompre le contrat social qui lie le « bon chef » à ses dépendants⁵⁹.

56. Comme le reconnaissait courageusement, en entretien privé, la Commissaire à la Sécurité alimentaire du Mali à propos de la crise alimentaire de 2005 : « L'année dernière, on a failli sauter. C'était une bombe. On a eu très peur de la situation. C'est pour ça que les autorités sont en train de sensibiliser [les populations] ». Entretien, Bamako, 19 janvier 2006.

57. B. A. Gado, *Une histoire des famines au Sahel...*, *op. cit.*

58. Se reporter à P. Janin et F. de Ch. Ouédraogo, « Précarité et vulnérabilités alimentaires », in F. Boyer et D. Delaunay D. (coord.), « OUAGA. 2009 ». *Peuplement de Ouagadougou et Développement urbain. Rapport provisoire*, Ouagadougou, IRD/Ambassade de France à Ouagadougou, 2009, p. 204-229.

59. Voir J. Siméant, « "Économie morale" et action collective dans les Afriques. Valeur heuristique et usages d'un concept », communication au colloque « Lutter dans les Afriques », Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 22-23 janvier 2010 et V. Bonnecase, « Faim et mobilisations sociales au Niger dans les années 1970 et 1980 : une éthique de la subsistance ? », *Genèses*, n° 81, à paraître en décembre 2010.

D'ailleurs, comme le relève Boureima Alpha Gado, la famine était parfois considérée dans le Niger précolonial comme la « juste » sanction d'un pouvoir illégitime ou incompetent⁶⁰. « L'enjeu vital [est bien] la gestion des demandes sociales », rappellent Daniel Bourmaud et Dominique Darbon à propos du Kenya et du Zimbabwe des années 1980⁶¹. Plus largement, l'effort des gouvernants vise aussi à « rester le[s] maître[s] du jeu de la politique alimentaire⁶² » vis-à-vis des producteurs, des consommateurs, des commerçants et des intervenants extérieurs, même si leurs intérêts divergent. À l'avenir, les gouvernants seront écartelés entre la nécessité de maintenir des bas prix à la consommation (« biais urbain ») et celle d'encourager des prix plus rémunérateurs à la production afin de réduire la dépendance alimentaire.

Les termes de « disette » et de « famine », très marqués historiquement, sont de plus en plus bannis des discours. Au Niger et au Mali, lors de la crise alimentaire sous-régionale de 2005, l'usage du terme « famine » a été vigoureusement combattu par les gouvernants, qui ont préféré parler de « soudure alimentaire aggravée »⁶³. Inversement, les médias en font parfois un usage hâtif, tandis que les humanitaires ont logiquement intérêt à forcer le trait. Plus prosaïquement, si la famine est bien « la résultante de chocs sur des systèmes alimentaires et des populations vulnérables [...] qui n'ont pu être anticipés ou circonscrits par les décideurs⁶⁴ », le terme n'est pas à proscrire pour caractériser certaines crises alimentaires africaines. À Dakar, en mars 2008, l'inscription « On a faim », apparue à certains carrefours routiers avant l'ouverture de la Conférence islamique, a rapidement été effacée, signe d'une grande vigilance du pouvoir en place. *A contrario*, certains gouvernants paraissent relativement insensibilisés : en août 2002, en pleine crise alimentaire liée à la sécheresse, en dépit des 2,3 millions de personnes touchées par la faim (près du quart de la population), le président zambien Mwanawasa s'est offert le luxe de refuser une aide américaine de 10 000 tonnes de maïs parce qu'il s'agissait d'une céréale génétiquement modifiée⁶⁵.

60. B. A. Gado, « Légitimité politique et gouvernance de la faim. Du comportement des "pouvoirs" en période de famine : une perspective historique », communication lors de la journée d'étude « Crises alimentaires et sous-alimentation ordinaire en Afrique subsaharienne. Quand la faim devient-elle un problème ? », Bordeaux, CEAN, 8 juin 2009.

61. D. Bourmaud et D. Darbon, « La politique du pain... », art. cit., p. 36.

62. *Ibid.*, p. 42.

63. Voir P. Janin, « Leçons d'une crise alimentaire annoncée... », art. cit. ; M. Gazibo, « L'espace politique nigérien de la crise alimentaire », in X. Crombé et J.-H. Jézéquel (dir.), *Niger 2005...*, *op. cit.*, p. 67.

64. Ph. Hugon, « L'économie de la famine, inefficience du marché, inéquité des droits ou risque systémique ? » *Revue économique*, vol. 51, n° 3, 2000, p. 647.

65. Déclarant devant le Parlement de Lusaka : « la Zambie préfère mourir de faim que de manger les produits toxiques ».

La médiatisation croissante des scènes de faim a des effets ambivalents. Elle se traduit, par exemple, par le fait que les relations extérieures de certaines institutions (PAM, FAO, Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel) sont de plus en plus assurées par des chargés de communication dont la formation et les modes d'expression ont plus à voir avec le journalisme ou la publicité qu'avec l'économie ou l'anthropologie⁶⁶. De même, la photo et la vidéo sont de plus en plus utilisées pour rendre compte des distributions alimentaires, en lieu et place d'évaluations plus systématiques faites auprès des bénéficiaires. Cette tendance ne s'explique pas seulement par des impératifs financiers et temporels mais également par le souci de maintenir une certaine opacité sur ces mécanismes⁶⁷. Force est de constater que rien ne se décide sans une médiatisation outrancière des situations d'urgence, la faim ordinaire restant peu vendeuse⁶⁸. Depuis la famine au Biafra et plus encore depuis les années 1980, la « peopolisation » désormais incontournable de l'action humanitaire modifie également fortement les priorités d'intervention, désormais davantage dictées par l'actualité que par une analyse objective.

Ce dossier est, bien entendu, loin de pouvoir répondre à la principale inquiétude née de la crise alimentaire de 2007-2008 : comment concilier les exigences de durabilité agro-environnementale, d'équité sociale et de productivité agricole croissante en Afrique subsaharienne avec des moyens dérisoires ? Sur ce sujet, les champs d'étude en friche restent nombreux. Les investissements fonciers des États d'Asie et du Moyen-Orient, tout comme ceux de certaines firmes agro-industrielles, pour la production de riz ou d'agrocarburants constituent ainsi un territoire d'investigation politique et historique encore relativement vierge. L'étude du champ de l'ingénierie informationnelle (de ses objets comme de ses supports), auquel certaines

66. Observations faites lors d'une mission en décembre 2006, à Rome, au siège de la FAO (réunion du Réseau de prévention des crises alimentaires) et au siège du PAM entretien du 14 décembre 2006 avec G. Simon, directeur du Système international d'information sur l'aide alimentaire (Interfais) et F. Buratto, directeur du Service des achats en produits alimentaires (ODTP).

67. C. Ardit, « Niger : chronique d'une évaluation censurée », *Revue Tiers Monde*, n° 184, 2005, p. 861-881.

68. Ainsi, dans le cas de la crise nigérienne, plus de huit mois s'écoulaient entre l'alerte lancée par le PAM en novembre 2004 et le déblocage d'une aide d'urgence (en juillet 2005) consécutif à un reportage de la BBC, montrant des enfants malnutris agonisants ! En juin 2010, le chargé des affaires humanitaires au Bureau des Nations unies à Madagascar, déclare également que le problème persistant de la faim dans le sud-ouest aride est « peu vendeur » mais que, grâce à une montée en flèche des admissions sanitaires, « au moins maintenant, nous avons quelque chose à montrer [aux bailleurs] ». Voir « Madagascar : la faim, difficile à vendre », *Bulletin IRIN*, 28 mai 2010.

contributions font ici écho, est également loin d'avoir été épuisée. Enfin, si les récents discours sur la « gouvernance alimentaire », concept mou et polymorphe (faisant par exemple de la « participation » et de la « concertation » des facteurs idéologiques de succès), n'apparaissent ici qu'en filigrane, c'est parce qu'ils revêtent un caractère davantage incantatoire qu'opérationnel. Une des principales gageures pour ses promoteurs consistera à jouer sur l'ensemble des échelles (du local au global) et à intégrer, parfois à leur corps défendant, des acteurs jusque-là ignorés (réseaux marchands). Le point le plus préoccupant pour l'avenir est *in fine* la difficulté à construire des coalitions d'acteurs, hétérogènes et aux intérêts souvent divergents, et à faire reconnaître la sécurité alimentaire comme un bien public⁶⁹ ■

Pierre Janin

UMR 201 « Développement et sociétés »

Institut d'étude du développement économique et social

Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne / IRD

69. F. Lerin et S. Louafi, « "Tout bouge, rien ne change?". De la difficulté à considérer la sécurité alimentaire comme un bien public global », *Le Courrier de la planète*, n° 91, 2009, p. 5.

VINCENT BONNECASE

RETOUR SUR LA FAMINE AU SAHEL DU DÉBUT DES ANNÉES 1970 : LA CONSTRUCTION D'UN SAVOIR DE CRISE

La famine du début des années 1970 en Afrique sahélienne a suscité de multiples études sur la faim et la malnutrition au Sahel, à un moment où ces phénomènes étaient largement sous-estimés par les acteurs institutionnels. Cette brusque production de savoirs a renforcé un effet de crise quand leur enjeu résidait aussi dans la mise en valeur d'un problème alimentaire chronique.

C'est à partir de la famine du début des années 1970, selon les termes du démographe John Cadwell, qu'on se met à parler des « pays sahéliens [...] pour se référer, comme le veut l'usage des Nations unies, au Sénégal, à la Mauritanie, à la Haute-Volta, au Niger et au Tchad, encore qu'à proprement parler, la majeure partie de leurs populations vivent en dehors du Sahel¹ ». Alors que le « Sahel » était jusque-là un terme bioclimatique désignant la zone de transition entre le Sahara et la zone soudanaise, il devient un terme géopolitique désignant un ensemble de pays africains dont l'un des dénominateurs communs est la faim. C'est dans le contexte de la famine qu'un large public découvre, par le biais de la presse internationale et des campagnes humanitaires, que cette partie du monde est affectée par de graves difficultés alimentaires. C'est également dans ce contexte que les institutions de développement font de la sécheresse et de l'alimentation non plus des questions parmi d'autres, mais le problème central de l'Afrique sahélienne². L'effet de découverte paraît même jouer dans le champ scientifique : si la « géographie de la faim » n'accordait qu'une place de second rang au continent africain dans les années 1960³, plusieurs ouvrages concourent à ériger « la faim au Sahel » comme un objet spécifique au milieu des années 1970⁴.

1. J. Cadwell, « La sécheresse dans le Sahel et ses conséquences démographiques », séminaire du Programme africain de l'École des affaires internationales, Carleton University, Ottawa, mars 1975, p. 6.

2. K. Glenzer, « La sécheresse : The Social and Institutional Construction of a Development Problem in the Malian (Soudanese) Sahel, 1900-92 », *Canadian Journal of African Studies*, vol. 36, n° 1, 2002, p. 1-34.

3. Y. Lacoste, *Géographie du sous-développement*, Paris, PUF, 1965, p. 28-29.

4. Voir principalement Comité d'informations Sahel, *Qui se nourrit de la famine en Afrique ?*, Paris, Maspero, 1974 ; J. Copans (dir.), *Sécheresses et famines du Sahel*, Paris, Maspero, 1975, 2 vol. ; D. Dalby et R. Harrison-Church (dir.), *Drought in Africa*, Londres, SOAS, International African Institute, 1977, 2 vol.

Nous nous proposons de revenir ici sur la manière dont se sont construits les savoirs relatifs à l'alimentation des populations sahéliennes au moment de la famine et de montrer comment, dans ce contexte, « la faim au Sahel » s'est imposée comme une évidence. Il y a un décalage entre cette évidence, telle qu'elle peut être rétrospectivement perçue, et l'incertitude qui a d'abord prévalu chez les responsables politiques de l'époque. Ainsi que le retrace Boureima Alpha Gado, la famine « qui éclata en 1972 »⁵ est l'une des principales crises alimentaires qu'ait connue l'Afrique sahélienne au XX^e siècle, après les famines de 1912-1914 et de 1931. Mais sur le moment, la simple qualification de la situation ne va pas de soi pour les gouvernements sahéliens, pour les fonctionnaires locaux ou pour les agents des organismes internationaux : ce n'est qu'à partir de l'année 1973 que la notion de « famine » fait véritablement l'objet d'un consensus institutionnel. Certes, cette année est précisément celle qui correspond au pic de la crise au regard des statistiques vivrières, des données épidémiologiques et des indicateurs nutritionnels. Mais elle est aussi celle de la mise en place d'une aide internationale massive⁶, de l'installation de nombreuses organisations non gouvernementales sur les territoires sahéliens⁷ et de l'émergence d'un dispositif régional de suivi de la situation alimentaire dans le cadre du Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel⁸, soit autant d'évolutions qui ont suscité une brusque production de savoirs institutionnels sur la faim dans cette région.

On peut donc se demander si la représentation institutionnelle de la crise comme « crise » n'a pas été renforcée par ces modalités de production des savoirs. Il ne s'agit pas de nier la réalité de la famine, si on considère celle-ci comme une « phase de réduction massive et brutale des niveaux de consommation alimentaire »⁹ : nombre de paysans et d'éleveurs sahéliens disent avoir vécu, d'après les premiers entretiens réalisés au milieu des années 1970, « la plus grande catastrophe de leur vie¹⁰ ». Il s'agit juste de montrer que le caractère catastrophique de cet événement a été, à travers le prisme institutionnel, d'autant plus marqué que les connaissances relatives à l'alimentation ordinaire des populations étaient extrêmement limitées. La soudaine production de

5. B. A. Gado, *Une histoire des famines au Sahel. Étude des grandes crises alimentaires (XIX^e-XX^e siècles)*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 47.

6. J.-D. Naudet, *Vingt ans d'aide au Sahel. Trouver des problèmes aux solutions*, Paris, Éditions de l'OCDE, 1999.

7. B. Brown, J. Tuthill et T. Rowe, *International Disaster Response: The Sahelian Experience*, University of Denver, Graduate School of International Studies, 1976.

8. P. Robinson, « The Political Context of Regional Development in the West African Sahel », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 16, n° 4, 1978, p. 579-595.

9. A. Sen, *Poverty and Famine: An Essay on Entitlements and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press, 1982, p. 41.

10. D. Laya, *La Sécheresse: interviews d'agriculteurs et d'éleveurs*, Dakar, Idep, 1974, p. 1.

savoirs relatifs à la faim, à partir de 1973, a ainsi pu renforcer cet effet de crise, quand l'enjeu de ces savoirs résidait aussi dans la mise en valeur d'un problème alimentaire chronique.

QUELS PREMIERS SIGNES DE LA CRISE ?

En 1974, Hal Sheets et Roger Morris dénoncent, dans un ouvrage très médiatisé, la lente réaction des gouvernements sahéliens et des organismes internationaux face à la famine qui touche le Sahel¹¹. De fait, les gouvernements sahéliens ont tardé à faire appel à l'aide internationale, ce qui amène John Iliffe à parler de « dissimulation délibérée » pour des raisons de « prestige¹² ». Cette réaction tardive tient cependant d'abord à la nature des savoirs sur lesquels les gouvernements se sont fondés pour juger de la situation. Ces savoirs se caractérisent par leur dimension fortement empirique : alors qu'il existe, au début des années 1970, des indicateurs statistiques supposés donner la mesure de la situation alimentaire dans les pays sahéliens – et, le cas échéant, prévenir une situation de crise –, la perception de la famine par les pouvoirs publics sahéliens repose d'abord sur une accumulation de signes tangibles émanant des populations.

Ce que disent les statistiques vivrières

Les statistiques vivrières constituent le principal indicateur utilisé au début des années 1970 pour évaluer les niveaux d'alimentation des populations sahéliennes, comme c'était déjà le cas sous la période coloniale¹³. Pareil critère d'évaluation est étroitement lié aux priorités alors affichées en termes de politique alimentaire, que ce soit à l'échelle nationale ou internationale, l'objectif essentiel résidant dans l'augmentation de la production vivrière¹⁴. Or l'aptitude de ces statistiques à circonscrire l'état nutritionnel des populations paraît limitée : en 1973, elles ont davantage confirmé rétrospectivement l'existence d'une crise qu'elles n'ont permis de la prévenir.

11. H. Sheets et R. Morris, *Disaster in the Desert: Failures of International Relief in the West African Drought*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1974.

12. J. Iliffe, *The African Poor. A History*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, p. 255-256.

13. V. Bonnecase, « Avoir faim en Afrique occidentale française. Représentations et investigations coloniales (1920-1960) », *Revue d'histoire des sciences humaines*, n° 21, 2009, p. 151-174.

14. P. Janin, *L'Insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest. Cadres politiques et options techniques pour l'action*, Dakar, IRD, 2008, p. 9.

L'essentiel des données vivrières des pays sahéliens provient alors des services nationaux de l'Agriculture. Ceux-ci établissent chaque année un bilan des récoltes qui, outre sa finalité de surveillance alimentaire, s'inscrit dans le cadre plus global de l'évaluation des richesses nationales et du développement économique. Si la précision de ces bilans céréaliers semble témoigner d'une forte maîtrise de la situation alimentaire, elle est en fait largement aléatoire au regard de la manière dont les chiffres sont établis. Ils reposent en effet sur les déclarations des agents locaux de l'Agriculture, chargés de mesurer chaque année l'extension des cultures dans leur circonscription. Les données spatiales sont ensuite centralisées au ministère de l'Agriculture où leur est appliqué un coefficient de rendement moyen, fonction de la pluviométrie annuelle. Ces évaluations sont loin d'être systématiquement réactualisées, ainsi que le montre le report courant, dans une même circonscription, des mêmes chiffres d'une année à l'autre : le chiffre précédent tend à faire jurisprudence pour un même agent agricole, à tel point qu'une brusque fluctuation annuelle traduit parfois non pas une évolution de la production mais un changement d'agent¹⁵.

Il existe peu de données alternatives à ces estimations nationales. Les principales d'entre elles remontent au début des années 1960. L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) lançait alors son deuxième programme décennal de recensement agricole, lequel était le premier à toucher les pays francophones d'Afrique de l'Ouest¹⁶. Pour les gouvernements africains, ce programme financé par des fonds internationaux offrait le moyen de faire le bilan des ressources nationales dans le contexte des indépendances et du lancement des premiers plans de développement. Les investigations étaient confiées à des agents de l'Insee et à des sociétés d'études privées. Il s'agissait alors d'opérer non plus à partir des déclarations des agents locaux de l'Agriculture, mais à partir de sondages directement réalisés auprès des agriculteurs. Or, à l'époque, l'extrême amplitude des données d'une source à l'autre témoignait déjà d'une forte incertitude quant à l'état de la production vivrière en Afrique de l'Ouest.

Si on prend l'exemple du Niger, on dispose pour l'année 1960 de trois sources différentes, l'une émanant du ministère de l'Agriculture, la deuxième de l'Insee et, la dernière, de la Société d'étude pour le développement économique et social (Sedes¹⁷). En ne tenant compte que du mil et du sorgho,

15. V. Bonnacase, *Pauvreté au Sahel. La construction des savoirs sur les niveaux de vie au Burkina Faso, au Mali et au Niger (1945-1974)*, thèse de doctorat d'histoire, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2008, p. 244-245.

16. FAO, *Rapport sur le recensement mondial de l'agriculture de 1960. Analyse des résultats du recensement et comparaison sur le plan international*, Rome, 1971.

17. La Sedes est un bureau d'études créé en 1958 et spécialisé dans les questions de développement en Afrique francophone.

principales productions vivrières du pays, l'évaluation la plus haute, avancée par le ministère, excède de deux tiers l'estimation la plus basse, fournie par la Sedes¹⁸. Quant à l'enquête de l'Insee, son responsable, Louis Marciniak, estime à son terme que le « plan de sondage n'a pas toujours été respecté », que des « surfaces ont été sous-estimées », que des « cultures ont été mal renseignées » et que les « rendements n'ont pas été réellement mesurés », ce qui doit finalement amener à « utiliser les résultats avec quelques précautions¹⁹ ».

Les fonctionnaires internationaux de la FAO ne sont pas davantage dupes de la fiabilité de ces statistiques vivrières. Dans l'« Enquête sur l'Afrique » où, en 1962, sont synthétisées les données produites sur le continent dans le cadre du « recensement mondial de l'agriculture », les auteurs prennent soin de préciser que les « statistiques [...] sont rudimentaires et n'offrent que des garanties d'exactitude insuffisantes, [...] vu le peu de valeur des chiffres estimatifs de la production dont on se sert pour établir les bilans des disponibilités alimentaires²⁰ ». Mais quelle que soit l'incertitude des chiffres, ceux-ci n'en dessinent pas moins une réalité relativement admise dans les années 1960, malgré l'existence de voix discordantes²¹ : le fait que la plupart des pays africains sont autosuffisants sur le plan alimentaire. D'après les données de la FAO, l'Afrique subsaharienne passe d'un apport énergétique moyen de 2 120 calories par jour et par habitant en 1961 à 2 190 calories en 1971, soit mieux que l'Inde, l'Extrême Orient et les pays asiatiques à économie planifiée²².

Pareille appréciation est brutalement mise en cause au début des années 1970. Si les statistiques vivrières signalent à partir de 1968, dans l'ensemble des pays sahéliens, un fléchissement de la production corrélatif à la baisse des précipitations²³, ce n'est qu'au cours de l'année 1973 qu'elles s'effondrent véritablement. Cet effondrement se fait toutefois en plusieurs temps, comme si les chiffres étaient revisités à la lumière d'autres éléments que les données transmises au départ par les agents locaux de l'Agriculture. Au Mali, le déficit céréalier, d'abord évalué à 130 000 tonnes en janvier, est réévalué à 260 000 tonnes en avril et à 300 000 tonnes en mai²⁴. En Haute-Volta, certaines

18. Sedes, *Les Produits vivriers au Niger. Les mils et les sorghos*, Niamey, 1963 ; Insee, *Enquête agricole au Niger. 1960-1961*, Paris, 1970.

19. Insee, *Enquête...*, *op. cit.*

20. FAO, *Enquête de la FAO sur l'Afrique. Rapport sur les possibilités de développement rural de l'Afrique en fonction du progrès économique et social*, Rome, 1962.

21. En particulier R. Dumont, *Nous allons à la famine*, Paris, Seuil, 1966.

22. FAO, *La Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*, Rome, 1974.

23. Sur le lien entre pluviométrie et production vivrière, voir E. Bernus et G. Savonnet, « Les problèmes de la sécheresse en Afrique de l'Ouest », *Présence africaine*, n° 88, 1973, p. 113-138.

24. T. Brun et V. Kovess, « Situation alimentaire des populations nomades du Sahel durant la sécheresse. Études de cas et réflexions », *Cahiers de nutrition et de diététique*, vol. 9, n° 2, 1974, p. 120.

estimations évaluent le déficit céréalier à 30 000 tonnes, d'autres à 330 000 tonnes, de telle sorte que, selon les termes d'un coopérant français, « aucun chiffre précis ne peut être sérieusement avancé²⁵ ». Au Niger, les premières estimations des agents locaux de l'Agriculture apparaissent vite « trop optimistes²⁶ » et « dépassés par la triste réalité²⁷ » aux préfets, dont beaucoup entreprennent de les revisiter à la demande du ministère de l'Intérieur.

Or cette année 1973 est précisément celle qui voit se déployer une aide internationale d'envergure pour faire face à la famine, après que les chefs de gouvernement sénégalais, mauritanien, malien, voltaïque, nigérien et tchadien ont lancé un appel conjoint, le 26 mars, pour que « le Sahel soit déclaré sinistré par la communauté internationale²⁸ ». Sans parler d'instrumentalisation systématique des chiffres, ceux-ci ont dans ce contexte une finalité éminemment pratique : ils expriment un besoin auprès des bailleurs internationaux. Revisiter les statistiques vivrières à la baisse comme c'est le cas au Mali, c'est tirer vers le haut l'aide alimentaire. La production de ces chiffres est ainsi l'objet de véritables négociations, au milieu de l'année 1973, entre les gouvernements sahéliens et la direction de la FAO supposée coordonner les secours²⁹. Lorsqu'en août 1973, Marcel Ganzin, directeur de la Division des politiques alimentaires et de la nutrition de la FAO, tire un bilan de l'aide nécessaire, il revoit systématiquement à la baisse l'évaluation des besoins céréaliers établie par les gouvernements sahéliens. Cette relecture est justifiée par le « danger » que représente l'introduction d'une « quantité excessive de céréales étrangères dans des pays vivant essentiellement de l'agriculture », vu l'effet dissuasif qu'une telle introduction aurait sur les producteurs locaux³⁰. Dans un contexte de forte incertitude de l'information vivrière, les statistiques n'ont finalement pas tant pour fonction d'évaluer l'ampleur de la crise que de peser sur les mesures prises pour y faire face.

Aujourd'hui, lorsqu'on regarde l'évolution de la production vivrière telle qu'elle peut être retracée dans les séries longues des services statistiques des pays sahéliens, la crise du début des années 1970 apparaît évidente : des courbes bien lisses font apparaître une diminution à partir de 1968,

25. Ministère de la Coopération, République française, *Inflation et sécheresse en Haute-Volta*, Paris, 1974.

26. Archives nationales du Niger (ANN), 86MI/1R6.12, lettre du préfet de Niamey au ministre de l'Intérieur, 26 octobre 1973.

27. ANN, 86MI/1R6.12, lettre du préfet de Dosso au ministre de l'Intérieur, 9 octobre 1973.

28. Comité d'aide et de développement de l'OCDE, *Aide au développement. Efforts et politiques poursuivis par les membres du CAD. Examen 1974*, Paris, 1974.

29. B. Brown, J. Tuthill et T. Rowe, *International Disaster Response...*, op. cit.

30. Archives nationales du Burkina Faso (ANBF), 9V326, CILSS/FAO, *Rapport sur la situation nutritionnelle dans le Sahel affecté par la sécheresse*, Rome, 1973.

un pic négatif en 1973 et une inversion de tendance à partir de 1975. Cette « évidence » n'a cependant pas été perçue comme telle par les acteurs institutionnels au moment où les chiffres étaient établis. Alors que les statistiques vivrières font souvent autorité pour décrire rétrospectivement, faute de données alternatives, l'évolution de la situation alimentaire dans les pays africains, elles ne sont pas toujours prises au sérieux, dans leur fonction descriptive, par leurs contemporains.

Ce que montrent les déplacés

Affirmer que les statistiques vivrières ne disent pas ce qu'elles sont supposées dire ne signifie pas que les agents des États sahéliens n'ont nulle connaissance de la situation alimentaire dans leur circonscription d'exercice. Plus que par des indicateurs chiffrés, cette connaissance apparaît cependant informée par des signes empiriques émanant des populations victimes de difficultés alimentaires et, plus particulièrement, par leurs déplacements. Ces populations ont, en cela, un rôle actif dans la constitution d'un savoir pratique sur la famine.

Pour reprendre les termes de Raymond Scheyven, président du Conseil économique et social des Nations unies, « les gouvernements [sahéliens] ont sous-estimé les effets de la crise et ne se sont rendu compte de la gravité de la situation qu'au fur et à mesure que les populations nomades ou paysannes ont reflué vers les villes³¹ ». Deux types de mouvements sont ainsi signalés par les préfets et sous-préfets des pays sahéliens. Le premier est celui des populations rurales vers les villes. Pareille migration est, sous une forme saisonnière, assez habituelle : nombre de jeunes ruraux rejoignent chaque année les villes, une fois les travaux agricoles achevés, pour y trouver un complément de revenu. Fin 1972, il est cependant question de déplacements massifs de personnes qui, « n'ayant rien récolté dans leurs champs », en sont « réduites à aller chercher des denrées dans les villes ou les centres ruraux³² ». Le deuxième type de mouvements est celui des populations nomades vers le sud. En Haute-Volta, les autorités préfectorales signalent ainsi en juillet 1972 des mouvements d'éleveurs en deçà du treizième parallèle, « ce qui ne se

31. R. de Montvalon, « Éléments d'un journal de la sécheresse », *Cahiers de nutrition et de diététique*, vol. 9, n° 2, 1974, p. 106.

32. ANBF, 9V939, mission CEA/Unicef, *Enquête multinationale sur les mouvements de population des pays du Sahel affectés par la sécheresse (26 janvier-14 avril 1974)*, New York, 1974.

fait jamais³³». Au Mali, des Touaregs de la région de Gao passent la frontière en décembre 1972 pour suivre le cours du fleuve Niger en direction de Niamey³⁴.

Ces mouvements de populations donnent une image palpable de la famine, dans les villes mais aussi dans les grands centres ruraux. Au nord, à partir de la fin de l'année 1972, les populations nomades, d'abord regroupées près des puits, installent leurs campements autour des postes administratifs pour y demander des secours. Tombouctou se remplit de réfugiés, campant dans les rues et y exerçant de multiples petits métiers³⁵. En 1973, l'effet de ces déplacements se fait plus nettement ressentir dans les villes du sud. À Niamey, la présence de Touaregs maliens, d'abord ignorée, devient une source d'inquiétudes pour les autorités municipales au début de l'année³⁶. À Ouagadougou, le préfet signale en juin l'arrivée de « réfugiés bellahs » dans la préfecture, une cinquantaine de familles venues de Ouadalan se présentant devant la mairie pour y solliciter des secours³⁷. À Nouakchott, une zone de baraquements et de tentes se dresse autour de la ville où les réfugiés viennent chercher le soutien de l'administration³⁸. Outre par la demande de secours, l'arrivée des nouveaux venus se traduit par des tensions sociales, préfets et maires signalant une recrudescence du « vagabondage », de la « prostitution » et de la « délinquance juvénile³⁹ ». Ces phénomènes – et surtout leur perception par les autorités municipales comme un problème global associé à la ville – ne sont pas nouveaux⁴⁰, mais tendent à se développer dans le contexte de la famine.

Cette crainte des tensions, mais aussi des épidémies, amène les autorités administratives des pays sahéliens à rassembler les déplacés dans des camps au cours de l'année 1973. Il s'agit de limiter les contacts avec les populations locales, mais aussi de rationaliser l'administration des secours. Les déplacés deviennent ainsi des « réfugiés » dans le vocabulaire officiel des administrations sahéliennes et des agences internationales. En avril, les nomades maliens arrivés à Niamey sont regroupés à la demande du président Diiori Hamani dans un lieu appelé Lazaret⁴¹. Le camp de Lazaret, situé à 9 km de la capitale,

33. *Ibid.*

34. ANN, 86MI/1R72, rapport du préfet de Niamey au ministre de l'Intérieur sur les conséquences économiques et sociales de la sécheresse, septembre 1973.

35. T. Brun et V. Kovess, « Situation alimentaire... », art. cit., p. 121.

36. ANN, 86MI/1R72, rapport du préfet de Niamey..., doc. cit.

37. ANBF, 9V939, mission CEA/Unicef, *Enquête multinationale...*, doc. cit.

38. C. Toupet, « La grande sécheresse en Mauritanie », in D. Dalby et R. Harrison-Church (dir.), *Drought in Africa...*, op. cit., p. 111.

39. V. Bonnacase, *Pauvreté au Sahel...*, op. cit., p. 356-357.

40. L. Fourchard, « Lagos and the Invention of Juvenile Delinquency in Nigeria, 1920-1960 », *Journal of African History*, vol. 47, n° 1, 2006, p. 115-137.

41. ANBF, 9V939, mission CEA/Unicef, *Enquête multinationale...*, doc. cit.

sur la route de Ouallam, devient rapidement le plus grand camp de réfugiés d'Afrique sahélienne. Le même phénomène se produit à Agadez, à Tombouctou, à Gao, à Nouakchott, mais aussi aux alentours de plus petites villes telles que Dori ou Gorom-Gorom en Haute-Volta et de centres ruraux tels que Kabara ou Toya au Mali⁴².

Ce sont ces camps de réfugiés qui cristallisent toutes les représentations de la famine telles qu'elles se diffusent à l'étranger. Ils font l'objet de plusieurs études, la première étant menée en juillet-août 1973 par Thierry Brun et Vivianne Kovess dans les camps d'Agadès, de Tombouctou et de Gao. Les auteurs décrivent les réfugiés comme des « formes humaines décharnées qui évoquent immédiatement les camps de concentration » avec des « enfants aux membres frêles qui promènent leurs ventres énormes [...] et dont les articulations forment des reliefs anguleux de vieillards⁴³ ». Les camps suscitent des rapports tout aussi alarmistes d'organisations internationales. En janvier 1974, un rapport de l'Unicef les décrit comme des lieux où « les réfugiés se disputent avec les porcs les feuilles, les tiges et les racines [...] pour s'en nourrir » et où « les survivants sont des squelettes ambulants dont la vue ne manque pas de vous faire mal au cœur⁴⁴ ». Pareilles images, tout en remplissant une fonction d'alerte, ne sont pas sans faire montre d'un certain sensationnalisme. Jacques Bugnicourt parle à ce propos d'un « processus de peau-rougissement des réfugiés⁴⁵ », tandis que Patrice Sawadogo dénonce le « goût de l'exotisme et du sensationnel des touristes étrangers venant visiter les camps⁴⁶ ».

De fait, les camps donnent l'image d'une grande pauvreté, même si elle n'est pas représentative de la situation dans laquelle vit l'ensemble des populations sahéliennes. Selon les termes de Raymond Gervais, ils livrent « un agrandi sur un phénomène bien plus qu'une photographie de groupe⁴⁷ ». L'état de santé des réfugiés est d'autant plus mauvais qu'il s'est dégradé au cours des déplacements et que la concentration dans un petit espace favorise la diffusion des maladies épidémiques. Les logements sont partiellement constitués de matériaux de récupération. À Lazaret, une partie des habitations est faite de nattes achetées par la Mission catholique tandis que l'autre repose sur l'emploi de cartons, de chiffons ou d'autres éléments récupérés par les

42. ANBF, 9V326, CILSS/FAO, *Rapport sur la situation nutritionnelle...*, doc. cit.

43. T. Brun et V. Kovess, « Situation alimentaire... », art. cit., p. 122.

44. ANBF, 9V939, mission CEA/Unicef, *Enquête multinationale...*, doc. cit.

45. J. Bugnicourt, *Un peuple privé de son environnement*, Dakar, Idep-Unep-Sida, 1974, p. 144.

46. P. Sawadogo, *Enquête sur les nomades refoulés par la sécheresse. Zone de Maradi et de Dakoro*, juin 1974, Dakar, Idep-Unep-Sida, 1975.

47. R. Gervais, *Les Conséquences démographiques de la sécheresse au Sahel : le cas du Niger de 1969 à 1974*, mémoire de maîtrise en démographie, Université de Montréal, 1981, p. 101-102.

réfugiés dans les rues de la capitale⁴⁸. À Maradi, des « habitations de fortune d'une hauteur inférieure à la taille d'homme et d'une largeur de trois à quatre mètres abritent parfois six à huit personnes vivant entassées les unes sur les autres⁴⁹ ». Les biens dont disposent les déplacés se réduisent souvent à des nattes et des couvertures. D'après l'enquête de Patrice Sawadogo réalisée en juin 1974 dans le camp de Dakoro, un tiers des déplacés n'ont ni l'une ni l'autre et dorment à même le sol⁵⁰. Les proportions sont similaires à Lazaret où Jacques Bugnicourt note en août 1974 que seul un tiers des réfugiés a un canari où conserver l'eau, un cinquième disposant d'une marmite et un sixième d'un bagage avec des outils et des vêtements⁵¹.

Les camps sont cependant autre chose que les simples réceptacles de miséreux victimes de la famine et secourus par les pouvoirs publics. Les populations qui y vivent ont un rôle actif dans leur constitution. Loin de n'être que « des endroits où sont placés des indigents », les camps sont aussi, d'après les termes de John Cadwell, « des objectifs de migration choisis délibérément [...] comme la meilleure option disponible⁵² ». La mobilité des réfugiés d'un camp à l'autre, en fonction des secours qui y sont alloués, traduit cette dimension tactique. Le camp de Tahoua, au Niger, qui compte environ 7 500 réfugiés en décembre 1973 n'en compte plus que 1 000 en février 1974, après que le préfet a décidé d'y suspendre l'allocation des secours. Dans le même temps, le camp de Maradi passe de 12 000 à 20 000 réfugiés, cette augmentation étant partiellement due à l'arrivée de populations venues du camp de Tahoua⁵³. De même, les incessantes oscillations de population enregistrées au camp de Lazaret traduisent la manière dont les réfugiés s'adaptent aux opérations de recensement, lesquelles conditionnent le montant des secours alloués : pour maximaliser les secours, il faut être au camp le jour du passage du recenseur⁵⁴.

Les populations déplacées interviennent également dans la gestion même des camps. Au nord, lorsque l'éloignement des camps rend difficile leur couverture par des autorités administratives, des « comités de distribution » composés de réfugiés sont constitués à la demande des autorités préfectorales. Ils ont pour fonction de contrôler le volume de vivres distribué à chaque famille, d'évaluer le nombre de rationnaires et d'arbitrer les conflits éventuels⁵⁵.

48. J. Bugnicourt, *Un peuple privé...*, op. cit., p. 103.

49. ANBF, 9V939, mission CEA/Unicef, *Enquête multinationale...*, doc. cit.

50. P. Sawadogo, *Enquête sur les nomades...*, op. cit., p. 157.

51. J. Bugnicourt, *Un peuple privé...*, op. cit., p. 104-105.

52. J. Cadwell, « La sécheresse dans le Sahel... », art. cit., p. 38.

53. ANBF, 9V939, mission CEA/Unicef, *Enquête multinationale...*, doc. cit.

54. P. Sawadogo, *Enquête sur les nomades...*, op. cit., p. 26-27.

55. ANBF, 9V939, mission CEA/Unicef, *Enquête multinationale...*, doc. cit.

Plus au sud, les autorités préfectorales confient le plus souvent la gestion des secours à des organisations caritatives. Mais les faibles moyens dont celles-ci disposent ne permettent d'assurer qu'une faible emprise sur les réfugiés. Dans le camp de Lazaret, officiellement géré par la Mission catholique de Niamey, les réfugiés reconnaissent en fait des chefs qui participent à la distribution des secours et au maintien de l'ordre. Chaque quartier du camp, nommé selon l'origine géographique des réfugiés, reproduit l'ordre social qui préexistait dans la zone de départ⁵⁶. L'emprise institutionnelle est tout aussi faible sur le camp d'Ayorou, près de Tillabéry, conjointement géré par la Croix rouge nigérienne et Caritas. Cette double gestion profite aux réfugiés qui peuvent jouer sur la concurrence entre les deux organisations pour recevoir des secours à la fois de l'une et de l'autre⁵⁷.

Ainsi, les populations déplacées ont eu, plus que les indicateurs statistiques, un rôle décisif dans la visibilisation de la famine. D'une part, leur concentration dans des camps a cristallisé des images palpables de corps souffrants, lesquelles ont concouru à faire de la faim, au moins temporairement, un « intolérable »⁵⁸. D'autre part, les populations déplacées, loin de ne faire que subir la famine, ont eu un rôle actif d'interpellation des pouvoirs publics. Si elles ont parfois sciemment rejoint les camps, c'est parce qu'elles étaient « convaincues qu'elles avaient droit aux secours⁵⁹ ». Ces phénomènes de déplacements ont finalement rappelé les administrations sahéliennes à l'une de leurs fonctions légitimatrices : celle d'assurer la subsistance de leurs administrés⁶⁰.

QUELLE MESURE DU DÉSASTRE ?

Une fois la famine institutionnellement reconnue comme telle, des investigations nutritionnelles et médicales sont menées dans les territoires affectés, sous l'égide des services nationaux de santé et d'organisations

56. V. Du Bois, *The Drought in Niger. Part III: The Flight of the Malien Tuareg*, New York, American Universities Field Staff, 1974, p. 7.

57. ANN, lettre du chargé de programme du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés au directeur des Affaires consulaires du ministère des Affaires étrangères du Niger, 21 septembre 1974.

58. Sur l'histoire des intolérables contemporains et de leurs limites fluctuantes, voir D. Fassin et P. Bourdelais (dir.), *Les Constructions de l'intolérable. Études d'anthropologie et d'histoire sur les frontières de l'espace moral*, Paris, La Découverte, 2005.

59. J. Cadwell, « La sécheresse dans le Sahel... », art. cit., p. 73.

60. V. Bonnacase, « Faim et mobilisations sociales au Niger dans les années 1970 et 1980 : une éthique de la subsistance ? », *Genèses*, n° 81, à paraître en décembre 2010.

internationales. Elles ont une finalité éminemment pratique, visant non seulement à évaluer l'ampleur du désastre, mais aussi à mobiliser des ressources pour y faire face, alors que l'aide alimentaire internationale, quoiqu'en pleine expansion depuis les années 1950, touche encore relativement peu les pays sahéliens⁶¹. Dans ce contexte, les investigations menées en Afrique sahélienne au cours de l'année 1973 ne visent pas tant à délivrer des données fiables qu'à produire des données efficaces : il s'agit de montrer la gravité de la situation nutritionnelle et les risques d'une catastrophe sanitaire alors que des secours d'urgence commencent tout juste à se mettre en place. Les savoirs qui se constituent sur la famine participent en cela à la mise en forme de la crise : en exacerbant l'importance des problèmes alimentaires sur les territoires sahéliens, ils mettent en exergue un phénomène qui, en dépit de ses proportions inhabituelles, n'est pas nouveau. C'est le savoir produit sur le phénomène qui est véritablement nouveau et qui participe à la construction de la « faim au Sahel » comme problème prioritaire de santé publique⁶².

Le développement d'une recherche nutritionnelle

Les premières grandes études portant sur l'impact nutritionnel de la sécheresse en Afrique sahélienne datent de 1973. Si de nombreux rapports internationaux sont écrits sur la question cette année-là, rares sont ceux qui reposent sur des données de première main : ils se réfèrent tous aux mêmes enquêtes de référence, constituant en cela « une littérature à la fois très abondante et limitée [dont] le principal caractère [...] est la répétitivité⁶³ ». Ces enquêtes ont pour point commun de partir du postulat d'une brusque dégradation de la situation alimentaire dans le contexte de la sécheresse. Elles sont en même temps incapables d'évaluer ce qu'aurait dû être l'alimentation des populations sahéliennes dans des conditions climatiques habituelles, faute de recherches équivalentes menées avant que la famine ne se manifeste.

Les précédents, en matière de recherche nutritionnelle, remontent presque tous à la fin de la période coloniale. Une première série d'investigations avait été initiée par l'Organisme d'enquête pour l'étude anthropologique des populations indigènes de l'AOF (alimentation et nutrition), créé en mai 1946 pour satisfaire les nouvelles demandes onusiennes sur l'évaluation des

61. FAO, *L'Aide alimentaire en chiffres*, Rome, 1984.

62. Sur la construction des problèmes de santé publique, voir D. Fassin, *Faire de la santé publique*, Rennes, Éditions de l'ENSP, 2005.

63. C. Messiant, « Bibliographie », in J. Copans (dir.), *Sécheresses et famines...*, op. cit., vol. 2, p. 120.

conditions de vie dans les colonies. Il fut remplacé en août 1953 par l'Organisme de recherches sur l'alimentation et la nutrition en Afrique, sous l'égide duquel furent menées les premières mesures de la ration calorique sur des échantillons probabilistes en Afrique de l'Ouest francophone. Dans les années 1960, enfin, quelques enquêtes furent également menées par des chercheurs de l'Insee et de l'Office de la recherche scientifique et technique outre-mer dans le cadre d'études plus générales sur la consommation des ménages⁶⁴.

Ce corpus, tout en démontrant la présence de problèmes nutritionnels dans les zones étudiées, ne permettait pas pour autant d'attester l'existence d'une sous-alimentation globale. Les matériaux empiriques sur lesquels reposaient les enquêtes amenaient en outre à les utiliser avec prudence. Pour ne prendre que l'exemple de la zone nomade, principalement touchée par la sécheresse au début des années 1970, les seules données disponibles avant 1973 émanent d'une étude réalisée en 1965 sur 67 chefs de famille interrogés et observés chacun pendant trois jours. Les responsables de l'étude, Rémy Clairin et Fernand Ganon, indiquent à son terme que « les difficultés ont été grandes, les tâtonnements nombreux et les méthodes [...] sans cesse révisées », notamment parce que « la présence d'un hôte, en l'occurrence l'enquêteur, bouleversait totalement les habitudes des ménages ». Si les rations calculées, comprises entre 1850 et 2900 calories par jour et par adulte, apparaissent « plausibles » aux enquêteurs, ceux-ci précisent bien qu'on « ne saurait affirmer qu'ils sont absolument exacts⁶⁵ ».

Le savoir nutritionnel établi en 1973 est donc véritablement nouveau au regard de ces précédents. Trois études menées au cours de l'année font ainsi référence. La première est menée en juillet par Julius Holt et John Seaman pour le compte de l'ONG Save the Children. Elle repose sur l'étude de dix-sept villages situés au nord de la Haute-Volta⁶⁶. La deuxième est menée par Thierry Brun et Vivianne Kovess en juillet et août dans les camps de réfugiés des régions d'Agadès, de Tombouctou et de Gao, dans le cadre d'une mission financée par le Fonds européen pour le développement⁶⁷. La troisième, par la suite la plus abondamment citée, émane du Center for Disease Control d'Atlanta, principal centre de recherche épidémiologique des États-Unis. Cette enquête évalue la situation nutritionnelle en Mauritanie, au Niger, en Haute-Volta et au Mali à partir de l'examen, effectué de juillet à septembre, de

64. Sur ces enquêtes, voir V. Bonneau, « Avoir faim en Afrique occidentale française... », art. cit.

65. Mission économique et pastorale, *Enquête démographique et économique en milieu nomade. Généralités, méthodologie*, Paris, Insee/Sedes, 1966.

66. J. Holt et J. Seaman, « An Inquiry into the Drought Situation in Upper Volta », *The Lancet*, vol. II, 1973, p. 774-778.

67. T. Brun et V. Kovess, « Situation alimentaire... », art. cit., p. 119-127.

3500 enfants issus de villages ou de campements nomades⁶⁸. À ces trois enquêtes, on peut ajouter le rapport sur la situation nutritionnelle dans le Sahel, écrit en août par Marcel Ganzin pour la FAO. Il ne comporte pas de recherches originales mais fait la synthèse de différentes enquêtes sur la consommation alimentaire et l'état sanitaire des populations, menées dans la première partie de l'année par les services de santé des pays sahéliens⁶⁹.

Ce dernier rapport est exemplaire de la difficulté à mesurer le caractère catastrophique de la situation dans le contexte de la sécheresse. Pour chaque pays sahélien, Marcel Ganzin s'interroge sur la « couverture des besoins caloriques et des besoins protéiques dans les conditions normales et habituelles⁷⁰ ». Il mobilise pour cela les savoirs produits « hors crise » sur les niveaux d'alimentation des populations sahéliennes. Une partie des savoirs invoqués remonte à la fin de la période coloniale, comme au Mali où Marcel Ganzin reprend des niveaux de ration calculés en 1957 dans la boucle du Niger⁷¹. Une autre partie est issue des investigations sur la consommation des ménages menées par l'Insee après l'indépendance. Mais il arrive que ces investigations reprennent elles-mêmes des données plus anciennes, comme en Haute-Volta où l'Enquête sur les budgets et la consommation des ménages effectuée en 1963 réutilise les niveaux de ration calculés plus de douze ans plus tôt par l'Organisme de recherche sur l'alimentation et la nutrition en Afrique⁷². Les chiffres calculés au début des années 1950 ont ainsi traversé plusieurs études pour devenir, dans un rapport de la FAO datant de 1973, les niveaux de ration calorique « habituels » des populations voltaïques.

Cette difficulté à se référer à une norme antérieure à la sécheresse apparaît plus patente encore lorsque les enquêteurs appuient leurs recherches sur des critères cliniques. C'est le cas de l'essentiel des enquêtes nutritionnelles menées à partir de 1973 : elles consistent à examiner un échantillon d'enfants pour y relever le rapport poids-taille ou un ensemble de données biométriques et de les rapporter à des normes standard. Or, d'une part, cette notion de « norme standard » est extrêmement volatile : outre que les résultats peuvent considérablement évoluer selon qu'on choisit tel ou tel critère biométrique, les

68. CDC, *Nutritional Surveillance in Drought Affected Areas of West Africa (Mali, Mauritania, Niger, Upper Volta)*, Atlanta, 1973.

69. ANBF, 9V326, CILSS/FAO, *Rapport sur la situation nutritionnelle...*, doc. cit.

70. *Ibid.*

71. Mission socio-économique du Soudan, *L'Alimentation des populations rurales du delta vif du Niger et de l'Office du Niger, 1956-1958*, Paris, Insee, 1961.

72. Direction de la statistique et de la mécanographie de la Haute-Volta, *Enquête budget consommation 1963-1964*, Paris, Insee, 1966 ; A. Serre, *Aspects alimentaires et nutritionnels de la Haute-Volta Est*, Dakar, Orana, 1952.

indicateurs utilisés – le taux de dénutrition qui mesure une insuffisance quantitative et le taux de malnutrition protéino-énergétique qui mesure à la fois une insuffisance qualitative et quantitative – sont eux-mêmes tributaires de définitions sans cesse revisitées par les nutritionnistes⁷³. D'autre part, ces enquêtes sont sans précédent en Afrique sahélienne. Au Niger, la première enquête nationale de ce type est menée entre janvier et avril 1973 à la demande du ministre de la Santé publique, Amadou Mossi. Selon le critère poids-âge, plus de 50 % des 3 000 enfants examinés dans les centres de protection maternelle et infantile apparaissent dénutris et plus de 20 % sévèrement dénutris⁷⁴. Les autorités médicales du Niger en concluent à un état courant de sous-alimentation chez les enfants nigériens, « sans savoir, faute d'étude antérieure, si cet état est "habituel" chez les enfants de cet âge ou aggravé par les années de pénurie alimentaire⁷⁵ ».

La question du degré d'anormalité de la situation fait également débat si on se réfère aux autres études nutritionnelles menées au cours de l'année 1973. L'étude de Save the Children qui porte sur le nord de la Haute-Volta, soit sur la partie la plus aride du pays alors considéré comme le moins bien nourri des pays sahéliens, relève des « niveaux nutritionnels similaires à ceux constatés en d'autres endroits et à d'autres dates dans d'autres parties de l'Afrique tropicale⁷⁶ ». Les taux de dénutrition sévère, compris entre 2 et 10 % selon le critère biométrique retenu, semblent « contredire la vue que l'on a d'enfants maigres comme un clou et aux côtes saillantes », d'après les termes de John Cadwell⁷⁷. L'étude réalisée par le Center for Disease Control, quant à elle, établit des taux de dénutrition qui, quoique s'élevant à 17 %, restent en deçà des premiers chiffres avancés au début de l'année par les gouvernements sahéliens. Des régions officiellement déclarées « sinistrées » par le gouvernement malien présentent ainsi des taux de dénutrition « insignifiants⁷⁸ ». C'est finalement à travers l'étude de Thierry Brun et Vivianne Kovess que la situation apparaît de loin la plus grave puisque près de 80 % des enfants de moins de cinq ans présentent des signes de malnutrition dans le camp de Tombouctou tandis que la ration quotidienne des adultes ne couvre en

73. A. Froment, « Nutrition et anthropobiologie », *Revue Tiers Monde*, vol. 33, n° 132, 1992, p. 835-847.

74. D'après l'indice Stuart-Meredith, la dénutrition est jugée « sévère » lorsque le poids de l'enfant représente moins de 80 % du poids requis d'après la taille.

75. Ministère de la Santé publique et des Affaires sociales, République du Niger, *Rapport sur la situation nutritionnelle des jeunes enfants au Niger en 1974. Comparaison avec 1973*, Niamey, 1975.

76. J. Holt et J. Seaman, « An Inquiry... », art. cit., p. 777.

77. J. Cadwell, « La sécheresse dans le Sahel... », art. cit., p. 15.

78. CDC, *Nutritional Surveillance...*, op. cit.

moyenne que 40 % des besoins caloriques⁷⁹. Ces données concernent cependant les réfugiés, dont chacun s'accorde à dire qu'ils concentrent les symptômes les plus aigus de dénutrition.

Globalement, le constat d'une faim répandue en Afrique sahélienne apparaît bien établi à l'issue de l'année 1973, même si son ampleur diverge d'une étude à l'autre. La question reste cependant de savoir à quel point ce problème est lié à la sécheresse. Si nul ne conteste que l'état de dénutrition mesuré en 1973 est plus grave qu'à l'accoutumée, personne n'est en mesure de préciser dans quelle proportion, la situation antérieure apparaissant rétrospectivement comme très mal connue.

Les morts de la famine

On retrouve la même forme d'incertitude en matière de savoir démographique. En 1973, la question du nombre de morts de la famine occupe une place centrale pour juger de la gravité de la crise. Alors que cette dernière n'est pas encore résorbée, les chiffres n'ont pas seulement une fonction descriptive : ils peuvent justifier une action – par exemple, celle que les organisations internationales auraient menée pour éviter le pire – ou au contraire la dénoncer comme insuffisante. Mais quelles que soient les divergences, chacun s'accorde sur la difficulté à prendre la mesure de la situation.

La plus élevée des estimations produites dans la première partie des années 1970 sur les conséquences démographiques de la famine au Sahel avance le chiffre de 100 000 morts. Celui-ci est présenté en août 1973 par les chercheurs du Center for Disease Control comme le « plafond des décès dus à la famine » au Mali, au Niger, en Haute-Volta et en Mauritanie durant les douze mois précédents. Il repose sur l'extrapolation à l'ensemble de la zone sahélienne du taux de mortalité le plus élevé calculé dans les différents villages et campements étudiés. Ce taux est comparé au taux de mortalité habituel en Afrique sahélienne, ce qui permet d'estimer « à 101 000 le nombre maximal de décès dus à la famine⁸⁰ ». Ce chiffre, largement repris dans la presse africaine et étrangère, apparaît également dans les ouvrages écrits sur la famine au milieu de la décennie. Il est cité par la démographe australienne Helen Ware comme « limite supérieure absolue », limite dont elle juge « peu

79. T. Brun et V. Kovess, « Situation alimentaire... », art. cit., p. 123-124.

80. CDC, *Nutritional Surveillance...*, op. cit.

probable» qu'elle ait été atteinte⁸¹. En France, il est repris dans *Qui se nourrit de la famine en Afrique ?*⁸², ainsi que dans *Sécheresses et famines du Sahel* où, pour Christine Messiant, « les morts dépassent certainement 100 000 en 1973 et on estime que 200 000 à 300 000 personnes sont menacées en 1974⁸³ ».

Ce chiffre des 100 000 morts, à peine avancé, fait en même temps l'objet de larges critiques. Pour le démographe John Cadwell, qui contribue à l'ouvrage collectif dirigé par David Dalby et Ronald Harrison-Church⁸⁴, il n'est que « le fruit de l'imagination⁸⁵ ». Dans un rapport établi en décembre 1973 pour le Conseil de la population du Conseil économique et social des Nations unies, il affirme que « rien ne justifie la généralisation du taux de mortalité le plus élevé à l'ensemble de la population sahélienne, même pour une limite supérieure⁸⁶ ». Il n'en suppose pas moins qu'il s'agit « d'une des sécheresses les plus meurtrières que l'Afrique ait connue⁸⁷ ». Marcel Ganzin met quant à lui en cause ce dernier point. Dans la conclusion du rapport qu'il écrit en août 1973 pour la FAO, il affirme qu'« il n'y a probablement pas de décès causés par les effets directs de la famine ». Il reconnaît en revanche des « effets indirects » liés à une fragilisation des populations devant des épidémies « probablement plus importantes » qu'à l'habitude⁸⁸.

Cette divergence de positions apparaît également dans les études effectuées à l'échelle locale. La plus citée dans les rapports internationaux est menée sous la direction de Ralph Faulkingham et de Peter Thorbahn dans un village nigérien de l'arrondissement de Madoua⁸⁹. Financée par le Conseil de la population du Conseil économique et social des Nations unies, cette étude prétend, à défaut d'être représentative de la situation générale, fournir un exemple significatif des dynamiques démographiques provoquées par la sécheresse depuis 1968. Le village, qui compte environ 1500 personnes en 1969, apparaît, d'après les indices pluviométriques et agricoles, fortement

81. H. Ware, *The Sahelian Drought: Some Thoughts on the Future*, Canberra, Australian National University, 1975, p. 1.

82. Comité d'informations Sahel, *Qui se nourrit...*, *op. cit.*, p. 160.

83. C. Messiant, « La situation sociale et matérielle des populations », in J. Copans (dir.), *Sécheresses et famines...*, *op. cit.*, vol. 1, p. 71.

84. J. Cadwell, « Demographic Aspects of Drought: an Examination of the African Drought of 1970-74 », in D. Dalby et R. Harrison-Church (dir.), *Drought in Africa...*, *op. cit.*, p. 93-99.

85. J. Cadwell, « La sécheresse dans le Sahel... », art. cit., p. 35.

86. *Ibid.*, p. 33.

87. *Ibid.*, p. 1.

88. ANBF, 9V326, CILSS/FAO, *Rapport sur la situation nutritionnelle...*, doc. cit.

89. J. Belding, L. Faulkingham, R. Faulkingham et P. Thorbahn, *The Demographic Effects of Drought in the West African Sahel. The Nigérien Village of Tudu: A Preliminary Report*, Amherst, University of Massachusetts, Department of Anthropology, 1974.

affecté. L'examen clinique des enfants de moins de 2 ans révèle également un grave problème nutritionnel, même s'il apparaît impossible d'affirmer « dans quelle proportion ce problème résulte de la sécheresse⁹⁰ ». En revanche, les enquêteurs, « avant de commencer l'analyse, [s'attendaient] à ce que la sécheresse se reflète dans une augmentation de la mortalité et une diminution de la natalité⁹¹ ». L'analyse des données recueillies révèle que ce n'est guère le cas, la mortalité tendant même à diminuer légèrement entre 1969 et 1973.

D'autres études, menées à l'échelle locale, mettent au contraire en valeur une forte et brusque augmentation de la mortalité. Mais il s'agit, encore une fois, de celles qui portent plus spécifiquement sur les populations déplacées. Les deux principales études menées en 1974 sur les camps de réfugiés portent, l'un sur celui de Lazaret, près de Niamey, et l'autre sur ceux de Maradi et de Dakoro. Dans la première, Jacques Bugnicourt cible des groupes de nomades maliens qui auraient perdu « au moins le sixième de [leurs] effectifs en cours de route⁹² ». Dans la seconde, Patrice Sawadogo évalue la mortalité infantile dans le camp de Maradi à 300 ‰, ce qui est deux fois supérieur à la « mortalité habituelle » des populations nomades du Niger⁹³. Les chiffres invoqués à titre d'indicateurs de la « mortalité habituelle » reposent cependant eux-mêmes sur l'enquête de 1965 en milieu nomade au terme de laquelle Rémy Clairin et Fernand Ganon concluaient à une « sous-estimation manifeste » de la mortalité infantile, liée aux « variations accidentelles dues à la faiblesse des échantillons observés » et aux « oublis ou négligences des enquêteurs et des enquêtés⁹⁴ ». La mesure de la surmortalité devient dans ces conditions difficile à apprécier : ce que disent finalement les études sur les camps de réfugiés, c'est qu'on y meurt sans doute beaucoup plus qu'à l'habitude mais, avant tout, qu'on y meurt beaucoup.

Jusqu'à l'issue de la crise, la question des morts de la famine en Afrique sahélienne reste ouverte. « Quelles conclusions peut-on tirer de l'accroissement du taux de mortalité dû à la sécheresse du début des années 1970 ? », demande le démographe John Cadwell en 1975. « Essentiellement que personne ne sait exactement quelle est la situation⁹⁵ ». Un consensus se dessine sur le fait que la famine affecte davantage les enfants que les adultes, davantage les nomades que les sédentaires, davantage le nord que le sud des territoires, davantage

90. R. Faulkingham et P. Thorbahn, « Population Dynamics and Drought: A Village in Niger », *Population Studies*, vol. 29, n° 3, 1975, p. 468.

91. *Ibid.*, p. 472.

92. J. Bugnicourt, *Un peuple privé...*, *op. cit.*, p. 80.

93. P. Sawadogo, *Enquête sur les nomades...*, *op. cit.*, p. 165.

94. Mission économique et pastorale du Niger, *Enquête démographique...*, *op. cit.*

95. J. Cadwell, « La sécheresse dans le Sahel... », *art. cit.*, p. 35.

en 1974 qu'en 1973 et en 1973 que lors des années précédentes. Mais l'importance de la surmortalité provoquée par la famine – comme l'existence même de cette surmortalité – n'est pas avérée. L'organisation des premiers recensements généraux dans les territoires sahéliens, à partir de 1975, ne permet pas de trancher sur ce point⁹⁶. L'absence de classes creuses dans les pyramides des âges montre que si surmortalité il y a eu, elle n'a pas été sélective sur les générations. Mais, ainsi que le note le démographe Joe Pedersen dans son analyse des résultats au Mali, il est difficile de tirer de ces recensements davantage de conclusions, faute d'opérations similaires qui, réalisées avant la sécheresse, auraient permis la comparaison⁹⁷.

Le 31 décembre 1973, Dee Dee Bridgewater, Sonny Fortune et Roy Brooks se produisent en concert dans une petite salle de Harlem, les bénéfices des ventes de l'enregistrement devant être reversés aux populations sahéliennes victimes de la famine⁹⁸. L'écho de cette initiative est certes limité, surtout si on le compare à celui de son précédent autrement plus médiatisé, le concert organisé deux ans plus tôt à Madison Square par Georges Harrison, Ravi Shankar et Bob Dylan au bénéfice des populations du Bangladesh victimes d'un cyclone et de la guerre⁹⁹. Elle n'en révèle pas moins, outre l'essor du *charity business*¹⁰⁰, la nouvelle notoriété internationale acquise par « la faim au Sahel » pendant l'année écoulée : alors qu'au début de la décennie, nul n'associait spécifiquement les populations sahéliennes à la sous-alimentation, celle-ci est devenue brutalement une caractéristique majeure de celles-là.

Nous avons voulu montrer que cette brusque mise en lumière de la faim en Afrique sahélienne, loin de ne découler que de la dégradation réelle des conditions d'alimentation des populations en période de sécheresse, a aussi été le fait d'une nouvelle production de savoirs sur un phénomène jusqu'alors sous-estimé. L'application d'un certain nombre d'acteurs institutionnels, en 1973, à définir rétrospectivement la norme à l'aune de laquelle évaluer la situation est significative de la manière dont ces savoirs ont participé à la mise en forme de la famine : celle-ci a paru d'autant plus grave qu'était grande l'ignorance de la faim ordinaire. À un moment où l'on parle beaucoup de « crise alimentaire mondiale », on pourrait s'interroger sur cette propension des savoirs à fonctionner

96. R. Blanc, « Le programme africain de recensements : une opération d'assistance internationale spécialement adaptée à l'Afrique », *Population*, vol. 33, n° 2, 1978, p. 460-463.

97. J. Pedersen, « Drought, Migration and Population Growth in the Sahel: the Case of the Malian Gourma », *Population Studies*, vol. 49, n° 1, 1995, p. 111-126.

98. Black Survival, *The Sahel Concert at Town Hall*, New York, Im-Hotep Records, 1974.

99. G. Harisson, R. Shankar and friends, *The Concert for Bangladesh*, New York, Capitol Records, 1971.

100. P. Walkers et D. G. Maxwell, *Shaping the Humanitarian World*, New York, Routledge, 2009.

par à-coups et à présenter sous le prisme de la catastrophe des phénomènes chroniques, au-delà du cas du Sahel du début des années 1970 : l'histoire du traitement institutionnel de la faim en Afrique au cours de ces quarante dernières années est ainsi jalonnée de phases de soudaines focalisations institutionnelles qui ne dépendent pas seulement de l'évolution réelle des conditions d'alimentation des populations africaines ■

Vincent Bonnecase
Université de Nantes

Abstract

Building knowledge on a crisis. Famine in Sahelian Africa in the early 1970s

In the early 1970s, the famine in Sahelian Africa gave rise to numerous studies about hunger and malnutrition in Sahel, while these realities were still largely underreported by institutions. This sudden production of knowledge reinforced the effects of the crisis, but also gave new evidences on the existence of a chronic food problem.

FRANÇOIS ENTEN

DU BON USAGE DES SYSTÈMES D'ALERTE PRÉCOCE EN RÉGIME AUTORITAIRE LE CAS DE L'ÉTHIOPIE

Sur la base d'enquêtes empiriques, cet article montre en quoi l'usage des systèmes d'alerte précoce (SAP) en Éthiopie s'inscrit dans une dynamique de rapports de force entre les donateurs et le gouvernement autour des choix politiques de l'aide. Il met au jour la manière dont les équipes d'experts en charge de l'évaluation des besoins en aide alimentaire ajustent leurs résultats, soit à l'issue de négociations, soit sous l'autorité des cadres de l'administration éthiopienne. Elles parviennent ainsi à respecter les scénarii prédéterminés au niveau central et à tempérer la compétition avec d'autres programmes d'aide aux populations. Cette étude de cas montre que les modalités de l'extraversion de l'aide internationale peuvent s'opérer très en amont des étapes finales de distribution de l'aide alimentaire.

Nous nous proposons d'interroger la qualité du ciblage de l'aide alimentaire en ouvrant les boîtes noires de la production des données officielles des systèmes d'alerte précoce (SAP) en Éthiopie. Les SAP sont des dispositifs destinés à « fournir des informations rapides et fiables » sur la sécurité alimentaire des populations, de façon à ce que « les mesures appropriées soient prises par les gouvernements, la communauté internationale et les autres acteurs concernés » pour prévenir les crises alimentaires¹. Par la collecte et le traitement de données, les SAP permettent théoriquement de localiser et de quantifier les déficits agro-pastoraux afin d'ajuster les mesures de sécurité alimentaire et de cibler la distribution de l'aide. Fondés sur les données gouvernementales, les SAP internationaux sont accessibles sur Internet² et informent de façon quasi instantanée des crises alimentaires mondiales par le biais de bulletins, de cartes et de bilans chiffrés.

1. Se référer au site de la FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture), <fao.org>.

2. Consulter le site de la FAO consacré au Système mondial d'information et d'alerte rapide (Smiar), <fao.org/GIEWS/english/index.htm> et celui de l'Agence de coopération américaine en charge de l'assistance humanitaire (United State Agency for International Development, USAID) pour son Famine Early Warning System (Fews, <fews.net>), ainsi que le site Ethiopian Early Warning System de l'Agence pour la prévention et la préparation des désastres (DPPA, <dppc.gov.et>).

En Éthiopie, la fiabilité des SAP en tant qu'outils d'évaluation et de décision a été très tôt mise à l'épreuve en raison de l'importance des montants de l'aide accordée au pays – l'un des premiers récipiendaires de l'aide alimentaire internationale – et des risques réels ou supposés de son instrumentalisation.

Nous chercherons à saisir comment et pourquoi, en dépit de ses insuffisances méthodologiques, le SAP s'impose comme vecteur de dialogue entre les groupes d'acteurs impliqués dans le processus d'attribution de l'aide alimentaire. Par sa forme synthétique et quantitative, le SAP s'apparente à un « système-expert », défini comme un « domaine technique ou de savoir-faire professionnel » qui permet de générer la confiance indispensable aux institutions modernes pour gérer des décisions globales de façon délocalisée³. Mais si le SAP se donne à voir sur Internet comme un objet technico-scientifique modélisé, chiffré et statistique, le processus de quantification de l'information est quant à lui paradoxal, tiraillé entre les exigences contradictoires du prescriptif et du descriptif. En effet, pour le déclenchement des alertes, le SAP doit produire un flux ininterrompu d'informations malgré les lacunes méthodologiques et les carences des données. Les critiques pointent régulièrement les limites de cet outil jugé approximatif, réduit à signaler les crises *a posteriori*⁴. Elles considèrent que les prédictions des SAP seront toujours « plus proche[s] de l'art que de la science⁵ », voire que le SAP résulte d'un « bricolage technique » n'aboutissant qu'à des « succès partiels⁶ ». En Éthiopie, les échelles macro des bilans alimentaires des SAP ont longtemps été critiquées pour leur imprécision conduisant à des inégalités dans la répartition géographique de l'aide⁷. Enfin, si le dispositif atteint aujourd'hui un degré de sophistication avancé, grâce à l'introduction de modélisations de la vulnérabilité socio-économique des populations ciblées⁸, force est de constater qu'en 2003 et 2008, le SAP n'a pas permis d'identifier

3. Sur le concept de système-expert, voir A. Giddens, *Les Conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 36.

4. M. Buchanan-Smith et S. Davies, *Famine Early Warning and Response: The Missing Link*, Londres, IT Publications, 1995; S. Devereux, « Besoins d'informations et d'institutions adéquates », in Coll., *Food Insecurity in ACP Countries. Policy and Programme Interventions Affecting Vulnerable Groups (Proceedings of CTA Seminar, Leuven, Belgium, 26-30 August 1998)*, France, CTA, 2000; J. Hoddinott, M. S. Bos et al., *Redefining the Role of Food Aid*, Washington, Ifpri, 2003, <ifpri.org>.

5. M. Buchanan-Smith et S. Davies, *Famine Early Warning...*, *op. cit.*, p. 6.

6. K. Glenzer, « "We aren't the world". La production institutionnelle du succès partiel », in X. Crombé et J.-H. Jézéquel (dir.), *Niger 2005. Une catastrophe si naturelle*, Paris, Karthala, 2007, p. 139.

7. Voir D. C. Clay et al., « Food Aid Targeting in Ethiopia. A Study of Who Needs it and Who Gets it », *Food Policy*, vol. 24, 1998, p. 391-409.

8. T. Boudreau, *Solving the Risk Equation. People-centred Disaster Risk Assessment in Ethiopia*, n° 66, Londres, Oversea Development Institute, 2009.

d'importants déficits agro-alimentaires localisés dans le sud du pays et qui n'ont été révélés que tardivement par des poches de malnutrition infantile déclenchant une fois de plus le déploiement de la machinerie humanitaire et du spectre médiatique de la famine.

Dans ce texte, nous traiterons l'objet SAP en mettant au jour le processus de négociation à l'œuvre tout au long de la chaîne de production des chiffres, de façon à mieux comprendre en quoi « la politique alimentaire résult[e] [...] de compromis multiples et réitérés entre groupes sociaux et décideurs aux intérêts essentiellement contradictoires⁹ ». Tout d'abord, un recadrage historique restituera les ajustements successifs des SAP et des programmes d'aide alimentaire en Éthiopie. Ensuite, une ethnographie des pratiques des équipes d'experts éthiopiens observées de 2002 à 2004 décrira les méthodes d'évaluations des déficits agro-pastoraux. Enfin, nous étudierons les modes de négociation des montants de l'aide alimentaire entre agents gouvernementaux, équipes d'experts et donateurs internationaux. Nous préciserons en quoi consiste le rôle des experts dans le processus de légitimation des décisions officielles. Finalement, en restituant la dynamique de co-construction des données chiffrées, qui associe « la façon de penser la société, les modalités de l'action et les modes de description¹⁰ », nous chercherons à montrer en quoi le couplage de carences méthodologiques et des jeux de pouvoir entre experts, donateurs internationaux et cadres administratifs du régime éthiopien – aujourd'hui qualifié sans détours d'autoritaire¹¹ – peut être la cause des défaillances de l'alerte précoce.

LE SAP OU L'ART DES COMPROMIS

Un bref retour historique permettra de saisir l'évolution des SAP et leur place dans le système de l'aide éthiopien, où la « façon de penser » l'aide procède d'une succession de compromis entre les groupes d'acteurs concernés.

Déclenchée par les famines sahéliennes des années 1970, la généralisation des SAP sur le modèle du Smiar¹² de la FAO est contemporaine de la phase de réforme d'un régime international de l'aide alimentaire initialement présidé par les intérêts politiques et économiques des donateurs. Conçu pour faire

9. *Ibid.*, p. 734.

10. A. Desrosières, « Décrire l'État ou explorer la société : les deux sources de la statistique publique », *Genèses*, n° 58, 2005, p. 4-27.

11. International Crisis Group, *Ethiopia: Ethnic Federalism and its Discontents*, Africa report n° 153, Nairobi/Bruxelles, septembre 2009.

12. Voir note 2.

prévaloir les intérêts humanitaires des populations, le SAP constitue un des éléments de cette réforme, qui fut portée de façon consensuelle par une « communauté épistémique » – essentiellement composée d’universitaires, de professionnels d’agences internationales et d’ONG – et finalement adoptée par les gouvernements donateurs et récipiendaires¹³. Outil de surveillance encore assez rudimentaire, hérité du *Famine Code* britannique datant des famines indiennes de 1876-1877¹⁴, il fut revisité lors des tentatives d’affranchissement des données gouvernementales, avec la création du *Fews*, un système créé par le Département d’aide américain (USAID) en 1985 et l’introduction des méthodologies alternatives de la *Household Economy Approach* par les ONG à partir des années 1990¹⁵. La coexistence de différents SAP dans un même pays s’accompagne souvent d’écarts prononcés entre les résultats produits, dont l’adoption par les donateurs et le gouvernement procède de rapports de force ou d’ajustements consensuels¹⁶.

Le SAP éthiopien s’inscrit dans un contexte de précarité alimentaire chronique, qui se manifeste tant à travers la récurrence des famines et des bouleversements politiques qu’elles induisent, qu’à travers la présence permanente de l’aide alimentaire¹⁷ et des institutions humanitaires¹⁸. Premier SAP africain, il fut établi en 1974 à la fin du règne d’Haïlé Sellassié, par le Département d’alerte précoce rattaché à la Relief and Rehabilitation Commission (RRC) créée en réaction tardive à la famine de 1973. Il fut systématisé sous le régime militaro-communiste du *Derg* de Mengistu Haïlé Mariam (1974-1991) engagé dans un « contrat contre la famine¹⁹ ». Depuis la proclamation de la République démocratique fédérale d’Éthiopie en 1995, le SAP appartient à un dispositif institutionnel de l’aide, où celle-ci, qui couvre jusqu’à un dixième des besoins alimentaires nationaux, se transforme en une

13. J. Hopkins, « Reform in the International Food Aid Regime: The Role of Consensual Knowledge », *International Organization*, vol. 46, n° 1, 1992, p. 225-264.

14. M. Fourcade, « Les Britanniques en Inde (1858-1947) ou le règne du “cyniquement correct” », in M. Ferro (dir.), *Le Livre noir du colonialisme*, Paris, Robert Laffont, 2003, p. 302-350.

15. S. Devereux, « Besoins d’informations... », art. cit. ; T. Boudreau, *Solving the Risk Equation...*, op. cit.

16. M. Buchanan-Smith et S. Davies, *Famine Early Warning...*, op. cit.

17. R. Pankhurst, *An Introduction to the Medical History of Ethiopia*, Trenton, The Red Sea Press Inc., 1990 ; A. de Waal, *Famine Crimes, Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*, Londres, African Rights and the International African Institute, 1997 ; S. Planel, « Réalités, perceptions et usages des “famines vertes” du sud éthiopien », *Revue Tiers Monde*, n° 184, 2005, p. 837-859 ; D. Rahmato, « La pauvreté et la recherche de la sécurité alimentaire », in G. Prunier (dir.) *L’Éthiopie contemporaine*, Paris, Karthala, 2007, p. 285-308.

18. S. Lautze et al., *Humanitarian Governance in the New Millenium: An Ethiopian Case Study*, Londres, Overseas Development Institute, 2009.

19. *Ibid.*

véritable « rente nationale²⁰ » d'origine presque exclusivement internationale. L'aide alimentaire d'urgence a atteint un pic historique en 2003 en ciblant près de 15 millions de personnes. Néanmoins, le recours à l'aide d'urgence massive est aujourd'hui en baisse, car elle est couplée à des programmes de veille et de prise en charge nutritionnelles²¹ et à des initiatives de lutte contre l'insécurité alimentaire lancées dès 2002 par le gouvernement et les donateurs (USAID, Banque mondiale, Union européenne, etc.). Ces dernières visent à offrir un filet de sécurité (Productive Safety Net Programme), avec un apport en vivres, argent et « packages » agricoles destiné à restaurer le capital des bénéficiaires afin de surmonter les crises alimentaires chroniques²², ainsi qu'en un programme de réinstallation (Resettlement) des populations affectées vers des zones fertiles²³. Ces trois programmes – aide alimentaire, Safety Net et Resettlement – se superposent et se concurrencent à la fois car le maintien de l'aide alimentaire d'urgence entre en contradiction avec la tendance au développement d'une aide globale dorénavant pensée à plus long terme, orientée vers la recherche de l'autonomie alimentaire et reposant sur la responsabilisation des individus. En cherchant à réduire l'aide alimentaire au minimum, le gouvernement actuel postule que la sécurité alimentaire sera atteinte grâce à une autosuffisance fondée sur l'agriculture domestique. Le politiste Dessalegn Ramatho juge cette politique irréaliste car, outre le fait qu'elle n'implique aucun changement structurel du secteur rural, elle ne tient pas compte de l'insécurité foncière ni de la dégradation du sol²⁴. Aujourd'hui, les économies alimentaires sont toujours dépendantes de l'aide d'urgence, couvrant environ 6 millions de personnes en 2010. Enfin, il est reconnu que le programme de Resettlement n'a réduit ni la pauvreté ni l'insécurité alimentaire mais a plutôt déplacé les populations pauvres et rurales vers des zones reculées, les marginalisant et les rendant invisibles²⁵. Le Productive Safety Net Programme a également eu un succès mitigé auprès des paysans, l'impact sur leur sécurité alimentaire variant considérablement en fonction

20. S. Planel, « Réalités, perceptions et usages... », art. cit.

21. Programme qui couvre jusqu'à environ 75 000 enfants sévèrement malnutris et 700 000 enfants, femmes enceintes et allaitantes.

22. Ce programme couvre aujourd'hui près de 8 millions de personnes, soit 10 % de la population éthiopienne. Voir D. O. Gilligan et al., *The Impact of Ethiopia's Productive Safety Net Programme and its Linkages*, Washington, International Food Policy Research Institute, 2008.

23. Jusqu'à environ 3 millions de personnes sont ciblées par ce programme de réinstallation. Voir A. Pankhurst et F. Piguet (dir.), *Moving People in Ethiopia: Development, Displacement, and the State*, Rochester, James Currey, 2009.

24. D. Rahmato, « La pauvreté... », art. cit.

25. L. Hammond, « Strategies of Invisibilization: How Ethiopia's Resettlement Programme Hides the Poorest of the Poor », *Journal of Refugee Studies*, vol. 21, n° 4, 2008, p. 517-536.

de la nature de l'aide apportée à chaque famille (argent ou nourriture) et du nombre de bénéficiaires²⁶.

Le Département d'alerte précoce éthiopien, principal organe en charge du SAP et du ciblage de l'aide alimentaire, a connu depuis sa création une succession de réformes qu'il faut lire comme la traduction des efforts répétés des institutions internationales pour se démarquer de la centralisation administrative de l'État éthiopien. Sous le *Derg*, lors de la famine de 1983-1985, le gouvernement américain de Reagan fit face à un dilemme moral et politique : comment apporter de l'aide aux populations sans pour autant soutenir un gouvernement hostile ? De son côté, le gouvernement éthiopien fit le choix d'accepter l'aide américaine, à un moment où cette décision risquait de déstabiliser le régime²⁷. La suspicion des pays occidentaux généra une séparation, dans les années 1980, des SAP des donateurs et de celui du Département d'alerte précoce éthiopien. Le gouvernement toléra cette duplication permettant aux donateurs d'agir de façon indépendante en confiant les distributions de nourriture aux ONG. Les évaluations de la FAO et du PAM (Programme alimentaire mondial) prévalaient sur celles du SAP national, même si leurs sources étaient identiques et les écarts de résultats infimes²⁸. Il s'ensuivit un affaiblissement de la RRC, discréditée tant par les donateurs occidentaux que par le régime éthiopien. Malgré les efforts des agences onusiennes pour renforcer les capacités du Département d'alerte précoce, transformé en DPPC²⁹ en 1995 puis en DPPA³⁰ en 2003, la logique de scission entre les aides d'urgence et de développement a progressivement poussé à son démantèlement, en limitant son rôle à l'allocation d'aides d'urgence de plus en plus réduites. Les prérogatives majeures de ciblage de l'aide axée sur le Safety Net reviennent ainsi aujourd'hui à un Bureau de coordination de la sécurité alimentaire chapeauté par le ministère de l'Agriculture et du développement rural.

Sous le régime actuel, les donateurs ont tenté de confronter les évaluations gouvernementales à celles produites par d'autres institutions. En 2000, le montage d'équipes dites « multi-agences », composées de membres du gouvernement, d'organisations internationales et non gouvernementales, diversifia le panel des intervenants en charge d'évaluer les besoins annuels

26. S. Devereux et R. Sabates-Wheeler, *Cash Transfers and High Food Prices: Explaining Outcomes on Ethiopia's Productive Safety Net Programme*, Brighton, Future Agricultures, 2010.

27. E. Kissi, « Beneath International Famine Relief in Ethiopia: The United States, Ethiopia and the Debate over Relief Aid, Development Assistance, and Human Rights », *African Studies Review*, vol. 48, n° 1, 2005, p. 111-132.

28. M. Buchanan-Smith et S. Davies, *Famine Early Warning...*, op. cit.

29. Commission pour la prévention et la préparation des désastres.

30. Agence pour la prévention et la préparation des désastres.

en aide alimentaire³¹. L'introduction à partir de 2003 de nouvelles méthodologies d'évaluation fondées sur des enquêtes sur les revenus économiques menées auprès des ménages – telles que la Household Economy Approach³² – et, en 2004, de données nutritionnelles, a permis aux donateurs de s'émanciper partiellement des données fournies par le ministère de l'Agriculture éthiopien³³. Dans ces jeux de rapports de force, l'obtention d'un compromis autour de données chiffrées « objectives » représente un enjeu pour le maintien de l'influence des donateurs internationaux sur les politiques de sécurité alimentaire éthiopienne et pour l'évaluation indépendante de ces dernières. En effet, depuis les années 1950, et à l'exception des phases de retrait de l'aide internationale lors de la dictature du *Derg* dans les années 1980 ou lors de la guerre entre l'Éthiopie et l'Érythrée de 1998 et des violences post-électorales de 2005, le gouvernement éthiopien a toujours bénéficié d'un puissant « capital de négociation³⁴ » l'autorisant à maintenir un contrôle serré sur la majeure partie de son agenda. La nature autoritaire du pouvoir actuel laisse peu d'espace à la remise en question, sur le plan interne, des données gouvernementales produites par une administration contrôlée par l'actuel parti majoritaire, le FDRPE (Front démocratique et révolutionnaire du peuple éthiopien). Derrière la façade d'une autonomie régionale et locale, l'appareil du parti reste en effet dominant, maintenu par un système extensif de patronage et par l'usage de la force pour étouffer l'opposition. Les rhétoriques démocratiques sont contredites par un ensemble de faits, tels que la restriction des alternatives politiques, la quasi-fusion entre le parti majoritaire, l'État et le gouvernement, le contrôle de l'appareil administratif par le parti, ainsi que le harcèlement des journaux et des membres de l'opposition et les violations des droits, en

31. D. Maxwell, « Why Do Famines Persist? A Brief Review of Ethiopia, 1999-2000 », *Institute of Development Studies Bulletin*, vol. 33, n° 4, 2002, p. 48-55.

32. La méthode *Household Economy Approach* combine l'utilisation de sources secondaires issues de l'administration et d'entretiens semi-directifs auprès d'échantillons de groupes de fermiers dans des zones agropastorales spécifiques. Elle permet d'évaluer la sécurité alimentaire et économique des foyers et, par extrapolation, celle de régions entières par comparaison avec une base de référence élaborée selon la même méthode sur chaque zone agropastorale. Encore pilote en 2002, cette méthode portée par l'ONG Save the Children et USAID est aujourd'hui adoptée par le DPPA. Une base de données électronique mise à disposition par la Livelihoods Integration Unit du DPPA sert de référence lors de l'évaluation annuelle des besoins en aide alimentaire.

33. T. Boudreau, *Solving the Risk Equation...*, *op. cit.*

34. Plusieurs données concourent à façonner avantageusement ce capital : l'héritage de relations d'égalité avec les donateurs d'un pays resté indépendant, un appareil administratif réputé efficace, une vision claire du développement portée par le parti dominant et, enfin, la volonté géopolitique des États-Unis de contenir la montée du radicalisme musulman régional. Voir L. Whitfield (dir.), *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 338.

particulier lors des élections de 2005³⁵. Dans ce contexte peu propice au dialogue, où chaque parti « communique l'un contre l'autre³⁶ », polarisant les débats publics sur des oppositions extrêmes, les remises en question des programmes gouvernementaux sont interprétées par les autorités comme une opposition radicale aux politiques étatiques, gouvernementales ou du parti. Le SAP, révélateur potentiel des carences de la politique agricole actuelle, constitue ainsi un enjeu politique central.

L'EMPIRISME COMPILATOIRE DES EXPERTS

L'analyse des « modes de description » utilisés par le SAP montre que l'expertise technique se trouve gravement obérée par l'absence de méthodologie fiable et que la production des résultats est le produit de bricolages empiriques répétés.

De novembre 2002 à novembre 2004, nous avons suivi, à quatre reprises, différentes équipes « multi-agences » lors de leurs tournées d'évaluation en région Amhara, dans les zones du Wollo, du Wag Hemra et de l'Oromya³⁷. En tant qu'anthropologue doctorant, nous avons pu régulièrement procéder à des observations participantes et conduire des entretiens individuels en nous joignant aux équipes lors des voyages, des réunions et de la rédaction des rapports.

Les équipes d'évaluation « multi-agences » sont composées d'Éthiopiens³⁸ et rassemblent entre cinq et six personnes. Pluridisciplinaires, ces équipes réunissent des agronomes, des météorologues, des statisticiens, des agroéconomistes et des géographes ou cartographes. D'autres représentants des agences bilatérales peuvent les rejoindre (USAID, Coopération canadienne), ainsi que des membres de l'administration éthiopienne (ministère de l'Agriculture, Département de météorologie, Département de statistique, etc.) et des ONG (Save the Children, Goal, Care, etc.). Les équipes sont souvent assez hétérogènes, tant du point

35. J. Abbink, « Discomfiture of Democracy? The 2005 Election Crisis in Ethiopia and its Aftermath », *African Affairs*, vol. 105, n° 419, 2006, p. 173-199 ; International Crisis Group, *Ethiopia: Ethnic Federalism...*, *op. cit.* ; L. Aalen et K. Tronvoll, « The 2008 Ethiopian Local Elections: The Return of Electoral Authoritarianism », *African Affairs*, vol. 108, n° 403, 2008, p. 111-120 ; R. Lefort, « Powers – Mengist – and Peasants in Rural Ethiopia: The May 2005 Elections », *Journal of Modern African Studies*, vol. 45, n° 2, 2007, p. 253-273.

36. International Crisis Group, *Ethiopia: Ethnic Federalism...*, *op. cit.*, p. 26.

37. Ces zones administratives sont localisées sur les hauts plateaux de production céréalière s'étendant du centre au nord du pays.

38. Exceptionnellement, en novembre 2002, une consultante anglaise s'est jointe à l'équipe, travaillant en appui conseil de « renforcement de capacités » auprès du DPPC de la région Amhara.

de vue de l'expérience que de l'âge, l'origine, la fonction et l'appartenance institutionnelle de leurs membres.

Les évaluations sont calées sur le calendrier des deux récoltes principales et se concluent par la publication officielle des besoins en aide alimentaire. En novembre, à la fin de la grande saison des pluies (*Kerent*), dont les récoltes sont déterminantes pour estimer les bilans céréaliers, la principale évaluation est conduite dans tout le pays. En juin, le bilan global est complété à la fin de la petite saison des pluies (*Belg*). Lors de ces deux cycles, les équipes rencontrent les comités des administrations locales en charge du suivi de l'alerte précoce (composés principalement de fonctionnaires locaux du DPPC et du ministère de l'Agriculture) afin de confronter les données des productions et pertes agricoles de chacune des zones géographiques concernées. Les étapes de l'évaluation suivent les échelons de la hiérarchie de l'administration éthiopienne, du niveau central d'Addis-Abeba à la région, la zone et le district (*woréda*). Elles donnent lieu à de nombreux allers-retours durant trois semaines.

Des données et méthodologies approximatives

Le but des réunions entre les équipes « multi-agences » et les équipes d'experts locaux est de s'accorder sur un nombre global de « bénéficiaires » de l'aide alimentaire, et ce en fonction des déficits agricoles. Cet exercice, répété d'un district à l'autre, prend place dans un agenda serré, contraint à la fois par les rendez-vous de *briefing/debriefing* auprès de chaque comité de district et de zone, par les voyages entre les capitales administratives et par le temps de rédaction des rapports. Au final, le travail des experts tourne à la poursuite épuisante d'insaisissables interlocuteurs des administrations locales pour leur extorquer des chiffres parcellaires. Il en découle une marginalisation des autres modes de collecte d'information, comme les visites de marchés et les rencontres avec les paysans. Ces dernières se font souvent dans l'urgence, en interrogeant les paysans à quelques mètres du bord de la route ou parfois sans même descendre du 4x4. L'ossature principale des évaluations se réduit donc à des échanges à caractère bureaucratique, par le biais de réunions et de rapports écrits et chiffrés. Le rôle des équipes se limite alors à valider le contenu des rapports des districts pour les condenser sous la forme d'un nouveau rapport, qui constitue la synthèse de l'appel annuel à l'aide internationale.

Les données mises à disposition par les équipes de districts lors des réunions sont elles-mêmes le produit de compilations des rapports hebdomadaires et mensuels envoyés par les agents de développement communaux

basés dans les communes (*kebele*) et par les agents du ministère de l'Agriculture basés dans les districts. Il s'est avéré lors d'enquêtes de terrain conduites à la même période dans des villages du Wag Hemra que les données produites à la source par les agents de développement communaux ne résultent, dans le meilleur des cas, que de grossières estimations visuelles des champs les plus affectés. Quant aux évaluations des experts des districts, elles consistent en de rapides visites destinées à évaluer les rendements des cultures dans certains villages. Ni les uns ni les autres ne procèdent à des mesures physiques des surfaces endommagées, mais seulement à une observation visuelle de l'état général des récoltes à partir de laquelle ils estiment des pourcentages de pertes. Cependant, les agents finissent tous par rédiger des rapports incluant des données chiffrées sur les surfaces et tonnages exprimées à l'unité près, et dont la compilation constitue la base des évaluations « multi-agences » et de celles de la FAO.

Lors des réunions de *briefing* ou de restitution, la majorité des experts se plaignent de façon récurrente de la « subjectivité de la méthodologie ». La hiérarchie répond qu'« aboutir à un nombre exact de personnes, ça n'existe pas. Il n'y a pas de formule miracle et c'est comme ça depuis vingt ans³⁹! ». En privé, les propos des experts vont tous dans le même sens: « il faut se débrouiller avec! Dans de telles conditions, chacun doit développer sa propre stratégie pour obtenir les meilleures informations⁴⁰ ». En janvier 2005, ni les propositions de techniques d'enquête sur l'économie domestique de la Household Economy Survey élaborées par l'ONG Save The Children, ni les techniques d'estimation visuelle des rendements du PAM⁴¹ ne sont encore adoptées. Dans la majeure partie des cas, les experts suivent un mode de calcul qui consiste à panacher de façon personnelle et approximative l'approche des bilans alimentaires de la FAO⁴² et les données socioéconomiques inspirées de la Household Economy Survey.

Des résultats ajustés autour de scenarii prédéterminés

Pour étayer leurs décisions, les experts s'appuient donc sur un corpus de données et sur leur savoir-faire empirique. Ils disposent de documents distribués lors

39. Notes de terrain. Intervention du responsable du DPPC de la région Amhara lors d'une séance de briefing des équipes, Bahar Dahir, novembre 2002.

40. Entretien avec le responsable du DPPC de l'équipe d'évaluation, Bahir Dahir, novembre 2002.

41. Cette méthode combine un échantillonnage de récoltes et la comparaison de l'aspect des récoltes avec des séries de photos afin d'en estimer les rendements.

42. Selon cette approche, le déficit agricole annuel lié aux pertes doit être couvert par le montant annuel de l'aide alimentaire.

du premier *briefing* à Addis-Abeba par les représentants du DPPC, du PAM et de Few's, où sont compilées les données des dernières années par district⁴³. Lors de chaque visite d'une zone ou d'un district, ils collectent les données récentes relatives aux récoltes attendues ou endommagées et aux populations affectées. Se satisfaisant de ces données compilées par les bureaux des districts, ils comparent les déficits alimentaires et les requêtes en aide alimentaire – traduites en nombre de « bénéficiaires » – aux trois références principales suivantes :

– les *scenarii* indicateurs. Selon des *scenarii* « bon », « moyen » et « mauvais » déterminés par la qualité des récoltes, trois estimations du nombre de « bénéficiaires » sont calculées lors des activités courantes du SAP. Ces données, finalisées le mois précédent lors de visites antérieures conjointes PAM/DPPC dans la plupart des districts, offrent une fourchette de chiffres qui donne un premier cadrage fondé sur les projections des récoltes à venir. Ces options chiffrées se traduisent alors en prescriptions auprès des équipes multi-agence, qui devront caler leurs résultats sur le *scenario* le plus probable et en respecter les proportions. D'après certains experts, ces *scenarii* puisent aux mêmes sources de données dépourvues de mesures physiques et s'appuient sur des méthodologies de calcul identiques à celles des évaluations finales.

– la moyenne des données. Les experts se réfèrent aux données considérées comme « normales », traduites par les moyennes des cinq dernières années, comme par exemple la moyenne du nombre de « bénéficiaires »⁴⁴. Les discussions avec les autorités sont presque toujours amorcées en comparant les proportions entre les déficits des récoltes et le nombre de « bénéficiaires » de l'année en cours avec les moyennes des années précédentes.

– L'observation empirique du paysage agricole, qui constitue l'unique outil personnel permettant à l'expert d'estimer l'état d'un district ou d'une commune. Il s'agit d'une estimation visuelle de l'état des récoltes ou des troupeaux, observés lors des voyages en 4x4 le long des routes. L'expert la traduit en pourcentages approximatifs de récoltes détruites ou de troupeaux affectés.

43. Il s'agit :

- des courbes de pluviométrie mesurées par satellite sur les six derniers mois (par district) ;
- des cartes de district indiquant les altitudes et la pluviométrie ;
- de la population de l'année en cours ;
- de données officielles cumulées sur les dix dernières années ;
- de pourcentages sur les activités économiques des populations (par district) ;
- de données statistiques générales.

44. Néanmoins, le désaccord sur la définition d'une situation « normale » a suscité d'interminables discussions entre experts. Pour finir, le groupe s'est entendu sur une moyenne établie sur 5 ans à l'exclusion des années exceptionnelles.

Notons enfin que les critères de choix des experts sont évolutifs selon les étapes de l'exercice. Au cours des tournées, les équipes communiquent entre elles par radio. Elles assouplissent ou durcissent leurs transactions avec les districts selon la tendance générale des résultats des autres équipes. Au gré de l'avancée et de la consolidation des résultats, l'envoi des données à la région puis à Addis-Abeba s'accompagne d'un retour des premières estimations du montant global de l'aide du pays. En début d'évaluation, les équipes comparent leurs observations empiriques avec les données des agents locaux en tenant compte de la qualité de l'argumentation de ces derniers. Dans un deuxième temps, elles comparent et ajustent leurs conclusions en fonction des résultats des autres équipes, de la comparaison des moyennes entre les districts et des ajustements autour des *scenarii*. Enfin, une cohérence d'ensemble est recherchée, lors de l'ajustement final, entre les résultats régionaux et nationaux, les résultats annuels et les données moyennées et, enfin, avec les autres programmes en cours du Safety Net et du Resettlement.

Si en 2004, le panachage des méthodologies s'exerçait de façon circonstanciée, il s'est aujourd'hui enrichi et systématisé par l'utilisation d'un programme informatisé de calcul du nombre de « bénéficiaires » fondé sur les méthodes et les résultats des enquêtes socio-économiques de la Household Economy Approach. Lors des évaluations, les équipes continuent de collecter, négocier et compiler les données relatives aux déficits agropastoraux issues du ministère de l'Agriculture ou des départements de statistiques. Ces données sont ensuite traitées par des logiciels sophistiqués pour finalement aboutir à un nombre de « bénéficiaires » de l'aide alimentaire⁴⁵.

L'outil de mesure du SAP lors des visites multi-agences se caractérise donc par le contraste qui prévaut entre, d'une part, l'absence de rigueur dans la pratique des panachages méthodologiques et l'absence de mesures physiques des récoltes tout au long du processus et, d'autre part, le caractère objectivé, chiffré et précis des publications finales. Il permet finalement de confirmer empiriquement l'un des *scenarii* indicateurs élaborés lors de visites antérieures et bâtis selon les mêmes procédés et approximations à partir des moyennes des évaluations des années précédentes. L'outil valide un processus institutionnel qui tourne en boucle, puisant à des sources approximatives pour (re)produire des approximations cumulées d'année en année qui servent de référence à toute nouvelle évaluation.

45. T. Boudreau, *Solving the Risk Equation...*, *op. cit.*

PILOTAGES À VUE ET ARRANGEMENTS ENTRE DÉCIDEURS

L'analyse des modes décisionnels à l'œuvre au sein des SAP montre que les résultats des évaluations sont bien souvent le fruit de marchandages – conduits selon des modalités protocolaires ou autoritaires – entre différents groupes d'acteurs, équipes « multi-agences », autorités locales et donateurs internationaux. Ce processus révèle une chaîne décisionnelle qui s'articule autour d'une succession de petits arrangements destinés, à chaque échelon, à peser sur les orientations des politiques de l'aide.

Comment minorer ou majorer les résultats

Lors des évaluations, il s'avère que les prises de décision et les négociations sont principalement dirigées par les agents du DPPC et du PAM – les plus expérimentés des équipes –, réduisant le label « multi-agences » à un duo. En outre, en cas de désaccord, les cadres du PAM sont à chaque fois perdants face aux agents du DPPC. Les membres de l'équipe s'alignent en effet le plus souvent derrière les décisions de l'agent du DPPC, ce dernier étant favorisé par sa légitimité de représentant de l'appareil administratif éthiopien. L'agent du PAM, limité par son mandat de simple appui technique, finit souvent par capituler après avoir déployé en vain ses arguments.

Dans le cas des négociations avec les comités des districts, les rapports de force tournent le plus souvent en faveur de l'équipe d'évaluation, qui parvient à dominer ses interlocuteurs par la maîtrise des méthodologies ou par sa connaissance de la situation des différents districts. Les négociations procèdent d'un savant équilibre entre, d'une part, le maintien des relations cordiales entre les équipes « multi-agences » et les équipes locales et, d'autre part, la cohérence des résultats avec les moyennes antérieures et les *scenarii* préétablis. Le maintien des bonnes relations est crucial car, comme un expert du PAM nous l'a expliqué, rompre avec un comité de district rendrait impossibles les futures rencontres dont dépend la collecte des informations de routine.

À la mi-novembre 2002, les chiffres relatifs au scénario « *worst case* », arrondis à 15 millions de personnes, sont déjà annoncés dans les médias par les représentants du PAM, du DPPC et par Meles Zenawi, le Premier ministre éthiopien, alors que les équipes d'évaluation sont encore en train de rédiger leurs rapports finaux à Bahir Dahar, capitale de la région Amhara. Par cette annonce précoce, le Premier ministre déjoue les critiques à l'encontre de l'appareil d'État à la fois en dramatisant l'événement par des comparaisons avec les grandes famines des années 1984-1985 et en tâchant de démontrer sa

maîtrise de l'action contre la famine. Il s'avère qu'en réalité, les résultats nationaux de l'ensemble des équipes se montent péniblement à environ 10 millions de personnes. Tous les moyens sont alors bons pour tendre vers les 15 millions déjà publiés⁴⁶. Dans le cas de l'équipe que nous avons accompagnée, les chefs hiérarchiques du DPPC régional sont intervenus tour à tour pour nous convaincre de rehausser les données de deux districts en arguant de l'existence de « sources plus sûres » faisant état de récents dégâts causés par la grêle. Un autre procédé systématiquement appliqué par le DPPC régional est d'additionner aux populations concernées par les récoltes de la grande saison des pluies de l'automne 2002 les populations de la petite saison des pluies susceptibles d'être affectées... en juillet 2003⁴⁷. Malgré ces efforts, les 15 millions annoncés ne seront jamais atteints et le nombre total de « bénéficiaires » de 2003 a plafonné à 13,2 millions. Dans ce cas de figure, les argumentations basculent dans un registre politique où la hiérarchie parvient à imposer sa position tout en respectant le protocole des négociations⁴⁸ et les proportions vraisemblables calées sur les moyennes.

En novembre 2003, les récoltes sont meilleures que celles de l'année précédente. Les nouveaux programmes du Safety Net et le programme Resettlement sont lancés et se trouvent en concurrence avec les programmes d'aide alimentaire gratuite et d'urgence. L'équipe « multi-agences » est surprise de constater que certains districts ont drastiquement réduit les quotas de « bénéficiaires » de l'aide alimentaire sans tenir compte des proportions classiques relatives aux moyennes, ni même des *scenarii*. Autant l'équipe sait négocier à la baisse, autant elle est à court d'arguments pour négocier les chiffres à la hausse face à des cadres administratifs déterminés à ne pas recourir à l'aide alimentaire. Tous les experts s'accordent à reconnaître que des ordres « venus d'Addis-Abeba » pour « couper » les chiffres ont été donnés directement aux chefs des administrations de district qui les appliquent à la lettre pour ne pas concurrencer les programmes du Safety Net et du Resettlement. Lors de la cérémonie finale de restitution des résultats à Addis-Abeba, le nombre national de « bénéficiaires » avoisine le chiffre dérisoire de 1 million. Il n'a jamais été aussi bas dans toute l'histoire de l'aide alimentaire

46. Les résultats finaux de novembre 2002 n'indiquèrent malgré tout que 11,3 millions de bénéficiaires.

47. Comme nous le confiera deux ans plus tard un des experts du DPPC régional, les résultats de l'évaluation de novembre 2002 sur la zone du Nord Shoa ont été revus à la hausse par ses supérieurs, sans aucune négociation.

48. En novembre 2002, ce protocole a été respecté, probablement du fait de la présence d'une consultante anglaise de l'ONG Save The Children en charge du renforcement du SAP, ainsi que de l'introduction des nouvelles méthodologies. Par la suite, notre présence n'a en rien entravé l'imposition directe aux équipes des positions de la hiérarchie.

en Éthiopie. Sous la pression des donateurs internationaux, il sera revu à la hausse trois semaines plus tard par les chefs du DPPC pour se monter à 7,2 millions.

En novembre 2004, la période d'évaluation des équipes coïncide avec la phase d'intensification des programmes du Safety Net et du Resettlement. La tendance à la baisse du nombre de « bénéficiaires » se durcit encore, au point que certains districts déclarent « zéro bénéficiaire ». Comme l'année précédente, les donateurs ont dû renégocier les résultats à la hausse. Dans ce cas de figure, nous sommes en présence d'un court-circuitage radical des experts, qui se voient dépossédés de tout pouvoir dans le processus d'attribution de l'aide, au profit des cadres administratifs des districts.

Les arrangements entre décideurs

Lors de la consolidation finale des données nationales des déficits agricoles annuels à Addis-Abeba, les arrangements entre décideurs ont pris le pas sur les critiques des carences méthodologiques des évaluations. En effet, en décembre 2003 puis en 2004, lors des restitutions officielles des évaluations de la FAO à Addis-Abeba en présence des principaux donateurs (USAID, Union européenne, Coopération canadienne, PAM, etc.), tous les doutes sur les méthodologies et données sont balayés, comme à l'accoutumée, par les partenaires du ministère de l'Agriculture et les principaux donateurs. Les critiques « en coulisse » à l'égard de la qualité de l'évaluation sont pourtant sans équivoque, s'accordant à reconnaître la médiocre qualité de l'évaluation, et ce en dépit de la mise en scène scientifique et pompeuse des résultats. Lors des restitutions auprès des donateurs en 2003 et 2004, l'assemblée passe rapidement sur les différences « négligeables » entre les différents résultats pour commencer à établir un plan d'action et la répartition des rôles entre les principaux donateurs (USAID, Union européenne et PAM), en particulier concernant les procédures d'appel d'offres pour les achats locaux de céréales. En dépit de ces contradictions et insuffisances flagrantes, l'évaluation autorise l'ouverture des négociations des modalités de gestion et d'attribution de l'aide. Dépourvus d'alternatives, les décideurs doivent se satisfaire de ces approximations et contradictions pour maintenir la coopération indispensable à l'équilibre du système de gestion de l'aide.

Nous sommes donc en présence d'une succession d'arrangements autour des chiffres des SAP, se répétant de façon cumulative à chacune des étapes de la chaîne décisionnelle, des districts à Addis-Abeba. Les marchandages de nature protocolaire, qui procèdent d'un panachage des méthodologies et

d'un piochage dans un ensemble de données parfois refondues imposés par la hiérarchie de l'appareil administratif éthiopien, permettent de respecter les *scenarii* prédéfinis. L'ignorance délibérée des insuffisances méthodologiques par le cénacle des décideurs permet quant à elle de maintenir l'aide alimentaire en dépit des directives politiques axées sur l'autosuffisance alimentaire. Enfin, au regard de la diversité et de la segmentation des groupes d'intervenants tout au long de la chaîne décisionnelle reliant la sphère locale et les agences donatrices, on peut avancer que « la part jouée par la connaissance et par l'ignorance » des carences de l'outil permet d'aménager des plages d'incertitude entre les différents groupes et de stabiliser le dispositif de l'aide internationale⁴⁹.

Des experts sous « contrôle » administratif

En 2004, les chefs d'équipes d'évaluation du DPPC et du PAM nous expliquent lors d'entretiens qu'ils sont conscients de l'invalidité des données fournies par les bureaux de districts. Parfois eux-mêmes anciens fonctionnaires de district, ils ont fait l'expérience de ces calculs approximatifs des agents de terrain et des experts des districts, ce qui leur permet, lors des négociations, de démonter avec brio les argumentations de ces derniers.

Un responsable du DPPC de l'équipe nous confie aussi qu'il reconnaît ne jouer qu'un rôle de conseiller auprès des politiques et des chefs de bureau. Dans le cas des évaluations du *Meher* 2002 et du *Belg* 2003, des corrections lui ont été imposées après l'évaluation. À ses yeux, outrepasser ses prérogatives lui ferait encourir le risque de perdre son emploi de fonctionnaire ou de se retrouver à un poste sans avenir. D'autres évoquent la censure des rapports d'évaluation par la hiérarchie. Certains agents du PAM commentent avec fatalisme leur fonction d'expert : « Nous sommes juste des messagers ; rapportant les rapports des autorités locales au bureau à Addis ou recevant des notes quand la nourriture arrive [...]. La hiérarchie impose son point de vue sans aucune flexibilité⁵⁰ ». Chaque équipe comporte un agent du PAM ou un représentant d'une agence donatrice. Ces agents jouent un rôle de relais entre leurs responsables hiérarchiques et les administrateurs locaux qu'ils rencontrent régulièrement. Basés à Addis-Abeba ou dans les bureaux de région, ils sont affectés à la supervision des opérations d'aide alimentaire

49. P. Quarles von Ufford, « Knowledge and Ignorance in the Practices of Development Policy », in M. Hobart (dir.), *An Anthropological Critique of Development. The Growth of Ignorance*, Londres/Paris, Routledge/Eidos, 1993, p. 135-160.

50. Entretien avec un expert du PAM, Dessié, novembre 2003.

d'une région spécifique. Ils contrôlent l'usage de l'aide sur les sites de distribution, tout en collectant les données relatives à la sécurité alimentaire dans les bureaux des administrations locales. S'ils maîtrisent bien les usages de l'administration locale, un ensemble de facteurs les empêche d'avoir une vision fine et exhaustive des réalités du terrain telles que l'étendue des zones couvertes, les difficultés d'accès et la priorité accordée aux interlocuteurs et aux rapports administratifs. Enfin, leur mandat d'appui technique auprès des acteurs gouvernementaux les confine souvent à ne faire que des constats, à conseiller et négocier dans les limites qui leur sont accordées pour maintenir de bonnes relations avec les autorités éthiopiennes.

Les experts du PAM ou du DPPC sont assez démunis pour s'opposer aux ajustements imposés par les cadres de l'administration, dont le pouvoir s'est diffusé à chaque échelon hiérarchique lors du processus de décentralisation initié dès 1991. En effet, faisant suite à la gouvernance centralisée et autoritaire exercée par les régimes successifs impériaux et militaro-communistes, la décentralisation fédérale engagée par le gouvernement de transition d'Éthiopie consiste aujourd'hui en un système où tous les niveaux gouvernementaux continuent d'être dominés par le parti dominant FDRPE, fidèle au Premier ministre Meles Zenawi⁵¹. En échange de leur «loyauté», les affiliés au parti désignés aux postes-clefs de l'administration bénéficient des privilèges associés à leur poste, et ce de la capitale et des régions jusqu'aux districts et communes⁵².

L'exercice technique de l'expertise est donc borné par une double politique : une politique bureaucratique et une politique autoritaire. En amont, les experts sont soumis à un premier cadrage par le biais des *scenarii* qui fixent des fourchettes prédéterminées venant influencer les résultats finaux. En aval, si les experts sortent du cadre prédéfini, d'ultimes rectifications par le biais du recours auprès des autorités supérieures permettent de court-circuiter leurs décisions. Au final, l'expert peut être exclu de la sphère de décision, et ce de façon autoritaire, par les cadres affiliés au pouvoir qui relaient les décisions imposées par Addis-Abeba, tant au niveau régional qu'au niveau des districts.

Le résultat chiffré est la combinaison d'une traduction objectivée de la sécurité alimentaire et du reflet d'un enrôlement mutuel fait de négociations souvent inégalitaires et de partage d'intérêts entre les parties impliquées. L'«expert», par son travail de compilation et de «justification», joue néanmoins

51. S. Vaughan, *Ethiopia: Ethnic Federalism...*, *op. cit.*, p. 395.

52. S. Planel, «Du centralisme à l'ethno-fédéralisme. La décentralisation conservatrice de l'Éthiopie», *Afrique contemporaine*, n° 221, 2007, p. 87-105.

un rôle crucial dans la consolidation de la confiance indispensable au système-expert, en apposant le sceau du professionnalisme et en garantissant, par une sorte de « blanchiment des données », leur acceptation par les décideurs internationaux. Il remplit le rôle de courtier professionnel, dont le travail itératif de traduction des données dans le langage chiffré des décideurs consiste en une succession de refontes négociées ou imposées des résultats, jusqu'à leur consolidation finale⁵³. Dans notre cas, le courtage présente la particularité de se cumuler tout au long d'une longue chaîne dispersée et fragmentée, où les strates administratives s'articulent les unes aux autres par le biais du rapport écrit et chiffré de l'expert.

Les évaluations du SAP, attendues comme des outils descriptifs fiables et rapides, ne permettent pas aujourd'hui de quantifier avec exactitude les récoltes et le nombre de « bénéficiaires » de l'aide alimentaire. Elles permettent cependant de procéder à de grossières estimations des zones agropastorales déficitaires et de valider les tendances des récoltes d'une saison agricole. S'il pêche par ses imprécisions, l'exercice du SAP permet néanmoins d'entretenir les faux-semblants d'une évaluation neutre et rigoureuse propre au domaine de savoir professionnel d'un système-expert. Aussi le SAP s'inscrit-il dans la tendance à la « quantophrénie⁵⁴ » des institutions de l'aide au développement ou humanitaire, qui oblitère d'emblée les dimensions politiques et sociales des processus de production de données et les enjeux de la sécurité alimentaire.

À travers l'analyse des processus de production des chiffres, nous voyons comment cet outil permet d'ajuster de façon itérative ses résultats sur des choix de la politique nationale de l'aide en fonction des jeux de pouvoir entre les régions et le gouvernement central, de leurs capacités respectives à négocier la distribution de la rente alimentaire, des moyennes des années précédentes et, enfin, des besoins formulés par les *scenarii* préétablis. Le processus de négociation se déroule dans un savant équilibre qui permet de maintenir les relations diplomatiques entre groupes d'acteurs, la cohérence des résultats par rapport aux *scenarii* attendus et la mise en forme chiffrée censément garante de rigueur. Malgré le recours aux données de référence de la Household

53. Sur le concept de courtage en développement, se référer à l'ouvrage de synthèse le plus récent de D. Moss et D. Lewis, *Development Brokers and Translators. The Ethnography of Aid and Agencies*, Bloomfield, Kumarian Press, 2006.

54. La quantophrénie, façon de penser systématiquement les phénomènes sociaux et humains en langage mathématique, est illustrée par Jean-Pierre Olivier de Sardan et François Giovalucchi dans leur article « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, n° 198, 2009, p. 383-406.

Economy Survey, le nombre de « bénéficiaires » découle toujours de calculs approximatifs et théoriques, menés indépendamment des estimations des besoins par famille conduites de village en village. Une fois les montants de l'aide fixés par district, l'attribution par famille revient alors à l'administration villageoise, qui opère de façon indépendante des équipes d'évaluation et des districts. Outil de décision administratif, le SAP déclenche les opérations de l'aide en amont et permet l'attribution de montants globaux en nourriture. Il n'influe plus sur les modalités de distribution conduites en aval dans les communes ou les villages et ne garantit aucunement une distribution adéquate et équitable de la nourriture par les autorités auprès des populations ciblées.

Il apparaît que les résultats du SAP national restent déterminés par la concurrence programmatique entre les institutions de l'aide internationale et les politiques nationales du Productive Safety Net Programme et du Resettlement. Ils s'inscrivent dans une continuité historique d'empilements de consensus entre le gouvernement et les donateurs. Les méthodologies du SAP sont au service des rapports de force entre acteurs institutionnels qui se nouent autour des approches idéologiques de l'aide (aide alimentaire *vs.* aide au développement, compétition entre programmes, hégémonie du chiffre). Dans ces rapports de force, les inégalités de pouvoir entre les différents agents de l'administration et entre les fidèles au parti majoritaire et les simples techniciens « experts » permettent de court-circuiter l'expertise, y compris celle des agences internationales. Les injonctions à la refonte de chiffres procèdent des relations hiérarchiques autoritaires qui régissent l'appareil administratif éthiopien et qui pèsent sur tous les échelons administratifs. Les limites du mandat onusien d'appui technique laissent d'amples marges de manœuvre aux agents gouvernementaux pour imposer leurs chiffres.

Cette étude de cas illustre un aspect singulier des modalités de contrôle de la rente de l'aide par l'État, en montrant comment la gestion de l'extraversion⁵⁵ de l'aide peut être déployée très en amont de la phase finale de la distribution de l'aide alimentaire, à travers l'appropriation du SAP par les acteurs gouvernementaux. Cette capacité régulatrice de l'État s'appuie sur le bon usage du SAP, en combinant l'incorporation des exigences des donateurs quant à la stricte gestion chiffrée de l'aide, les rapports de force inégaux entre experts et cadres administratifs permettant la neutralisation de l'expertise, les méthodologies plastiques et le recueil approximatif de données qui caractérisent le SAP, la succession de petits arrangements entre

55. Sur le concept d'extraversion, lire l'article de J.-F. Bayart, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, n° 5, 1999, p. 97-120.

acteurs à chaque étape de la chaîne décisionnelle et, enfin, les limites du mandat onusien.

Si l'appropriation par les autorités éthiopiennes de cet outil peut être jugée positive, en ce qu'elle traduit aujourd'hui un juste retour de balancier où l'État éthiopien reconquiert un espace d'intervention souveraine dans l'assistance aux populations qui était jusqu'alors occupé par les ONG urgentistes, il ne faut cependant ne pas se leurrer sur les ambiguïtés du SAP. Écran de fumée technologique, il camoufle en effet les insuffisances des autres stratégies de sécurité alimentaire telles que le Resettlement et le Productive Safety Net Programme. Outil de détection plus ou moins faillible, il sert abusivement de caution scientifique à une gestion politisée de l'aide et aux stratégies de recherche de légitimité par l'ensemble des acteurs institutionnels. Enfin, les décideurs, en se satisfaisant de résultats dont ils connaissent pourtant le mode de production, valident un processus d'attribution de l'aide qui occulte toute dimension politique de son usage et ignorent les risques de contrôle politique et social exercé par les autorités administratives villageoises sur chaque famille lors de l'attribution individuelle des rations alimentaires ■

François Enten

Centre Norbert Elias, EHESS

Abstract

How to make good use of early warning systems in authoritarian regime.

The Ethiopian case.

Based on empirical surveys, this article exposes how the Early Warning Systems (EWS) in Ethiopia reflect power relationships between the donors and the government concerning the political choices of aid programs. The practices of assessment teams in charge of evaluating food needs produce some figures which are either negotiated or eventually imposed by Ethiopian officials. This process helps to fit in predetermined national scenarios and to reduce the competition with other aid programs. This case study shows that the modalities of the extraversion of international aid take place long time before the last stages of food aid distribution.

MORITZ HUNSMANN

SIDA ET SÉCURITÉ NUTRITIONNELLE EN TANZANIE : DES AFFINITÉS ÉLECTIVES

Fondé sur l'étude du cas tanzanien, cet article propose d'analyser les effets de la réponse internationale au VIH/sida sur les politiques de sécurité nutritionnelle. En raison de ses interactions avec les questions nutritionnelles et de l'abondance relative des ressources qui lui sont consacrées, le VIH/sida se trouve au cœur des politiques tanzaniennes de sécurité nutritionnelle. Les connaissances scientifiques concernant les interactions entre VIH et nutrition ouvrent des opportunités politiques pour la lutte contre l'insécurité nutritionnelle en suggérant une collaboration plus étroite avec la lutte contre le sida. S'ensuivent des négociations asymétriques entre les acteurs des deux champs, au cours desquelles les acteurs nutritionnels reformulent leurs activités en fonction du VIH/sida. Ainsi, tout en mettant à disposition de nouvelles ressources, le champ de la lutte contre le sida déborde sur celui de la nutrition, influençant considérablement les activités en son sein et plaçant les acteurs nutritionnels dans une position subalterne.

« Une catastrophe peut toujours être une opportunité.
En particulier quand l'aide étrangère s'en mêle¹. »

C'est un fait bien connu dans l'analyse des politiques publiques : ce ne sont pas uniquement l'urgence et la gravité intrinsèques d'un problème qui déterminent sa mise sur agenda. Si les bailleurs internationaux s'investissent ainsi de manière soutenue et régulière dans la lutte contre le sida, ils ne prêtent qu'une attention inégale aux questions de malnutrition et de sécurité alimentaire. Ce contraste donne raison aux manuels de science politique. Si la faim et la malnutrition ne sont toujours pas considérées comme des problèmes en soi, on leur reconnaît en revanche de plus en plus volontiers une place dans la lutte contre le sida en Afrique subsaharienne. En 2006, l'Assemblée générale des Nations unies a ainsi décidé « d'intégrer le soutien alimentaire et nutritionnel [...] comme élément d'une riposte globale au VIH/sida² ». De même, un document commun de politique générale de trois agences

1. A. de Waal, *AIDS and Power: Why There is no Political Crisis – yet*, Londres, Zed Books, 2006, p. 3.

2. Assemblée générale des Nations unies, « Résolution 60/262. Déclaration politique sur le VIH/sida », 15 juin 2006, article 28, <data.unaids.org>.

de l'ONU traitant des Objectifs du millénaire concernant la faim et le sida souligne qu'«un de ces objectifs ne peut être atteint indépendamment de l'autre et [qu'] il sera nécessaire de résoudre les problèmes de sécurité alimentaire et de nutrition spécifiques au VIH³».

Les interactions entre la nutrition et le VIH/sida sont multiples. Non seulement, le sida exacerbe l'insécurité nutritionnelle⁴ des foyers touchés par l'épidémie, mais l'insécurité nutritionnelle constitue un «terrain fertile⁵» à la propagation du VIH et accélère la progression de l'infection chez les personnes vivant avec le virus. Enfin, la prise d'antirétroviraux (ARV) requiert que les patients soient bien nourris. Le récent lancement des programmes d'accès aux ARV en Afrique subsaharienne a mis en évidence la forte prévalence de l'insécurité alimentaire dans de nombreux pays lourdement touchés par le sida. L'insécurité alimentaire et la malnutrition posent ainsi un problème politique nouveau puisqu'elles risquent de mettre en péril cette campagne sans précédent d'accès aux soins. Dans bien des pays d'Afrique, ce lien entre le VIH/sida et la sécurité nutritionnelle est donc au cœur de la gouvernance de la faim.

Les acteurs de la nutrition et ceux de la lutte contre le sida mobilisent de manière sélective ces connaissances sur les interactions entre leurs deux domaines pour suggérer des collaborations nouvelles entre leurs champs d'action respectifs⁶. En Tanzanie⁷, la conjonction de l'augmentation récente des financements pour la lutte contre le sida et d'une meilleure prise en compte des aspects nutritionnels de l'épidémie a ouvert une «fenêtre politique» pour les mesures nutritionnelles⁸. De fait, la lutte contre le sida est richement dotée et une redéfinition marginale de son cadre de référence peut induire des changements majeurs dans la formulation des politiques de sécurité nutritionnelle. Parvenir à «coupler⁹» leur champ à celui de la lutte contre le sida est donc un enjeu majeur pour les acteurs de la nutrition, qui

3. PAM/OMS/Onusida, *VIH, sécurité alimentaire et nutrition. Politique générale*, Genève, 2008, <data.unaids.org>.

4. Le concept de «sécurité nutritionnelle» intègre des aspects nutritionnels à la notion de sécurité alimentaire.

5. E. Stillwaggon, «HIV/AIDS in Africa: Fertile Terrain», *The Journal of Development Studies*, vol. 38, n° 2, 2002, p. 1-22.

6. Sur les «acteurs», les «champs» et leur autonomie relative, voir P. Bourdieu, avec L. Wacquant, *Réponses*, Paris, Seuil, 1992, p. 71-90.

7. Cet article traite de la Tanzanie continentale et non de Zanzibar, qui possède son propre cadre institutionnel et où la prévalence du VIH est plus faible.

8. Les «fenêtres politiques» sont les moments où toutes les conditions sont favorables pour la prise en compte d'une question particulière. Elles s'ouvrent quand trois flux convergent: celui des problèmes, celui des solutions et celui du contexte politique plus général. Voir J. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown and Company, 1984.

9. Sur le «couplage», voir *ibid.*

doivent présenter leur action comme un élément crucial de cette lutte. L'importance de leurs financements met en effet les acteurs de la lutte contre le sida en position d'arbitres : ils peuvent juger de la légitimité des acteurs et des différentes approches dans la « zone de chevauchement » des deux champs. En Tanzanie, il en résulte une interaction stratégique entre les acteurs de la lutte contre le sida et ceux de la nutrition. Dans cette négociation asymétrique, les acteurs de la nutrition tentent de redéfinir leur domaine de compétence en fonction du VIH/sida. Ce faisant, ils modifient les limites du champ de la sécurité nutritionnelle. Dans certains cas, les acteurs du sida apprécient ces efforts et coopèrent, cherchant même parfois désespérément des homologues engagés dans le champ de la nutrition. Dans d'autres cas, ils s'opposent à ce qu'ils considèrent comme une redéfinition excessivement large du domaine de compétence des acteurs de la nutrition.

L'abondante littérature qui analyse les interactions entre le VIH et la sécurité alimentaire le fait essentiellement par le prisme du sida. Dans cette optique, le renforcement de la sécurité alimentaire et l'accès à une nutrition adéquate sont avant tout des moyens de limiter les effets de l'épidémie¹⁰. Peu d'études se placent du point de vue des acteurs de la nutrition. En outre, les effets de ces interactions en termes de politiques publiques sont peu analysés. Le présent article, fondé sur une recherche en cours sur les politiques de lutte contre le sida en Tanzanie, propose une réflexion liminaire et empirique sur la nature des relations entre les deux champs. En plus de la littérature scientifique et des rapports nationaux et internationaux, il se fonde sur une série de soixante entretiens menés avec des représentants des bailleurs multi- et bilatéraux, des responsables gouvernementaux tanzaniens et des membres d'ONG locales et internationales.

Il s'agira de montrer qu'alors que la sécurité nutritionnelle souffre d'un manque d'attention politique en Tanzanie, son rôle vis-à-vis du VIH/sida suggère une meilleure articulation des politiques mises en œuvre dans ces deux domaines. Ces résultats scientifiques contribuent à l'ouverture d'opportunités pour les politiques de lutte contre l'insécurité nutritionnelle et conduisent ses acteurs à reformuler ces dernières en fonction de la lutte contre le sida. Du fait de ses importants financements, le champ de la lutte contre le sida déborde sur celui, peu coordonné, de la nutrition, influençant considérablement la nature des activités en son sein. *In fine*, l'élargissement du champ de la sécurité nutritionnelle induite par le sida reste donc limité et place les acteurs de la nutrition dans une position subalterne.

10. Pour une exception notable, voir les analyses du Regional Network on AIDS, Livelihoods and Food Security (Renewal) : <programs.ifpri.org/renewal>.

NUTRITION ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRE : L'OBJECTIF DU MILLÉNAIRE « OUBLIÉ »

« On manque de nourriture. Même les foyers normaux en manquent. Alors imaginez les foyers les plus pauvres... Il n'y a pas de politique! ¹¹ »

Depuis l'indépendance acquise en 1961, la politique d'Ujamaa du président Nyerere visait « l'autosuffisance » agricole et alimentaire en collectivisant les exploitations. Malgré ces efforts, l'état nutritionnel moyen de la population s'est détérioré à la fin des années 1970. Cette détérioration s'est accentuée dans les années 1980 et 1990 du fait des plans d'ajustement structurel ¹². Dans les années 1960 et 1970, 10 à 14 % des dépenses publiques étaient consacrés à l'agriculture. Cette part a continuellement baissé durant les périodes d'ajustement structurel, tombant jusqu'à 1,5 % en 1995. L'idée que l'État est le garant de « l'autosuffisance » a, comme au Mali ou au Sénégal, laissé la place à un discours sur la « sécurité alimentaire » au sein d'un système de régulation fondé sur le marché ¹³. Suite aux effets mitigés de la libéralisation de l'agriculture durant les années 1990 ¹⁴, à la reconnaissance renouvelée du rôle économique de l'État et à la diffusion de la notion de souveraineté alimentaire, les dépenses publiques pour le développement agricole ont légèrement augmenté ces dernières années. En juin 2009, le gouvernement a lancé l'initiative *Kilimo Kwanza* (« L'agriculture d'abord ») pour engager le pays dans une « Révolution verte ». Comme plusieurs analystes l'ont souligné, il n'est pas certain que cette énième initiative apporte plus de changements que celles qui l'ont précédée ¹⁵.

Dans la lutte contre la malnutrition et l'insécurité alimentaire en Tanzanie, les acteurs sont très variés et contribuent de manière inégale à la définition des priorités politiques ¹⁶. La plupart des ONG internationales (comme

11. Entretien avec le président d'une ONG nationale de personnes vivant avec le VIH, Dar es Salaam, 15 septembre 2008.

12. Voir <www.fao.org>. Ces dernières années, l'apport calorifique moyen a de nouveau légèrement augmenté, sans cependant atteindre le niveau du début des années 1970. Pour une analyse de l'Ujamaa, voir M. Freyhold, *Ujamaa Villages in Tanzania. Analysis of a Social Experiment*, Londres, Heinemann, 1979.

13. P. Janin, « L'insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest : cadres politiques et options techniques pour l'action », Dakar, IRD working paper, 2008, <hal.ird.fr/ird-00329475/en>.

14. B. Cooksey, « Marketing Reform ? The Rise and Fall of Agricultural Liberalisation in Tanzania », *Development Policy Review*, vol. 21, n° 1, 2003, p. 67-91.

15. Voir à ce sujet S. Kamndaya, « Academics Divided on "Kilimo Kwanza" Policy », *The Citizen*, 17 septembre 2009.

16. Voir également V. Leach et B. Kilama, « Institutional Analysis of Nutrition in Tanzania », Dar es Salaam, Repoa special paper, n° 09.31, 2009.

MSF, Care ou Save the Children) se concentrent sur la provision d'aide alimentaire et nutritionnelle dans des cadres géographiques limités (villages, camps de réfugiés) ou pour des populations spécifiques (enfants)¹⁷. À l'exception de Helen Keller International (qui bénéficie du soutien solide de la United States Agency for International Development, USAID) dans le domaine de la supplémentation en vitamine A et en zinc, ces ONG sont restées en marge du processus de formulation des politiques. Il existe une séparation institutionnelle entre la nutrition et la sécurité alimentaire. Du côté de l'administration tanzanienne, les questions de nutrition sont prises en charge par le Tanzania Food and Nutrition Centre (TFNC), un centre semi-autonome mais relativement marginal au sein du puissant ministère de la Santé. Les questions de sécurité alimentaire dépendent, quant à elles, du moins influent ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire. Chaque domaine a son propre groupe de bailleurs internationaux. La Banque mondiale, l'USAID, l'Union européenne, l'Irish Aid, l'Unicef, le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en sont les membres internationaux les plus actifs.

Le potentiel agricole de la Tanzanie est considérable. Elle figure pourtant toujours parmi les vingt pays du monde qui réunissent à eux seuls 80 % des personnes sous-alimentées. 62 % des enfants de moins de cinq ans et 66 % des femmes enceintes sont anémiques¹⁸. 38 % des enfants de moins de cinq ans souffrent d'un retard de croissance et, comme le note un rapport récent de la Banque mondiale, « 44 % des Tanzaniens sont sous-alimentés au point qu'il leur est impossible d'à la fois nourrir leur corps et effectuer des tâches physiques même légères¹⁹ ». La sécheresse récente (2008-2010) subie par le nord du pays assombrit encore ces perspectives. L'administration nationale reconnaît que la situation n'est pas satisfaisante mais le gouvernement fait preuve de peu de dynamisme pour répondre à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition. Jusqu'à une date récente, la malnutrition était ainsi pratiquement absente du discours gouvernemental sur le développement. Appelant la nutrition « l'[Objectif du millénaire] oublié de la Tanzanie », la Banque mondiale a dénoncé, de manière inhabituellement explicite, le fait que « peu d'interventions effectives y étaient menées, et [que] l'appui des bailleurs de fonds était limité, dispensé au hasard et de façon non coordonnée,

17. Peu d'ONG comme Oxfam UK (qui apporte un soutien aux petits agriculteurs de la région de Shinyanga) se concentrent sur l'amélioration de la sécurité nutritionnelle de manière plus structurelle.

18. Tanzania Food and Nutrition Centre, *National Guide on Nutrition, Care and Support for People Living with HIV/AIDS*, Dar es Salaam, Ministère de la Santé, 2003, p. 1-2.

19. Banque mondiale, *United Republic of Tanzania: Advancing Nutrition for Long-Term Equitable Growth*, Dar es Salaam, 2007, p. ix.

et pour l'essentiel improductif²⁰». Plusieurs représentants de donateurs dénoncent le manque d'engagement de l'administration et enjoignent le gouvernement à prendre en charge la question de la nutrition. Un des interlocuteurs souligne ainsi :

« Il y a un manque de leadership dans la nutrition ! Personne n'en prend la responsabilité parce que c'est tellement transversal que c'est le problème de tout le monde et de personne. Au moins, avec la TACAIDS [Tanzania Commission for AIDS], le sida s'est trouvé un foyer [institutionnel]. Ce n'est peut-être pas le meilleur qui soit, mais c'est un foyer. Le TFNC, c'est différent. Il manque d'une vision... C'est cela qui est à l'origine de beaucoup des problèmes ici²¹ ».

Dans le même temps, cet acteur note que la situation tanzanienne reflète un désintérêt plus général pour la nutrition, tant de la part des gouvernements occidentaux que des ONG internationales.

Durant la crise au Sahel en 2008, la lutte contre l'insécurité alimentaire a été politiquement théâtralisée par certains gouvernements de la région²². En Tanzanie, au contraire, la politisation discursive de la lutte contre la faim a été limitée. Ainsi, alors que le pays a connu des famines répétées durant ces dernières décennies, l'arène politique tanzanienne est restée étonnamment consensuelle. La lutte concernant les sphères de compétence respectives des différents acteurs a lieu en vase clos, n'impliquant que des représentants des bailleurs internationaux et les responsables gouvernementaux²³. Malgré l'envolée des prix des denrées, la crise alimentaire actuelle n'a pas créé de troubles politiques dans le pays et la plupart des acteurs de la nutrition en Tanzanie doutent que la visibilité internationale accrue dont bénéficient depuis peu la faim et la malnutrition entraîne un renforcement durable de l'implication internationale ou de la prise de responsabilité au niveau national.

La comparaison des sommes allouées respectivement à la lutte contre le VIH/sida (dont la prévalence est d'environ 6,2 %) et contre l'insécurité alimentaire en Tanzanie illustre les priorités politiques nationales et internationales. L'aide internationale pour la lutte contre le sida a quasiment été multipliée par vingt entre 1997 et 2007, égalant le reste du budget de santé du pays. En 2007, les dépenses publiques annuelles consacrées au sida

20. Banque mondiale, « Promouvoir une meilleure nutrition en Tanzanie », 2008, article en ligne consultable sur <go.worldbank.org/NSHA8YVA00>.

21. Entretien avec un administrateur de programme des Nations unies, Dar es Salaam, 9 octobre 2008.

22. P. Janin, « "Le soleil des indépendances (alimentaires)" ou la mise en scène de la lutte contre la faim au Mali et au Sénégal », *Hérodote*, n° 131, 2008, p. 92-117.

23. Le caractère non-public du débat est sans doute révélateur du fonctionnement de l'arène politique tanzanienne et des mécanismes de responsabilité qui y sont à l'œuvre. Voir D.-C. Martin, *Tanzanie. L'invention d'une culture politique*, Paris, Presses de la FNSP/Karthala, 1988.

s'élevaient à 520 millions de dollars, financés à 95 % par les bailleurs²⁴. Ces fonds représentent presque 11 % des dépenses publiques et un tiers de toute l'aide allouée à la Tanzanie. En comparaison, les dépenses pour la nutrition sont négligeables. Il existe peu de données fiables mais un récent rapport de la Banque mondiale indique que « même en voulant être optimiste, on voit difficilement comment le budget des investissements dans la nutrition pourrait excéder 5 millions de dollars par an²⁵ ». Si cette estimation s'approche un tant soit peu de la réalité, le gouvernement et les bailleurs ont dépensé environ cent fois plus d'argent pour la lutte contre le sida que pour la nutrition en Tanzanie. Même les fonds alloués au développement agricole (de l'ordre de 110 millions de dollars en 2008²⁶) ne représentent qu'à peine un quart de ce qui est dépensé pour le sida. Dans ce contexte de soutien financier foncièrement inégal, les acteurs de la nutrition en Tanzanie voient l'afflux de fonds alloués à la lutte contre le sida comme une opportunité : les connaissances scientifiques concernant les liens entre la sécurité nutritionnelle et le VIH/sida constituent donc pour ces acteurs une importante ressource politique.

QUAND LES CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES SUGGÈRENT L'INTÉGRATION DES POLITIQUES

« Quand les gens prennent des ARV, ils sont supposés manger.
S'ils n'ont rien à manger, ils ne prendront pas leur traitement.
Ils disent "Si je ne mange pas, ça me dévaste l'estomac!"²⁷ »

Si elles sont mobilisées par les acteurs, les connaissances sur les interactions biologiques peuvent influencer de manière décisive les interactions politiques²⁸. Autrement dit, la compréhension des relations entre la nutrition et le VIH/sida permet de mieux saisir la nature du processus de formulation des politiques. La multiplicité des liens entre VIH et sécurité nutritionnelle

24. Tanzania Commission for AIDS, *2007 Tanzania Public Expenditure Review: HIV-AIDS*, Dar es Salaam, 2008. Depuis, le montant des fonds alloués au sida est resté relativement stable.

25. Banque mondiale, *United Republic of Tanzania: Advancing Nutrition for Long-Term...*, *op. cit.*, p. 45. Cette estimation n'inclut pas les dépenses du PAM et de certaines ONG internationales.

26. IrishAid, *Annual Report from Tanzania*, Dublin, 2008, p. 7, <irishaid.gov.ie>. Cette estimation approximative est basée sur les dépenses *per capita*. Elle n'inclut pas le récent prêt de la Banque mondiale au « Projet accéléré de sécurité alimentaire » du pays.

27. Entretien avec le responsable d'un groupe de personnes séropositives de la région de Morogoro, 27 septembre 2008.

28. Voir l'article fondateur de Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, vol. 36, 1986, p. 169-208.

est apparue plus clairement ces dernières années. Le lien le plus immédiatement perceptible est l'effet négatif de l'infection VIH sur le statut nutritionnel. Les personnes vivant avec le VIH ont non seulement des besoins énergétiques supérieurs aux personnes non infectées (de l'ordre de 10 à 30 % de plus pour les adultes et de 50 à 100 % pour les enfants), mais le virus modifie aussi leur métabolisme et les empêche de pleinement assimiler les nutriments. D'un point de vue économique, le VIH/sida met en péril la sécurité alimentaire des foyers affectés parce que les personnes atteintes sont moins à même de travailler. Leur production agricole baisse et ils ont de plus grandes difficultés à générer un revenu suffisant pour subvenir à leurs besoins alimentaires. La conjonction de ces facteurs explique les taux très élevés de malnutrition chez les personnes vivant avec le VIH en Afrique subsaharienne. Alex de Waal et Alan Whiteside affirment même que le sida a créé une nouvelle catégorie de ménages hautement vulnérables, provoquant un nouveau type de famines, moins localisées et donc moins perceptibles²⁹.

En aggravant le statut nutritionnel des malades, le VIH/sida crée un cercle vicieux : la malnutrition et l'insécurité alimentaire des ménages accroissent le risque de contracter une infection opportuniste et accélèrent le passage de la phase asymptomatique de l'infection VIH au sida déclaré. En ralentissant la progression de la maladie, le soutien nutritionnel aux personnes séropositives permet de retarder le besoin d'un traitement antirétroviral³⁰. L'insécurité nutritionnelle, au contraire, empêche le corps de répondre adéquatement à la thérapie et rend aléatoire l'observance du traitement car la prise d'ARV sans nourriture accentue leurs effets secondaires. Un suivi irrégulier du traitement augmente les cas de résistance du virus aux médicaments dits de première ligne, augmentant le nombre de patients nécessitant des traitements de deuxième ligne, considérablement plus chers. Sécuriser l'alimentation des patients permet donc de limiter les conséquences économiques et cliniques de ces résistances. Par conséquent, il est largement admis aujourd'hui qu'il est essentiel d'assurer la sécurité nutritionnelle des personnes vivant avec le VIH pour continuer à garantir l'accès à des traitements efficaces.

D'autres liens, plus troublants, entre le VIH et la situation nutritionnelle ont été démontrés. Ainsi, l'insécurité alimentaire et la malnutrition facilitent la transmission du virus. Ces deux phénomènes, liés mais distincts, n'affectent

29. A. de Waal et A. Whiteside, « New Variant Famine: AIDS and Food Crisis in Southern Africa », *The Lancet*, vol. 362, n° 9391, 2003, p. 1234-1237.

30. N. I. Paton *et al.*, « The Impact of Malnutrition on Survival and the CD4 Count Response in HIV-Infected Patients Starting Antiretroviral Therapy », *HIV Medicine*, vol. 7, n° 5, 2006, p. 323-330 ; W. Fawzi *et al.*, « A Randomized Trial of Multivitamin Supplements and HIV Disease Progression and Mortality », *The New England Journal of Medicine*, vol. 351, n° 1, 2004, p. 23-32.

cependant pas la transmission du VIH de la même manière. On peut grossièrement distinguer deux types d'effets : des causalités socio-économiques, liées aux comportements sexuels, et des causalités biologiques. Alors que la pauvreté et l'insécurité alimentaire sont souvent citées comme étant à l'origine de comportements sexuels dits « à risque », cette dimension socio-économique des comportements est rarement prise en compte dans les programmes visant à les modifier. La causalité biologique demeure, quant à elle, entièrement absente du débat politique national et international, et ce alors que ses mécanismes sont de mieux en mieux connus³¹. La sous-nutrition et les carences en micronutriments entraînent un accroissement de la charge virale des personnes séropositives (augmentant ainsi leur infectiosité) et une baisse du taux de lymphocytes T³². Les carences vitaminiques altèrent l'intégrité des muqueuses génitales et du placenta. L'anémie entraîne une dissémination plus importante du virus dans le corps, augmentant la charge virale dans le vagin. Ces éléments expliquent qu'un mauvais statut nutritionnel accroisse le risque des transmissions mère-enfant et par voie sexuelle³³. La malnutrition affaiblit également la réponse immunitaire des individus séronégatifs en cas de contact avec le virus. Elle altère enfin l'efficacité de la barrière muqueuse car elle affecte l'intégrité de l'épiderme des parties génitales, les rendant plus perméables au VIH. En résumé, le risque de transmission lors d'un rapport péno-vaginal non protégé dépend de l'infectiosité de la personne séropositive et de la susceptibilité de son (sa) partenaire séronégatif(ve). Même si le rôle du statut nutritionnel est difficilement quantifiable, ces deux facteurs en dépendent en partie³⁴.

Ces éléments épidémiologiques et biomédicaux ouvrent donc un large éventail d'éventuelles politiques communes. Il est ainsi possible de conseiller les mères séropositives sur l'allaitement, de fournir un support nutritionnel aux personnes affectées par le virus ou d'intégrer les problèmes de nutrition et de sécurité alimentaire dans les programmes de prévention du VIH. Les acteurs de la nutrition en Tanzanie mobilisent ces arguments scientifiques pour

31. E. Stillwaggon, *AIDS and the Ecology of Poverty*, New York, Oxford University Press, 2006, chapitres II ET III.

32. H. Friis et K. F. Michaelsen, « Micronutrients and HIV Infection : A Review », *European Journal of Clinical Nutrition*, vol. 52, 1998, p. 157-163.

33. R. Semba *et al.*, « Maternal Vitamin A Deficiency and Mother-to-Child Transmission of HIV-1 », *The Lancet*, vol. 343, 1994, p. 1593-1597 ; W. Fawzi *et al.*, « Randomized Trial of Vitamin Supplements in Relation to Transmission of HIV-1 through Breastfeeding and Early Child Mortality », *AIDS*, vol. 16, n° 14, 2002, p. 1935-1944.

34. Plusieurs pays ayant un fort taux de malnutrition ont des épidémies limitées de VIH. La malnutrition ne doit donc pas être comprise comme un facteur autonome, mais plutôt comme élément d'un système de cofacteurs facilitant la transmission du virus.

plaider en faveur d'une plus grande intégration des politiques de nutrition dans la lutte contre le sida.

LE SIDA COMME « FENÊTRE POLITIQUE » POUR LA SÉCURITÉ NUTRITIONNELLE EN TANZANIE

« Les fonds [alloués à la lutte contre le sida] représentent 30 % des dons d'origine extérieure accordés à la Tanzanie [...]. Réaffecter une partie de ces ressources à la nutrition ne serait pas illogique, car les deux aspects servent des objectifs communs³⁵. »

Cette citation de l'ex-principale spécialiste de la santé à la Banque mondiale en Tanzanie résume l'état d'esprit de nombreux acteurs de la nutrition dans le pays : le sida est devenu une ressource. En liant de manière discursive leurs activités au VIH/sida, les acteurs du champ tanzanien de la gouvernance alimentaire espèrent promouvoir leur action et, dans certains cas, la légitimer. En parallèle, les bailleurs impliqués dans la lutte contre le sida prennent de plus en plus en compte les questions d'alimentation et de nutrition dans leurs programmes. Depuis 2009, le plan étatsunien de lutte contre le sida (President's Emergency Plan for AIDS Relief, PEPFAR), qui représente à lui seul plus de la moitié des dépenses contre le sida en Tanzanie, prend ainsi explicitement en compte certains aspects nutritionnels dans son mandat. Les deux domaines ont certes des intérêts convergents mais la différence de dotations entraîne une collaboration asymétrique de leurs acteurs. Ce sont les acteurs nationaux et internationaux de la lutte contre le sida qui décident de ce à quoi « leurs » fonds peuvent être légitimement alloués. Les acteurs de la nutrition peuvent donc soit redéfinir leurs activités pour qu'elles s'accordent au cadre d'action de la lutte contre le sida, soit négocier pour que ce cadre soit élargi.

Une stratégie argumentative allant dans ce sens consiste à dire que tout Tanzanien peut, au moins potentiellement, vivre sans le savoir avec le virus. Comme le soutient un rapport de la Banque mondiale sur la nutrition :

« Être bien nourri est important pour tout le monde, notamment pour les personnes affectées par le VIH et le sida. *La plupart des gens ne connaissent pas leur statut sérologique. Une campagne d'éducation nutritionnelle devra donc toucher tous les Tanzaniens.* Le programme de lutte contre le sida possède d'importantes ressources, ainsi qu'un programme déjà centré sur la communication et les changements de comportement. Il est donc à

35. Cité dans Banque mondiale, « Promouvoir une meilleure nutrition en Tanzanie », art. cit.

même de diriger la mise en œuvre du plan d'éducation nutritionnelle soutenue par le TFNC [...]»³⁶.

Un responsable des Nations unies soutient une position similaire sur le possible financement des programmes de fortification alimentaire par un programme de lutte contre le sida :

«La conclusion à laquelle je suis arrivé [...], c'est que le seul moyen de faire avancer l'agenda de la nutrition est de travailler avec le PEPFAR. [...] Ils pourraient s'occuper de la fortification alimentaire et ils seraient gagnants sur les deux plans : les séropositifs seraient mieux nourris, donc le PEPFAR serait satisfait... et les autres en bénéficieraient aussi! [...] Il y a beaucoup de manières d'utiliser l'argent alloué au sida pour des problèmes de nutrition. L'USAID est ouverte à ce genre d'initiatives. [...] Mais ils ont les mains liées [par le Congrès] parce que ça doit avoir un lien avec le VIH. Mais il n'est pas très difficile d'établir ce lien!»³⁷.

La Banque mondiale s'est prononcée à plusieurs reprises en faveur d'un élargissement du champ des interventions financées par la lutte contre le sida. Dans le communiqué de presse présentant son rapport sur la nutrition en Tanzanie, la Banque déclare qu'«en termes de ressources supplémentaires à consacrer à la nutrition, les auteurs de l'analyse tournent leur regard vers les fonds disponibles en Tanzanie pour la lutte contre le VIH/sida³⁸». Le rapport en question propose «de faire participer le programme VIH/sida à une campagne de nutrition³⁹». Le directeur-pays de la Banque mondiale souligne que «ce surcroît d'attention pour la nutrition doit se traduire par [...] une capacité à puiser dans les ressources consacrées au VIH/sida⁴⁰». Interrogé sur cette possible utilisation de l'argent de la lutte contre le sida pour la nutrition, l'un des officiels de la Commission tanzanienne de lutte contre le sida (TACAIDS) a clairement exprimé ses réserves⁴¹. Ceci explique peut-être pourquoi le directeur-pays de la Banque mondiale souligne que «pour réussir, on aurait bien besoin d'un peu d'aide du siège [...] pour faire pression sur nos partenaires internationaux en vue de permettre une interprétation plus large de ce à quoi peuvent servir les ressources consacrées au VIH/sida⁴²».

36. Banque mondiale, *United Republic of Tanzania: Advancing Nutrition for Long-Term...*, op. cit., p. XIV, souligné par l'auteur.

37. Entretien avec un responsable de programme des Nations unies, Dar es Salaam, 9 octobre 2008.

38. Banque mondiale, «Promouvoir une meilleure nutrition en Tanzanie», art. cit.

39. Banque mondiale, *United Republic of Tanzania: Advancing Nutrition for Long-Term...*, op. cit., p. XIV.

40. Banque mondiale, «Promouvoir une meilleure nutrition en Tanzanie», art. cit.

41. Entretien avec un responsable de la TACAIDS, Dar es Salaam, 1^{er} octobre 2008.

42. Banque mondiale, «Promouvoir une meilleure nutrition en Tanzanie», art. cit.

La redéfinition des limites de chaque champ est donc un enjeu de luttes aux niveaux national et international.

Les « partenaires internationaux » en question sont, selon toute probabilité, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et le PEPFAR, qui totalisent 90 % des financements de la lutte contre le sida en Tanzanie⁴³. La création de ces deux initiatives en 2002 et 2003 a conduit à un afflux massif de financements dans le pays et a rapidement marginalisé les bailleurs bi- et multilatéraux « traditionnels ». Face à cette relative perte d'influence, beaucoup se sont retirés de la lutte contre le sida, un champ de plus en plus autonome et monopolistique qui leur échappe progressivement. Ces bailleurs se sont recentrés sur les autres questions de santé, un domaine où leur autorité est moins mise en question et où ils sentent que leur utilité marginale est plus grande. Se retrouvant depuis peu en position d'*outsiders*, certains de ces acteurs, comme la Banque mondiale, dont le Projet multisectoriel de lutte contre le sida s'est achevé en 2009, réclament aujourd'hui un élargissement des critères d'utilisation des fonds alloués à la lutte contre le sida.

Il est intéressant de noter que cette lutte prend généralement son origine sur le terrain. Plus les acteurs sont impliqués dans la mise en œuvre des programmes, plus ils sont favorables à l'intégration des questions de nutrition dans les programmes de lutte contre le sida : c'est une demande des organisations de base à leur gouvernement et des bureaux-pays des bailleurs internationaux à leurs sièges. Revendiquer l'intégration d'éléments nutritionnels dans les actions de lutte contre le sida est donc de plus en plus légitime. Le TFNC s'est engouffré dans la brèche en se présentant en allié dans cette lutte. Depuis peu, il commence à recevoir des fonds spécifiques à la lutte contre le sida de la part du Fonds mondial. La Banque mondiale, malgré ses critiques ouvertes exprimées par le passé à l'encontre du TFNC, le soutient dans cette démarche.

Pour résumer, la légitimité des acteurs et des modes d'action évolue au sein de ces deux champs, de plus en plus étroitement imbriqués. Au fur et à mesure que les acteurs de la nutrition participent aux projets de lutte contre le sida, les acteurs de la lutte contre le sida les considèrent comme des partenaires. Le champ de la lutte contre le sida s'est, à son tour, progressivement étendu dans les champs voisins.

43. TACAIDS, 2007 *Tanzania Public Expenditure Review: HIV-AIDS*, Dar es Salaam, 2008.

LE SIDA ET « LE RESTE » : QUAND LE VIH SURDÉTERMINE LES QUESTIONNEMENTS RELATIFS À L'INSÉCURITÉ NUTRITIONNELLE

« Dans mon dernier poste, j'étais sur le terrain. J'ai vu plusieurs fois des gens fondre en larmes quand ils apprenaient qu'ils n'avaient pas le VIH. Ils savaient que, du coup, ils n'auraient pas de nourriture, d'aide pour l'école, etc. Oui, il y en avait un bon nombre qui pleuraient⁴⁴. »

Quand bien même cette affirmation n'est pas généralisable, elle montre qu'un programme de lutte contre le sida, en faisant abstraction des autres problèmes auxquels font face les personnes concernées, peut avoir de réels effets pervers. Ainsi, des priorités internationales peuvent aboutir à des situations locales absurdes ou moralement insoutenables :

« Parfois les gens n'ont aucune idée de la réalité sur le terrain. Prenez par exemple la Fondation Clinton : ils voulaient réserver leur aide nutritionnelle aux seuls enfants séropositifs. Comment ils imaginent ça ?! Dans le même groupe, certains sont séropositifs, d'autres séronégatifs, mais ils ont tous faim. Et vous voulez ne nourrir que les enfants séropositifs ? Vous ne pouvez pas faire ça ! On s'est finalement mis d'accord. Parfois, le PAM a le même genre d'approche... Notre combat [face aux bailleurs] est de dire : "Nous nous occupons de la malnutrition, pas seulement du VIH/sida"⁴⁵. »

De nombreux acteurs de la nutrition et, plus généralement, ceux qui traitent de questions de santé sans rapport direct avec le sida partagent le même sentiment :

« Actuellement, les gens analysent tout à travers le prisme du VIH. Ils vous diront que ceci est un préservatif-VIH, pas que c'est un moyen de contraception. Et regardez [la prévention de la transmission mère-enfant] : elle n'est pas conçue comme partie intégrante de la santé maternelle et infantile ! [...] Les gens voient la nutrition comme, disons, si t'es un enfant mal nourri et séropositif, t'auras des [suppléments nutritionnels à base d'arachides. Si t'es séronégatif, tu n'auras rien !⁴⁶]. »

La lutte contre le sida occupe une position hégémonique et surdétermine la manière dont les professionnels du développement pensent la santé en

44. Entretien avec un responsable de programme des Nations unies, Dar es Salaam, 9 octobre 2008.

45. Entretien avec un responsable tanzanien en charge de la nutrition, Dar es Salaam, 4 octobre 2008. Le Programme alimentaire mondial fournit quatre à cinq rations alimentaires supplémentaires pour la famille de toute personne séropositive inscrite dans son programme.

46. Entretien avec un représentant d'un bailleur bilatéral, Dar es Salaam, 14 octobre 2008.

Tanzanie. Cette asymétrie des rapports entre nutrition et sida se reflète dans la coopération des institutions concernées. La TACAIDS a, par exemple, impulsé et financé une conférence nationale sur la nutrition. Un responsable tanzanien travaillant dans la nutrition témoigne :

«En octobre [2008], nous allons avoir un grand meeting avec tous les acteurs de la nutrition en Tanzanie : le ministère de la Santé, le ministère de l'Agriculture... À présent, quelques actions très modestes d'aide alimentaire et nutritionnelle sont menées par certaines personnes et ONG. Mais on ne sait pas qui fait quoi et où sur le terrain... Nous voulons cartographier ces activités et mieux les coordonner. Pour l'instant, nous n'avons pas pu le faire. Cette réunion est organisée et financée par la TACAIDS. Nous n'avons pas l'argent pour le faire. Et ils sont motivés... ils veulent que la nutrition soit coordonnée⁴⁷».

Alors que ce responsable gouvernemental explique la faible coordination du secteur par un manque de moyens, plusieurs bailleurs incriminent plutôt le manque de leadership et d'implication de l'administration tanzanienne. Certes, l'afflux de fonds pour la lutte contre le sida, de même que la conception transsectorielle qui prévaut au sein de la TACAIDS au sujet de cette lutte, ont des conséquences positives pour la nutrition. Le fait que la coordination des politiques nutritionnelles soit menée et financée par une agence spécialisée sur le VIH risque cependant d'y introduire un biais en faveur des aspects liés au sida. Au niveau infranational, le réseau des « partenaires de mise en œuvre » du PEPFAR constitue déjà, à bien des égards, le système de référence pour les actions de nutrition. Ces organisations disposent de ressources qui ont longtemps fait défaut dans le champ de la nutrition. À ce titre, elles attirent des spécialistes de la nutrition qui, dans certains cas, se sont battus pendant des années pour faire inscrire leur problématique sur l'agenda national. L'un de ces spécialistes témoigne :

«Je me suis impliqué dans la lutte contre le sida parce que ce sont des programmes qui avancent vite. [...] Le PEPFAR permet [aux personnes qui travaillent sur la nutrition] de mettre en œuvre des choses auxquelles elles pensent depuis des décennies. Prenez la nutrition infantile : c'est la première fois en 25 ans qu'il y a assez d'argent pour mettre en œuvre le programme à l'échelle nationale!⁴⁸».

L'intérêt international renouvelé pour la lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose pousse les acteurs des autres domaines de la santé à modifier

47. Entretien avec un responsable tanzanien en charge de la nutrition, Dar es Salaam, 4 octobre 2008.

48. Entretien avec un spécialiste en nutrition d'une ONG internationale, Dar es Salaam, 22 octobre 2009.

la manière dont ils conçoivent et présentent leurs propres activités. Un responsable tanzanien impliqué dans la nutrition souligne par exemple :

« Nous voudrions aussi travailler davantage sur la tuberculose et la nutrition : on a beaucoup parlé du VIH et de la nutrition mais personne ne parle de la tuberculose. Les politiques de nutrition ne l'ont pas suffisamment prise en compte. Pourtant, la nutrition est aussi essentielle dans la lutte contre la tuberculose⁴⁹ ».

De la même manière, un responsable tanzanien travaillant dans la lutte contre le sida affirme :

« Le Fonds mondial acceptera tout, à condition que vous puissiez le justifier. Donc, tout ce qui est lié à l'un des « trois grands » [sida, paludisme, tuberculose] peut être accepté⁵⁰ ».

Les acteurs travaillant sur les autres problèmes de santé sont donc invités à formuler leurs problèmes et leurs solutions en fonction d'une (ou plusieurs) des « trois grandes » maladies. Établir des liens entre les différents domaines de la santé fait sens. Cependant, une organisation aussi compartimentée (« sida et nutrition », « tuberculose et nutrition », etc.) fragmente les politiques et induit des réponses incomplètes à d'autres questions de santé, telle que celle de la malnutrition.

Du fait de cette hiérarchie entre les pathologies, les acteurs de la nutrition peinent à attirer l'attention sur l'insécurité alimentaire comme problème en soi. Faute de pouvoir établir eux-mêmes les priorités, ils tentent d'intégrer les programmes de lutte contre d'autres pathologies qui, elles, ont pu se hisser sur l'agenda international. Les décideurs de ces programmes, en premier lieu de la lutte contre le sida, définissent donc indirectement le champ d'action « légitime » des acteurs de la nutrition. Cette interaction n'est cependant pas monolithique : ce ne sont pas toujours les acteurs de la nutrition qui mendient leur place dans le jeu. Dans certains cas, les acteurs de la lutte contre le sida doivent en effet lutter pour que les responsables tanzaniens de la nutrition participent aux discussions. En outre, notamment dans les institutions impliquées dans la mise en œuvre des programmes, le VIH/sida et la nutrition sont souvent pris en charge par la même personne. On pourrait interpréter ceci comme le signe d'une intégration réussie des deux champs, mais cette situation illustre sans doute davantage la position dominante du VIH/sida dans le champ de la sécurité nutritionnelle en Tanzanie.

49. Entretien avec un responsable tanzanien en charge de la nutrition, Dar es Salaam, 4 octobre 2008.

50. Entretien avec un responsable tanzanien travaillant dans la lutte contre le sida, Dar es Salaam, 13 octobre 2008. Il faut mettre cette affirmation en perspective : en réalité, le Fonds a une idée assez précise du type d'activités qu'il souhaite financer.

La capacité du champ de la lutte contre le sida à attirer des fonds a donc conduit à une redéfinition et à bien des égards à un accroissement du rôle des acteurs de la nutrition en Tanzanie. Cette extension du champ de la nutrition reste cependant étroitement circonscrite : la traduction en mesures politiques des connaissances biomédicales sur les liens entre nutrition et VIH a en effet opéré de manière sélective.

LES ACTEURS DE LA NUTRITION, SOUS-TRAITANTS DE LA LUTTE CONTRE LE SIDA ?

« Le gouvernement veut parler de nutrition parce qu'elle met en péril l'adhésion aux ARV. On voit des gens pleurer et dire "On ne peut pas prendre les ARV, on n'a rien à manger. Sans nourriture, ça donne des maux de ventre!". Donc, pour améliorer l'observance du traitement, nous nous intéressons à la nutrition⁵¹. »

L'insécurité alimentaire et la malnutrition sont revenues sur l'agenda politique tanzanien parce que les besoins nutritionnels des personnes vivant avec le VIH sont mieux reconnus. Si les questions de sécurité alimentaire sont désormais mieux prises en compte dans les documents officiels sur le sida, plusieurs interviewés notent que ces engagements restent souvent lettre morte. L'intérêt renouvelé pour la sécurité nutritionnelle reste circonscrit à un champ d'action restreint. Comme l'illustre la citation ci-dessus, certains des acteurs-clefs de la lutte contre le sida en Tanzanie ont une vision étroite et instrumentale du rôle de la nutrition dans leurs programmes : pour eux, l'insécurité alimentaire et la malnutrition ne sont que des obstacles à l'observance du traitement ARV. Même les acteurs du sida qui ont une vision plus large limitent leurs interventions à trois domaines : l'atténuation de l'impact de l'épidémie, le conseil en nutrition infantile (pour éviter la transmission mère-enfant par l'allaitement), et le « traitement » nutritionnel des personnes vivant avec le VIH, voire des seuls patients sous ARV⁵². Elles ont donc une définition restrictive des modalités de prise en charge nutritionnelle et des personnes pouvant en bénéficier.

51. Entretien avec un responsable de la TACAIDS, Dar es Salaam, 1^{er} octobre 2008. Cet acteur ne fait visiblement aucune différence entre la sécurité alimentaire et la nutrition.

52. Certaines organisations utilisent depuis peu l'indice de masse corporelle comme critère d'éligibilité à l'aide alimentaire.

Le type d'intervention préféré par les acteurs de la lutte contre le sida est également sujet à débats. La reconnaissance de l'insécurité nutritionnelle comme un « problème » en Tanzanie a coïncidé avec la mise au point, au niveau international, d'un traitement médical de la malnutrition. Dans le champ de la lutte contre le sida, l'existence de cette « solution » technique a sans doute facilité la reconnaissance politique de l'insécurité alimentaire comme « problème ». Ainsi, plusieurs acteurs internationaux de la lutte contre le sida ont choisi une réponse médicalisée à la malnutrition. Ce choix est critiqué par certains responsables tanzaniens :

« Ce sont les bailleurs qui sont aux commandes ! La Fondation Clinton, par exemple, est venue ici et a déversé ses arachides dans nos centres de santé. Ils disaient : "Nous avons fait des recherches, c'est bon pour vous !" [...] Si les noix sont si bénéfiques, dites aux gens d'en manger avec leur riz ! On a beaucoup de noix en Tanzanie. On devrait utiliser les nôtres, pas des compléments alimentaires importés. C'est trop cher et c'est pas soutenable. Si demain les bailleurs arrêtent de donner des compléments alimentaires aux patients sous antirétroviraux, on fait quoi... ?⁵³ ».

Les acteurs de la lutte contre le sida ne se limitent donc pas à décider qui sera bénéficiaire de l'aide nutritionnelle : ils définissent également la nature même de cette aide, critiquée ici comme étant inadaptée et entraînant une dépendance vis-à-vis des financements externes. Les sciences biomédicales jouent un rôle prédominant dans le secteur du VIH/sida. Les acteurs de ce secteur tendent par conséquent à privilégier des réponses médicalisées (liées aux services de santé) à la faim et aux carences en micronutriments. De fait, l'approche en termes de « traitement » médical de la malnutrition a un avantage pratique : elle permet aux acteurs du sida de proposer des solutions clefs en main et rapidement efficaces, tout en laissant de côté les aspects plus complexes, comme la gestion des risques et les conflits d'intérêts sous-jacents à toute régulation politique visant à améliorer la sécurité nutritionnelle⁵⁴. Un responsable tanzanien souligne :

« En matière d'aide, les bailleurs cherchent des solutions simples, pas des actions durables, comme la plantation d'espèces plus nutritives. [...] On devrait développer l'agriculture vivrière ! [...] On devrait investir l'argent de l'aide alimentaire dans la technologie et l'irrigation ! L'aide alimentaire n'aide pas les Tanzaniens. Pire, elle aggrave les problèmes... [...] Mais il va falloir du courage aux Tanzaniens pour s'exprimer et leur dire la vérité... On reçoit toute cette aide et les gens se taisent⁵⁵ ».

53. Entretien avec un responsable tanzanien en charge de la nutrition, Dar es Salaam, 4 octobre 2008.

54. P. Janin, « L'insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest... », art. cit.

55. Entretien avec un responsable tanzanien en charge de la nutrition, Dar es Salaam, 4 octobre 2008.

L'importance croissante du sida dans le champ de la nutrition et de la sécurité alimentaire semble donc contribuer au rejet continu des dimensions sociopolitiques et agro-environnementales de l'insécurité alimentaire. À l'exception des jardins vivriers pour les personnes vivant avec le VIH, l'ambition des acteurs du sida reste limitée à l'intégration des mesures de nutrition dans les services de santé en rapport avec la lutte contre le sida. Un acteur international de la nutrition souligne ce réductionnisme :

« Le secteur de la santé joue un rôle exagéré dans la lutte contre le sida et dans la nutrition. Au sein du secteur de la santé, la dimension curative est disproportionnée et l'action curative elle-même est fortement centrée sur les ARV plutôt que sur d'autres aspects des soins⁵⁶ ».

Du fait de cette conception limitée et strictement médicale du lien entre VIH et sécurité nutritionnelle, les différents acteurs de la nutrition en Tanzanie sont inégalement préparés à « coupler » leurs activités au champ du VIH/sida. Le cadre biomédical favorise les acteurs qui proposent des services nutritionnels en lien avec le traitement par rapport à ceux qui, en luttant pour des politiques en faveur de l'agriculture vivrière, proposent une réponse politique et structurelle à l'insécurité nutritionnelle. Même si les réponses médicales sont sans doute plus faciles à mettre en œuvre, elles ne sont pas nécessairement les solutions les plus efficaces, efficientes et viables. Plus fondamentalement, la médicalisation des actions illustre ce que plusieurs interlocuteurs décrivent comme une « approche dépolitisée » de la sécurité alimentaire en Tanzanie. Cette approche se caractérise par sa faible articulation avec le développement agricole et la question des moyens de subsistance ruraux⁵⁷.

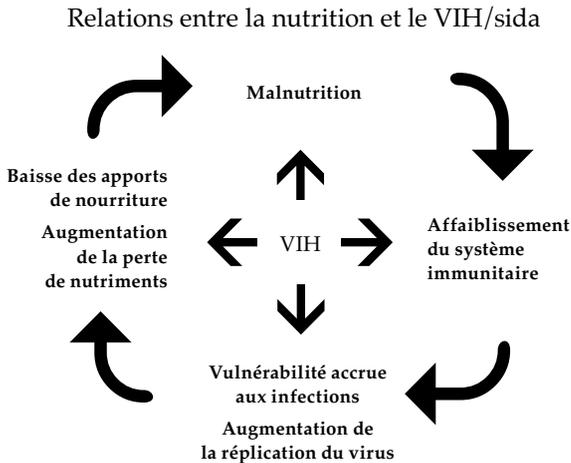
La centralité accordée aux interventions nutritionnelles ayant lieu dans un contexte médical limite le champ d'action des acteurs de la nutrition sur un autre point, tout aussi central. Comme évoqué plus haut, la malnutrition a un effet négatif sur le VIH, tant en amont de l'infection (plus grande susceptibilité) qu'en aval (pathogénie). Le fait qu'un meilleur statut nutritionnel réduise la transmission verticale (mère-enfant) et sexuelle du virus n'est cependant pas pris en compte dans les politiques de prévention⁵⁸. Ce savoir biomédical et

56. Entretien avec un spécialiste en nutrition d'une ONG internationale, Dar es Salaam, 22 octobre 2009.

57. Sur la nécessité de « jeter des ponts » entre l'agriculture et la santé, voir S. Gillespie et S. Kadiyala, « HIV/AIDS and Food and Nutrition Security. From Evidence to Action », *Food Policy Review*, vol. 7, 2005, chapitre IV.

58. Outre la nature difficilement quantifiable de ces effets, leur omission dans les politiques de prévention du VIH peut s'expliquer par le fait que les mesures qu'elles appellent auraient d'importantes externalités positives sur d'autres domaines. Leur coût serait donc porté par le budget du sida alors que leurs effets dépasseraient de loin le seul domaine du VIH.

épidémiologique n'est donc pas mobilisé par les acteurs de la nutrition pour demander l'intégration d'éléments nutritionnels dans les programmes de prévention du VIH. En effet, la plupart de ces acteurs conçoivent eux-mêmes leur rôle comme étant situé en aval de l'infection. Comme l'illustre le schéma ci-dessous, l'administration tanzanienne de la nutrition fonde ses actions et revendications sur un modèle causal limité⁵⁹ :



La transmission du VIH apparaît exclusivement comme une cause – et non une conséquence – de la malnutrition. Ceci est d'autant plus surprenant que le schéma mentionne l'affaiblissement du système immunitaire, l'augmentation de la réplication du virus et une vulnérabilité accrue aux infections comme des conséquences de la malnutrition. Ce modèle « à sens unique » omet le fait que ces mêmes facteurs augmentent précisément la vulnérabilité d'une population au VIH. Dans d'autres documents officiels, le seul lien reconnu entre l'insécurité alimentaire et la transmission du VIH est indirect : une plus grande sécurité alimentaire et une nutrition adéquate sont présentées comme des moyens « d'éviter à plus de femmes et d'enfants le risque de transfusion sanguine⁶⁰ » et de prévenir les comportements « à risque » liés à la pauvreté, comme la prostitution, le sexe transactionnel et une plus grande mobilité⁶¹.

59. Tanzania Food and Nutrition Centre, *National Guide on Nutrition...*, op. cit. On retrouve le même schéma dans les documents d'orientation de plusieurs organisations internationales.

60. United Republic of Tanzania, *National Policy on HIV/AIDS*, Dar es Salaam, 2001, p. 22. Si cette mise en garde est certainement justifiée, elle est néanmoins étonnante de la part d'un ministère qui répète sans cesse que 100 % des transfusions sanguines subissent un test VIH.

61. Banque mondiale, *HIV/AIDS, Nutrition and Food Security: What We Can Do. A Synthesis of International Guidance*, Washington, 2007, p. 40.

Le lien entre insécurité alimentaire et comportements « à risque » est bien connu et n'est pas spécifique au sida⁶². Les programmes visant à modifier les comportements omettent cependant en général le fait que ceux-ci sont en partie dus à des facteurs économiques structurels – parmi lesquels l'insécurité alimentaire.

La faim et la malnutrition ne sont reconnues que comme des facteurs aggravants de la pathogénie individuelle, et non comme des facteurs influant sur la susceptibilité d'une population à la propagation du VIH. Alors que de nombreux facteurs de transmission ont été mis en évidence dans la littérature scientifique, le VIH/sida a été considéré presque exclusivement sous l'angle comportemental⁶³. Si le changement des comportements sexuels reste évidemment un élément-clé de la prévention du VIH, le rôle de la malnutrition, comme partie d'un système de cofacteurs biologiques facilitant la transmission du virus, est, quant à lui, systématiquement oublié.

Les acteurs de la lutte contre le sida et de la nutrition n'ont donc qu'une conscience partielle du rôle possible d'une bonne alimentation dans la lutte contre le VIH. Ce point peut aider à comprendre pourquoi les premiers tendent à définir de manière si restrictive les interventions nutritionnelles et leurs bénéficiaires et pourquoi les acteurs de la nutrition ne revendiquent pas une interprétation plus large de leur champ d'action. Le modèle causal réducteur sur lequel ces derniers s'appuient limite la manière dont ils conçoivent leur domaine de compétence. Ce caractère partiel du cadre de référence dominant concernant les liens entre insécurité nutritionnelle et sida n'est pas neutre politiquement : il permet de faire abstraction des rapports de pouvoir à l'origine de la pauvreté et des inégalités⁶⁴.

62. À titre d'exemple, l'impact des migrations dues à la malnutrition et à la pauvreté sur la propagation de la variole a été étudié par M. Dawson « Socioeconomic Change and Disease: Smallpox in Colonial Kenya, 1880-1920 », in S. Feierman et J. Janzen (dir.), *The Social Basis of Health and Healing*, Berkeley, University of California Press, 1992, p. 90-103.

63. M. Hunsmann, « Political Determinants of Variable Aetiology Resonance: Explaining the African AIDS Epidemics », *International Journal of STD & AIDS*, vol. 20, 2009, p. 834-838.

64. S. Tesh, *Hidden Arguments. Political Ideology and Disease Prevention Policy*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1988.

**SIDA ET INSÉCURITÉ NUTRITIONNELLE : UNE NEUTRALISATION
POLITIQUE RÉCIPROQUE ?**

« Pourquoi est-ce que les politiques de prévention [du VIH] ne changent pas pour prendre en compte, disons, la nutrition ? Le problème, c'est qu'il n'est pas suffisant de dire aux gens qu'il faut manger. Ce n'est pas qu'ils ne veulent pas manger d'œufs... c'est qu'ils n'ont pas d'œufs à manger! [...] Éradiquer la malnutrition, c'est un problème beaucoup plus structurel et beaucoup plus compliqué. Et si vous soulevez le problème, ça revient à dire que le gouvernement n'en fait pas assez! Peut-être qu'ils ont peur de déclencher quelque chose d'autre? ⁶⁵ »

Les interactions entre les acteurs du sida et ceux de la nutrition en Tanzanie entraînent une renégociation asymétrique de leurs champs d'action respectifs. Alors que les effets négatifs de l'insécurité nutritionnelle sur la vulnérabilité face au VIH sont connus, aucun des principaux acteurs ne demande que cette dimension fasse partie du volet préventif des politiques de lutte contre le sida. Quelles peuvent être les raisons de cette prise en compte incomplète des connaissances disponibles ? Autrement dit, pourquoi la « fenêtre politique » pour la nutrition ne s'est-elle qu'entrouverte et qu'est-ce qui l'empêche de s'ouvrir davantage ?

Plusieurs éléments de réponse peuvent être avancés. Premièrement, certains interlocuteurs craignent que l'intégration explicite de la nutrition dans les stratégies de prévention du VIH donne un faux sentiment de sécurité : « Les gens se sentiraient en sécurité et pourraient ne plus se protéger ⁶⁶ ». Deuxièmement, et peut-être de manière plus déterminante, l'expérience sud-africaine est encore présente à l'esprit de nombreux décideurs politiques. Le gouvernement sud-africain avait nié le lien de causalité entre VIH et sida et prétendu que la malnutrition était une cause directe du sida. L'intuition du gouvernement Mbeki, selon laquelle la pauvreté et l'inégalité jouaient un rôle dans la vulnérabilité particulière de l'Afrique subsaharienne à l'épidémie, s'est avérée en partie correcte. Toutefois, la nature obscurantiste de son discours et de ses politiques continue à décrédibiliser ceux qui demandent que l'insécurité nutritionnelle soit reconnue comme un facteur parmi d'autres

65. Entretien avec le responsable de la lutte contre le sida d'une ONG internationale, Dar es Salaam, 29 septembre 2008.

66. Entretien avec le responsable régional d'une ONG internationale, Dar es Salaam, 6 octobre 2008.

de la propagation du VIH⁶⁷. Troisièmement, le plan d'action international de lutte contre le sida est organisé de manière verticale et sa mise en œuvre au niveau tanzanien est centralisée. Ce contexte rend difficile la prise en compte de problèmes « horizontaux », comme la nutrition, qui appellent une réponse intégrée et qui auraient des retombées positives diffuses, qui dépasseraient de loin le seul domaine du VIH/sida. Il existe donc un problème d'externalités⁶⁸. Enfin, certains acteurs considèrent que l'intégration de mesures nutritionnelles aux politiques de prévention du VIH est tout simplement impossible. Le représentant d'un bailleur bilatéral souligne ainsi :

« La nutrition en général ne sera probablement jamais intégrée à la lutte contre le sida à cause du manque de fonds. Je crois que c'est au Malawi que le PAM a proposé d'intégrer la nutrition à la prévention du VIH. La moitié des enfants souffraient d'un retard de croissance. Il s'agissait donc de nourrir, de manière continue, la moitié du Malawi ! Le coût était estimé à quelque chose comme trois fois celui des mesures existantes de lutte contre le sida⁶⁹ ».

Ces facteurs peuvent certainement faire obstacle à l'intégration de la nutrition dans les stratégies de prévention du VIH. Cependant, si on examine le dernier point de plus près, il apparaît que la distinction de l'infaisable (ce qui est considéré comme invariable) et du faisable (des « variables » sur lesquelles il est possible d'agir) est avant tout une distinction politique. Le caractère « réaliste » des fins dépend des moyens dont pensent disposer les décideurs politiques : si l'on considère la distribution de compléments alimentaires, qui n'est ni viable ni généralisable, comme seul moyen de lutter contre la malnutrition, alors une réponse politique et structurelle à l'insécurité nutritionnelle devient « inaccessible ». Un problème considéré comme insoluble a de fait peu de chance d'être mis à l'ordre du jour⁷⁰. En limitant leurs interventions au domaine médical, les acteurs de la lutte contre le sida posent l'insécurité nutritionnelle comme un invariant.

Toutes ces explications omettent cependant un élément : ne pas considérer l'insécurité nutritionnelle comme un facteur de vulnérabilité face au VIH permet de continuer de rejeter la responsabilité sur les comportements sexuels

67. Pour une analyse politique de la position du président Mbeki, voir D. Fassin, *When Bodies Remember. Experiences and Politics of AIDS in South Africa*, Berkeley, University of California Press, 2007.

68. Une revue de la littérature suggère que les pays ayant une approche plus intégrée des politiques de lutte contre le sida (comme l'Ouganda) ont également mieux pris en compte les questions nutritionnelles. Au sujet des externalités en santé publique, voir E. Stillwaggon, *AIDS and the Ecology of Poverty*, *op. cit.*, chapitre VIII.

69. Entretien avec le représentant d'un bailleur bilatéral, Dar es Salaam, 6 octobre 2008.

70. J. Kingdon, *Agendas...*, *op. cit.* ; P. Hall et al., *Change, Choice and Conflict in Social Policy*, Londres, Heinemann, 1975.

des Africains, voire de stigmatiser un supposé comportement sexuel « africain »⁷¹. Ce faisant, on fait endosser la responsabilité aux individus et non aux politiques publiques⁷². Tant que l'on réduit le lien entre la malnutrition et le VIH à une question comportementale, les causes structurelles de la vulnérabilité des populations face aux infections peuvent continuer à ne pas être abordées et la responsabilité des pouvoirs publics n'est pas en cause. Bien au contraire, ceux-ci sauvent la vie de ceux « qui se sont mal conduits » en leur fournissant de la nourriture et des traitements. Reconnaître l'insécurité alimentaire et la malnutrition comme des moteurs de la propagation du VIH reviendrait à mettre en cause ceux qui, par leur action ou leur inaction, contribuent à la perpétuation d'un système économique de production injuste, qui engendre de la pauvreté et de l'insécurité nutritionnelle. Ce constat pourrait contribuer à transformer la faim « ordinaire » en un problème politique. De plus, le fait de reconnaître que les comportements « à risque » sont souvent liés à la pauvreté et, surtout, que des facteurs non comportementaux jouent un rôle important dans la transmission du VIH, rendrait le sida politiquement bien plus dangereux pour les gouvernants qu'il ne l'est aujourd'hui⁷³. Une articulation plus explicite des cadres de référence de l'insécurité alimentaire et du VIH/sida pourrait donc renforcer leur politisation respective.

Ces éléments soulèvent la question plus générale de l'articulation entre la lutte contre l'insécurité nutritionnelle et la stratégie globale de « réduction de la pauvreté » du pays. Certes, les questions nutritionnelles font partie de la Stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (« Mkukuta⁷⁴ ») et les allègements successifs de la dette ont permis d'accroître les ressources allouées à la santé. Une contradiction fondamentale demeure cependant entre la volonté affichée de s'attaquer aux causes structurelles de l'insécurité alimentaire et la confiance inchangée des stratégies de réduction de la pauvreté à l'égard des mécanismes du marché pour assurer une production et une distribution « optimales » de denrées⁷⁵. Cette subordination

71. L. Sawers et E. Stillwaggon, « Concurrent Sexual Partnerships Do Not Explain the HIV Epidemics in Africa: A Systematic Review of the Evidence », *Journal of the International AIDS Society*, vol. 13, 2010, disponible sur <www.jiasociety.org>.

72. D. Stone, « Causal Stories and the Formation of Policy Agendas », *Political Science Quarterly*, vol. 104, n° 2, 1989, p. 281-300. Voir également W. Ryan, *Blaming the Victim*, New York, Vintage, 1971.

73. M. Hunsmann, « Political Determinants... », art. cit.

74. Mkukuta est un acronyme swahili désignant la Stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (*Mkakati wa Kukuza Uchumi na Kupunguza Umaskini Tanzania*).

75. J. Ziegler, *Rapport annuel du rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur le droit à l'alimentation*, E/CN.4/2004/10, Genève, ONU, 9 février 2004.

des questions nutritionnelles aux choix économiques plus globaux rend impossible une réponse structurelle à l'insécurité nutritionnelle. La médicalisation de la pauvreté qui en résulte illustre les limites d'une action sanitaire technique et dépolitisée⁷⁶ ■

Moritz Hunsmann

École des Hautes Études en Sciences Sociales, CEMI/EHESS
Arnold-Bergstraesser-Institut, Universität Freiburg (Allemagne)

Traduction : Hélène Suarez et Moritz Hunsmann

Abstract

Elective affinities: HIV/AIDS and nutrition insecurity in Tanzania

Based on a case study of Tanzania, this paper analyzes the effects of the international response to HIV/AIDS on nutrition security policies. Because of its interactions with nutritional issues and its relatively abundant resource endowment, HIV/AIDS is at the heart of nutrition security policies in Tanzania. Recent scientific insights on the interrelations between HIV and nutrition open up a policy window for the struggle against nutrition insecurity by suggesting a closer integration of the policies formulated in both domains. In an asymmetrical negotiation process, nutrition players reformulate their activities according to the requirements of the struggle against HIV/AIDS. While this struggle makes long-awaited resources available for nutrition policies, it places nutrition players in a subordinate position: the policy field of HIV/AIDS expands well into that of nutrition, considerably influencing the responses to nutrition insecurity.

76. Le débat sur la dépolitisation de l'action sanitaire n'est pas nouveau. Voir A. Thébaud-Mony et M. Turshen, «Les limites de l'action sanitaire internationale. Vers la médicalisation du sous-développement?», *Le Monde diplomatique*, avril 1981, p. 16.

ALEXIS ROY

L'INITIATIVE RIZ AU MALI : UNE RÉPONSE POLITIQUE À L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE ?

Cet article revient sur un programme d'appui à la culture du riz, l'Initiative riz, lancé au Mali en 2008, dans le contexte d'une crise alimentaire liée au renchérissement du coût des céréales. Ce programme témoigne de la place particulière accordée au riz dans les orientations des politiques agricoles, tant de la part de l'État malien que des bailleurs de fonds. Il reflète également la dimension sociopolitique du riz, dans la mesure où cette denrée alimentaire est peu consommée par ceux qui souffrent de la faim, du fait de son coût prohibitif. À la fin de la campagne agricole 2008-2009, cette question du prix du riz s'est trouvée au cœur d'une polémique sur les responsabilités respectives de l'État, des commerçants et des producteurs. Pour mieux la comprendre, nous proposons un retour sur l'histoire de leurs rapports et sur celle de la riziculture au Mali.

«À l'époque, à Bandiagara, la base de la nourriture était le mil. Le riz n'étant pas cultivé dans notre région, un plat de riz représentait un grand luxe que l'on ne s'offrait qu'à l'occasion des grandes réjouissances. "Le riz est une nourriture de roi", disait un adage...¹»

Les crises alimentaires de 2005 et de 2008 ont réactivé la peur de manquer au Mali et, de ce fait, ont revivifié le vieux projet colonial d'en faire un pays non seulement durablement autosuffisant mais également exportateur de riz en Afrique de l'Ouest. Cette céréale est considérée comme particulièrement stratégique, et nourrit des attentes excessives et parfois contradictoires : elle devrait permettre de lutter contre l'insécurité alimentaire, mais aussi d'améliorer les revenus des producteurs tout en satisfaisant une demande urbaine croissante à un prix modéré... Pour l'État malien, ces situations de crise ont en outre constitué une opportunité tant agronomique que politique pour « reprendre la main » dans le domaine agricole en favorisant les investissements et les projets au sein des grands périmètres encadrés (offices). Pour les paysans, c'était l'opportunité de bénéficier d'une politique volontariste de subventions, jusqu'alors très limitée. Pour les bailleurs, enfin, la crise alimentaire récente a été l'occasion de remettre en avant les thèses productionnistes,

1. A. Hampâté Bâ, *Amkoullel l'enfant peul*, Arles, Actes Sud, 1992, p. 250.

favorables à la modernisation du paysannat, illustrées ici par la diffusion d'un riz « amélioré », le Nerica.

C'est dans ce contexte particulier qu'un programme de relance agricole a vu le jour en 2008 au Mali (à l'instar de ce qui s'est passé au Sénégal, en Côte d'Ivoire, au Togo et au Cameroun), sous l'appellation d'« Initiative riz »². Si le gouvernement malien s'est depuis félicité de l'impact de son programme sur la production, le bilan de l'Initiative est encore sujet à caution. En effet, la hausse de la production n'a pas eu d'effet positif sur les prix. Comme souvent en période de crise, des accusations ont été portées tour à tour contre les paysans, qui auraient vendu leur riz à un prix trop élevé, contre les commerçants, taxés d'agir en « spéculateurs », ou encore contre l'État, incapable de mener une politique agricole efficace. De prime abord, l'Initiative riz n'a pas semblé modifier la nature des rapports de clientélisme et de domination entre l'État, les paysans et les commerçants. Pourtant, une analyse plus fine permet de montrer l'existence de communautés d'intérêts transcendant ces catégories, favorisée par des pratiques individuelles de chevauchement de nature à assurer des positions dominantes au sein de chaque groupe social. L'Initiative riz semble ainsi une entrée pertinente pour revenir sur l'histoire des tensions et des alliances entre autorités politiques et commerçants autour de la captation d'une des ressources substantielles du pays, la production céréalière. Le chevauchement des positions, accentué par la libéralisation économique et politique, a finalement favorisé la diversification des possibilités d'accès aux positions dominantes, sans guère profiter directement à l'ensemble de la population. Après une présentation de l'Initiative riz et une discussion de son bilan, nous ferons un détour par l'histoire rizicole pour tenter de mieux saisir les enjeux politiques et économiques qu'elle recèle.

LE RIZ, UN ENJEU MOINS ALIMENTAIRE QUE POLITIQUE

À l'amorce de l'hivernage 2008, le gouvernement malien lance, à grand renfort de communication, l'Initiative riz. Projet éminemment politique, elle vise à éviter les mobilisations urbaines et à satisfaire les ambitions agronomiques de certains bailleurs. Si l'Initiative a permis un approvisionnement convenable, le prix du riz est resté élevé et les modalités de sa mise en place ont été contestées dès la phase de commercialisation (fin 2008-début 2009).

2. Cette initiative se poursuit à l'heure actuelle. Cet article ne traite que de son premier volet, en 2008.

Genèse d'un projet politique

Axer une politique de lutte contre l'insécurité alimentaire au Mali sur la production de riz a de quoi surprendre, puisque sa consommation reste réservée aux populations les plus aisées et en grande majorité aux urbains, à l'exception des producteurs de riz eux-mêmes. La production de riz en 2007 était estimée à 700 000 tonnes tandis que celle des céréales sèches atteignait environ 2,6 millions de tonnes³. Le mil, le sorgho et le maïs sont des denrées largement plus abordables que le riz et restent à la base de l'alimentation des ruraux et des urbains pauvres. Aussi pouvait-on douter dès le départ du fait que l'Initiative riz constitue une réponse probante aux déficits céréaliers et, plus encore, aux faibles ressources monétaires des ménages. En lançant un programme de soutien à la culture du riz, l'objectif du gouvernement malien n'était donc pas tant de démocratiser la consommation du riz que d'assurer un retour à un prix plus « correct » pour ses consommateurs habituels (300 francs CFA le kilo, soit 45 cents d'euro⁴). En 2008, cette initiative renvoyait ainsi davantage à la nécessité d'acheter la paix sociale dans les villes maliennes, en une période où la question des prix des denrées alimentaires suscitait inquiétudes et trouble sociaux en Afrique, qu'à la volonté de lutter contre l'insécurité alimentaire. En cela, elle prolongeait les orientations des politiques rizicoles maliennes depuis la période coloniale (voir *infra*) et confirmait le « biais urbain » établi par les analyses de l'exploitation des campagnes par les villes dans les pays en développement dans les années 1960 et 1970⁵. Si la part du riz dans l'alimentation a augmenté au Mali, au point de représenter la première céréale consommée en zone urbaine en 2001⁶, elle est restée minoritaire dans l'ensemble des céréales. En moyenne, un Malien consommait, en 2001, 115 kg de mil par an, 61 kg de sorgho et 53 kg de riz⁷. De plus, cet intérêt marqué pour le riz revêt un caractère quelque peu paradoxal, puisque

3. Voir les chiffres du Ministère de l'Agriculture sur <www.maliagriculture.org/camp_agr/PLAN/bilancerealiier.htm>. Ces données sont à prendre avec précaution et indiquent plutôt un ordre de grandeur, les résultats de production différant souvent selon les sources. Cette remarque préliminaire vaut pour toutes les données citées dans cet article.

4. 100 francs CFA équivalent à environ 0,15 euro. Entre octobre 2009 et mai 2010, le prix du kilo de maïs au Mali se situait aux alentours de 125 francs CFA, celui du kilo de mil autour de 150 francs CFA et celui du kilo de riz autour de 350 francs CFA. Voir Réseau des systèmes d'alerte précoce contre la famine, USAID, *Bulletin mensuel des prix pour l'Afrique de l'Ouest*, Washington, juin 2010.

5. M. Lipton, *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*, Cambridge, Harvard University Press, 1977; R. H. Bates, *Markets and States in Tropical Africa*, Berkeley, University of California Press, 1981.

6. P. Baris, J. Zaslavsky et S. Perrin, *La Filière riz au Mali : compétitivité et perspectives de marché*, Paris, Agence française de développement, 2005, p. 22.

7. *Ibid.*, p. 45.

certaines experts s'accordent à dire que la prévalence de l'insécurité alimentaire est moins importante en milieu urbain qu'en milieu rural⁸. L'Initiative riz présente donc un caractère éminemment politique pour son promoteur, le président de la République Amadou Toumani Touré (« ATT »). Elle vise à éviter la paupérisation d'une partie des urbains qui considèrent le riz comme la base de leur alimentation, et dont la consommation constitue un élément de différenciation sociale. D'ailleurs, l'ampleur des polémiques sur le « prix du riz » montre bien toute l'attention politique accordée à ses consommateurs, puisque le mil, le maïs et le sorgho ont également été touchés par les phénomènes de hausse des prix mais sans que personne semble s'en inquiéter⁹. Ce privilège accordé à la question de l'approvisionnement en riz correspond aussi, sans que cela constitue une nouveauté, aux préoccupations agro-économiques de certains bailleurs, qui considèrent cette céréale comme une réponse adéquate aux problèmes d'insécurité alimentaire. Cette polarisation rizicole néglige l'importance alimentaire des autres céréales et leur prépondérance dans les échanges sous-régionaux¹⁰.

L'origine de l'Initiative riz est quelque peu ambiguë : alors qu'elle est présentée comme une initiative du gouvernement lors de son lancement en 2008, elle est également le résultat d'une vaste entreprise de promotion d'une nouvelle semence de riz pluvial, le Nerica (*New Rice for Africa*). Mis au point par le Centre du riz pour l'Afrique (CRA¹¹), le Nerica résulte du croisement de deux variétés, l'une asiatique et l'autre africaine. Sa diffusion est l'objet d'un programme financé par la Banque africaine de développement (BAD) lancé dès 2002¹² et concernant sept pays. La BAD est également l'un des bailleurs de l'Initiative riz, et le Mali a semble-t-il profité du lancement du Nerica pour promouvoir l'ensemble des cultures rizicoles dans le pays¹³.

8 « En mars 2008, seulement 1 % des ménages urbains étaient en insécurité alimentaire sévère contre 8 % en milieu rural, et 7 % des ménages urbains étaient en insécurité alimentaire modérée contre 18 % en milieu rural ». Voir Commissariat à la sécurité alimentaire, *Étude de base de la sécurité alimentaire et de la nutrition*, Bamako, PAM, 2009, p. 10.

9. Sur l'évolution des prix du mil et du riz dans différentes villes du Mali entre 2001 et 2009, voir Afrique Verte Internationale, *Point sur la sécurité alimentaire au Sahel (n° 100)*, Montreuil, 2009.

10. Entre 1992 et 2001, le mil représentait en moyenne 70 % du total des céréales exportées depuis le Mali, le maïs 20 %, le sorgho 6 %, et le riz seulement 3 %. Voir L. Diakité, *Fonctionnement du marché céréalier au Mali. Une analyse néo-institutionnelle de son organisation et de son efficacité temporelle et spatiale*, thèse de doctorat de sciences économiques, Université de Ouagadougou, 2006, p. 163.

11. Centre de recherche panafricain créé en 1971, largement financé par les agences multilatérales et les coopérations des pays du Nord. Voir <www.warda.org>.

12. Avec un démarrage effectif en 2005. Voir la brochure « ARI [Initiative africaine sur le riz], rampe de lancement des Nerica en Afrique subsaharienne », Cotonou, 2009, disponible sur <www.warda.org>.

13. L'Initiative riz subventionne les engrais pour tous les types de culture de riz (irriguée, pluviale, bas-fond, etc.)

La promotion du Nerica en Afrique est en réalité l'objet d'une véritable offensive, impliquant une grande partie de la nébuleuse du développement : BAD, USAID, Banque mondiale, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad), Coopération japonaise, Fondation Rockefeller, Fondation Bill & Melinda Gates, ONG Sassakawa Global 2000, etc. Pourtant des doutes subsistent sur ses potentialités réelles, et certaines ONG spécialisées dans le développement rural, telle Grain¹⁴, se montrent particulièrement critiques. Nous y reviendrons en dressant le bilan de l'Initiative riz.

Au moment du lancement de l'Initiative riz, le Nerica est présenté comme devant fournir le quart de la production totale, et se trouve au cœur de la communication gouvernementale sur le projet. Celui-ci affiche dès son lancement un objectif ambitieux en visant une hausse de 50 % de la production, pour atteindre 1 million de tonnes de riz marchand. Cette production doit couvrir les besoins du pays (900 000 tonnes) et même dégager un excédent de 100 000 tonnes. Le coût total du programme s'élève à 42,65 milliards de francs CFA, comprenant, outre un apport des producteurs de l'ordre de 31 milliards¹⁵, une subvention de près de 10 milliards de francs CFA pour les engrais, 700 millions de crédits pour l'équipement des organisations paysannes et surtout une subvention de 1 milliard pour l'achat de semences de Nerica¹⁶.

Si les bailleurs de fonds sont largement impliqués dans la diffusion du Nerica en Afrique, c'est bien le gouvernement malien qui prend l'entière responsabilité de la mise en place de l'Initiative riz. Il n'a d'ailleurs pas souhaité impliquer les grandes organisations paysannes maliennes, telles la Coordination nationale des organisations paysannes (Cnop), réunissant une majeure partie des faitières¹⁷, ou l'Association des organisations professionnelles de paysans. L'État malien s'avère généralement très sélectif lorsqu'il s'agit de consulter ces organismes sur les questions agricoles. Ainsi, si une partie d'entre eux a été impliquée dans le processus de réflexion qui a abouti à la Loi d'orientation agricole (LOA), ils ont en revanche été totalement écartés des débats autour de la loi autorisant l'introduction des cultures génétiquement modifiées. Il en est de même en ce qui concerne l'Initiative riz, quitte à bafouer

14. Grain, « Le Nerica, un autre piège pour les petits producteurs africains », Barcelone, janvier 2009. Grain est une ONG fondée en 1990 qui soutient les mouvements paysans dans les pays du Sud et produit des analyses des politiques agricoles.

15. Les médias et les producteurs que nous avons rencontrés citaient généralement le montant global de l'opération, suggérant l'ampleur de l'initiative, sans préciser ou même savoir que les paysans en étaient les premiers bailleurs.

16. Cabinet du Premier ministre, *Plan d'opération de l'initiative riz. Campagne 2008/2009*, Bamako, 2008.

17. Une faitière est une union de coopératives.

l'esprit de concertation de la LOA¹⁸, puisque l'État a choisi comme seule interlocutrice l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture du Mali (Apcam), dont le président, Bakary Togola, a fait ouvertement campagne en faveur d'ATT lors de sa réélection en 2007.

Un bilan contesté

À la fin de la campagne 2008-2009, le gouvernement annonce une production record de paddy¹⁹ de 1,607 million de tonnes, se félicitant d'avoir atteint les objectifs annoncés. Mais, au lieu d'une victoire contre la faim, c'est aux yeux de beaucoup un scandale qui commence : le prix du riz ne baisse pas sur les marchés, frôlant parfois les 400 francs CFA le kilo²⁰, ce qui suscite un véritable tollé dans le pays, largement relayé par la presse. Le gouvernement avait pourtant promis que « cette abondance de la production sera[it] favorable à l'approvisionnement correct du pays en riz à un prix non spéculatif, abordable pour les consommateurs²¹ ». L'État, les commerçants et les paysans s'accusent alors mutuellement de l'échec de l'Initiative riz. Le premier est critiqué pour avoir mal conduit le projet et, comme le dit l'expression populaire, « bouffé » une bonne partie de l'argent investi, ou encore pour avoir menti sur les résultats de la production afin de masquer son incompétence. Les commerçants, quant à eux, sont accusés d'être des « spéculateurs », stockant du riz pour le rendre rare et le vendre avec des marges considérables ou dans les pays voisins. Enfin, les producteurs se voient soupçonnés d'avoir vendu le riz à un prix trop élevé, créant le problème à la source.

Pour répondre aux nombreuses protestations de l'opinion publique, le gouvernement fournit un bilan agricole de ce premier volet de l'Initiative riz en juin 2009²², alors que la pression est un peu retombée et que le deuxième volet est déjà entamé. L'Initiative riz concernait dans ce premier volet l'ensemble des zones rizicoles du pays, tant les différents offices autour du fleuve Niger que les bas-fonds du sud du pays. Le Nerica, quant à lui, était majoritairement destiné à la région la plus pluvieuse du pays, Sikasso. Ce riz, qui devait, rappelons-le, fournir un quart de la production totale durant cette

18. Titre VI, chapitre II de la Loi d'orientation agricole du 16 août 2006.

19. Riz non décortiqué. Cette production correspond à environ 1 million de tonnes de riz marchand décortiqué.

20. Pour un prix moyen entre 25 000 et 28 000 francs CFA les 100 kg en 2007. Voir Afrique Verte Internationale, *Point sur la sécurité alimentaire...*, op. cit., p. 4.

21. Cabinet du Premier ministre, *Plan d'opération de l'initiative riz...*, op. cit., p. 4.

22. Ministère de l'Agriculture du Mali, *Bilan de l'initiative riz de la campagne agricole 2008-2009*, Bamako, juin 2009. Les données discutées dans ce paragraphe en émanent.

campagne, n'a finalement compté que pour 32 000 tonnes (contre les 414 000 prévues). Ces résultats rejoignent nos observations : alors que tout le monde parlait du Nerica, il nous a été difficile d'en apercevoir lors de nos déplacements dans la région de Sikasso fin 2008. Alors qu'une subvention de 1 milliard de francs CFA était prévue pour l'achat de semences de Nerica, 53 millions seulement ont été dépensés. Pour justifier cet écart, le bilan met en avant des problèmes d'approvisionnement en semences auprès de fournisseurs ougandais qui auraient fait faux bond. Pourtant leur apport ne devait constituer que 1 900 tonnes de semence de Nerica sur les 13 800 prévues²³. Le manque à gagner sur le Nerica aurait été comblé par les excellents résultats de production des cultures de riz en bas-fonds, dix fois plus élevés que ce qui était prévu, et ce grâce à une augmentation considérable des surfaces cultivées sous cette forme (de 14 000 hectares prévus à 140 000 hectares réalisés). On est donc très loin de ce qui était envisagé en termes de répartition de la production entre les différents types de culture.

Plusieurs questions se posent alors : même avec une bonne pluviométrie, on peut s'étonner de la multiplication par dix des résultats attendus pour les cultures en bas-fonds. Cette très forte majoration n'a-t-elle pas servi à déformer les résultats globaux, qui auraient dû être grevés par l'absence de Nerica ? On peut également s'interroger sur l'ampleur prise tout au long de la campagne par la communication autour de cette variété, alors que le gouvernement connaissait vraisemblablement la place minimale qu'elle représentait réellement : fallait-il donner des gages à ses promoteurs et aux bailleurs ? Enfin, le document faisant office de bilan officiel de l'initiative présente en annexe – après 33 pages de tableaux et graphiques détaillant sa mise en place et ses résultats, affichés comme excellents – un résultat bien différent, issu de l'Enquête agricole de conjoncture réalisée par l'Institut national de la statistique : 1,3 million de tonnes de paddy, soit 300 000 de moins que le volume présenté dans le corps du rapport ! Le document reconnaît que l'échantillon de 2 500 exploitations lui servant à estimer la production est trop restreint, et qu'il en faudrait quatre fois plus pour obtenir un résultat fiable.

Au final, l'État a déboursé un peu plus de 5 milliards de francs CFA et les partenaires (Canada, Pays-Bas et BAD) 3,6 milliards. Le reste est constitué des frais engagés par les producteurs. Le coût réel de l'opération serait, en définitive, de 34,5 milliards, dont 21 pour les seuls producteurs. Si les chiffres du bilan officiel peuvent, à l'évidence, être discutés, il est difficile de leur opposer une réelle contre-expertise, alors que les bailleurs de fonds semblent peu soucieux du contrôle des réalisations. L'innovation qui était à l'origine

23. *Ibid.*, p. 16.

même de ce programme n'a pas fait l'objet d'un bilan spécifique alors que des questions demeurent sur les rendements possibles de la culture du Nerica. Dès 2008, un panel chargé d'évaluer l'activité du CRA, promoteur du Nerica, affirmait : « Les institutions qui dépendent uniquement des dons financiers pour leur survie sont souvent amenées à surestimer la valeur de leurs résultats potentiels afin de satisfaire les bailleurs de fonds. [...] Le panel juge que le CRA devrait être plus prudent sur la question du Nerica [...], qui relève parfois d'un optimisme exagéré²⁴ ».

Du point de vue de la sécurité alimentaire, le bilan de campagne fourni par le Commissariat à la sécurité alimentaire (organisme gouvernemental) *via* le Système d'alerte précoce²⁵ confirme dès février 2009 les bons résultats de la production céréalière. Dans la quasi-totalité du pays, il n'y aurait pas eu de pénurie de riz sur les marchés. D'après ce bilan, ce sont les producteurs qui seraient responsables en premier lieu des niveaux de prix élevés. Certains journalistes affirment aussi que les gros opérateurs céréaliers auraient dissimulé des stocks de riz pour créer une pénurie artificielle et faire monter les prix²⁶. Afin de maîtriser cette hausse, le gouvernement agit en deux temps, sans résultat. En février 2009, le ministre de l'Économie et du commerce, Amadou Diallo, parraine la signature d'un protocole d'accord entre Bakary Togola, pour l'Apcam, et Jeamille Bittar, en qualité de président de la Chambre de commerce et d'industrie du Mali (CCIM), fixant le prix de vente des producteurs et la marge des commerçants (250 francs CFA le kilo, revendu 300 francs CFA sur les marchés). Ce protocole restant une déclaration de principe sans effet, le gouvernement s'en remet finalement aux marchés extérieurs, exonère temporairement (du 1^{er} mars au 31 mai 2009) certaines qualités de riz de taxes à l'importation, mais uniquement au bénéfice de la Coordination des groupements et associations des détaillants du Mali²⁷, qui regroupe quelques-uns des principaux opérateurs du pays, dont Bakoré Sylla, PDG du Grand grenier du bonheur et Modibo Keïta, PDG de Grand distributeur de céréales du Mali. Ce n'est pas la première fois que ces opérateurs céréaliers paraissent privilégiés par l'État dans l'attribution de marchés, pour

24. CGIAR Science Council, « Report of the Fifth External Program and Management Review of the Africa Rice Center », 2008, cité par Grain, « Le Nerica, un autre piège... », doc. cit.

25. SAP, *Évaluation définitive de la situation alimentaire au Mali. Campagne Agricole 2008-2009*, Bamako, février 2009.

26. Voir par exemple A. Diamouténé, « Initiative riz, les revers de la médaille », *Le 26 mars (Bamako)*, 3 mars 2009 ; A. Diarra, « L'initiative riz au cœur de la polémique : pourquoi le riz coûte-t-il si cher ? », *L'Indépendant*, 11 février 2009.

27. Il existe deux autres associations professionnelles de commerçants, qui se sont senties lésées. Voir « Exonération sur l'importation du riz : l'Union des commerçants détaillants et prestataires du Mali accuse le ministre de l'Économie de "favoritisme" », *L'Indépendant*, 12 mars 2009.

l'approvisionnement de l'Office des produits agricoles du Mali (Opam²⁸) ou encore par des exonérations fiscales. À l'instar des précédentes expériences d'exonérations temporaires²⁹, cet « avantage discrétionnaire » ne fait pas baisser les prix du riz. À cet égard, Pierre Baris et ses collègues notaient dès 2005 que le marché malien du riz se caractérise par « une forte concentration autour de deux ou trois gros importateurs, qui couvrent chaque année les deux tiers au moins des importations. [...] On est donc très loin d'une situation de véritable concurrence, ce qui pose le problème récurrent des marges et de l'insuffisante répercussion des baisses de prix³⁰ ».

Il y a probablement un peu de vérité dans toutes les explications avancées pour justifier le coût élevé du riz, malgré le succès annoncé de la production. Chacun a cherché et trouvé un coupable. D'un côté l'État a vu les accusations de mauvaise gestion à son encontre confirmées par un rapport du Vérificateur général, autorité indépendante chargée du contrôle des ressources publiques³¹. Celui-ci indique que les fraudes ont atteint un montant de 1,49 milliard de francs CFA. De plus, les contrats pour l'acquisition d'intrants passés avec Togouna industrie, par entente directe, ne répondaient pas au Code des marchés publics et les engrais fournis ont été achetés à des prix supérieurs à ceux du marché, pour un surcoût de 2,32 milliards³². Par ailleurs, un oligopole de commerçants a usé de ses capacités financières pour stocker et spéculer sur les marchés locaux et régionaux du riz, profitant manifestement de l'Initiative riz elle-même comme des opérations d'importation défiscalisées. Enfin, quelques riches (et rares) paysans ont su également en tirer un profit important. La figure emblématique de cette élite paysanne pourrait être Bakary Togola qui assure, à lui seul, une majeure partie de la représentation paysanne, en présidant tout à la fois le principal syndicat de producteurs de coton (le Syndicat des producteurs de coton et vivriers), le Groupement des syndicats paysans, l'Union nationale des sociétés coopératives de producteurs de coton et enfin l'Apcam. Il est probablement l'un des plus importants exploitants agricoles du Mali et a largement bénéficié de l'Initiative riz, puisqu'il a lui-même été l'un des fournisseurs de semences de Nerica. Plusieurs de nos interlocuteurs entre Bougouni et Sikasso se sont d'ailleurs plaints de

28. L'Opam s'occupe notamment des stocks de sécurité.

29. P. Janin évoque un épisode similaire en 2005 dans « "Le soleil des indépendances (alimentaires)" ou la mise en scène de la lutte contre la faim au Mali et au Sénégal », *Hérodote*, n° 131, 2008, p. 92-117.

30. P. Baris, J. Zaslavsky et S. Perrin, *La Filière riz au Mali...*, op. cit., p. 21.

31. Vérificateur général du Mali, *Rapport annuel 2009*, Bamako, 2010.

32. Il en est de même pour le marché des décortiqueuses. Voir *ibid.*, p. 46-47.

leur qualité³³. Il aurait ainsi tiré profit du Nerica dans des proportions qui semblent considérables pour le pays³⁴. L'Initiative riz n'a donc pas été un échec pour tout le monde, mais principalement pour le gouvernement malien, qui s'est trouvé pris sous le feu des critiques. Le ministre de l'Agriculture en a subi les conséquences puisqu'il a été démis de ses fonctions en avril 2009. Le bilan du premier volet de l'Initiative riz semble donc mitigé. Mais la promesse, émise par le Premier ministre Modibo Sidibé, d'un partenariat « gagnant- gagnant » qui devait contenter État, paysans, commerçants et consommateurs était-elle réaliste ?

Le débat suscité par le bilan de l'Initiative riz est révélateur de l'existence d'un « ménage à trois » entre l'État, les commerçants et les paysans, au sein duquel les rivalités apparentes dissimulent certaines alliances pragmatiques forgées autour de communautés d'intérêts restreintes. Pour les saisir, un petit détour par l'histoire s'impose, qui permet de montrer combien la récente libéralisation économique et l'avènement annoncé d'une représentation paysanne ont peu profité à la population malienne et sont loin d'avoir libéré les paysans du phénomène de captation du surplus.

LA COMPÉTITION POUR LA CAPTATION DU SURPLUS AGRICOLE

Les débats autour de la recherche des responsables de l'échec de l'Initiative riz durant la phase de commercialisation renvoient à des questions déjà anciennes, notamment celle de l'articulation des rapports entre l'État, les paysans et les commerçants. Plutôt que de se lancer dans une vaine recherche sur la hiérarchie des responsabilités (entre un État prébendier, des commerçants spéculateurs et des paysans rusés et prévoyants), il s'agit ici de tester l'hypothèse de l'existence de proximités entre ces acteurs. Pour ce faire, il est nécessaire de revenir sur l'histoire des tensions et des alliances au sein du groupe dominant et de l'articuler avec celle des politiques céréalières. Ainsi pourra-t-on mieux comprendre à qui a « profité » l'Initiative riz.

33. Notons au passage que certains producteurs ont profité des intrants subventionnés destinés au Nerica au bénéfice d'autres cultures : « J'ai utilisé l'urée subventionnée [pour le Nerica] pour mon coton. Cette année, le sac d'urée pour le Nerica était à 12 500 francs CFA grâce aux subventions, alors que pour le coton il est à 19 000 » (entretien avec D. Mariko, Bougouni, 27 septembre 2008).

34. Selon un article de *Panapress* du 24 novembre 2007 intitulé « Le projet Nerica, Nouveau Riz pour l'Afrique, a un impact positif », Bakary Togola aurait réalisé dès 2006 un bénéfice de 124 000 dollars sur 60 hectares de culture de Nerica. Il aurait cultivé, en 2008, 187 hectares de Nerica sur un total de 352 hectares de culture. Voir aussi M. Coulibaly, « Bakary Togola, un paysan modèle », *L'Essor*, 1^{er} novembre 2008.

L'interprétation de la nature des rapports tissés entre État, paysans et commerçants a longtemps alimenté la littérature africaniste, en premier lieu celle d'inspiration marxiste, notamment autour de l'école d'anthropologie économique française, ou encore lors du fameux « débat kenyan » animé, entre autres, par la *Review of African Political Economy* dans les années 1970-1980³⁵. De l'une des questions centrales que ces débats ont posées, celle de l'existence et de la composition des bourgeoisies nationales, a finalement émergé l'analyse des stratégies d'accumulation développées à l'intersection du secteur privé et de l'État. Non sans quelque distance avec les travaux antérieurs, ces recherches ont fructifié en Côte d'Ivoire grâce à Yves-André Fauré et Jean-François Médard³⁶. De tels questionnements trouvent de fortes résonances au Mali, même si, à la différence du Kenya et de la Côte d'Ivoire, le secteur privé capitaliste y est moins développé et plus exclusivement marchand. De plus, il faut reconnaître que le niveau d'implication effective comme la nature des arrangements passés entre l'État et les commerçants restent difficiles à établir en raison de leur caractère changeant³⁷.

L'un des enjeux essentiels des rapports entre les autorités politiques, les commerçants et les paysans réside dans le contrôle et la captation du surplus agricole. L'histoire agricole malienne est de fait jalonnée de rapports de compétition et de collaboration entre les commerçants et le pouvoir politique dans leurs relations aux paysans. Au XIX^e siècle, l'accroissement de la demande, notamment des marchés urbains, accentue l'intensification de la production dans le delta intérieur du Niger. Banamba, par exemple, l'un des plus gros marchés de la région en 1880, est alimenté par des surplus agricoles provenant des colonies d'esclaves de la périphérie³⁸. Pendant la période coloniale, les commerçants, en concurrence avec les sociétés européennes de traite et

35. Voir le dossier « Debate in Kenya », *Review of African Political Economy*, n° 17, 1980.

36. Y.-A. Fauré et J.-F. Médard (dir.), *État et bourgeoisie en Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 1982 et, des mêmes auteurs, « L'État-business et les politiciens entrepreneurs. Néo-patrimonialisme et *big men* : économie et politique », in S. Ellis et Y.-A. Fauré (dir.), *Entreprises et entrepreneurs africains*, Paris, Karthala/Orstrom, 1995, p. 289-309.

37. Comme le relevaient Yves-André Fauré et Jean-François Médard, « la classe dirigeante est caractérisée par une fluidité remarquable qui lui permet d'évoluer en se transformant et de persister tout en changeant. Lorsque par commodité nous avons parlé de bourgeoisie de planteurs, d'État ou de bourgeoisie d'affaires, il ne s'agit nullement de fractions isolables et autonomes d'une bourgeoisie. [...] S'il est en effet indispensable de distinguer analytiquement ces différents secteurs, il faut prendre garde de confondre ces distinctions analytiques avec des groupes réels en interaction [...]. On a en réalité bien de la peine à distinguer des segments d'élite, des catégories dirigeantes ou des fractions de classe en interaction dans la mesure où ces éléments s'interpénètrent dans tous les sens sans pour autant se confondre ». Voir Y.-A. Fauré et J.-F. Médard (dir.), *État et bourgeoisie...*, *op. cit.*, p. 146.

38. M. Klein, *Slavery and Colonial Rule in French West Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 160.

les marchands syro-libanais, ne manquent pas de jouer sur les liens historiques qui les lient au monde rural. Richard Roberts a ainsi montré le rôle essentiel des marchands du Marakala dans l'approvisionnement du marché céréalier de Bamako, en pleine croissance avec l'arrivée des colons européens à la fin du XIX^e siècle, grâce à leurs investissements dans des plantations cultivées par des esclaves³⁹. Les politiques de développement de la culture du riz au Mali constituent quant à elles une antienne. Les ambitions comme les limites intrinsèques de ces politiques sont décelables dès la période coloniale, à travers l'échec de la mise en valeur des surfaces irrigables à l'Office du Niger, ce grand projet qui devait faire du Soudan français le grenier de la sous-région. Bélimé, porteur de ce projet d'irrigation dans le delta intérieur du fleuve Niger, estime dès les années 1920 son potentiel à 1 million d'hectares. Près de quatre-vingt ans après sa création effective en 1932, la surface irriguée actuellement exploitée ne dépasse pourtant pas les 80 000 hectares⁴⁰. Cet office a d'abord été pensé pour alimenter la métropole en coton, mais aussi l'Afrique de l'Ouest en riz. La culture irriguée de coton fut finalement un échec mais cela ne l'empêcha pas de devenir, quelques décennies plus tard, la culture reine dans le sud du pays. Le choix de créer des offices⁴¹, durant la période coloniale, répondait au besoin de mieux contrôler la production agricole paysanne autonome. On pense, par exemple, aux tentatives infructueuses de l'Association cotonnière coloniale pour s'approvisionner en coton au Soudan français et tenter de se substituer au marché local plus rémunérateur pour les paysans⁴². Rappelons aussi les faibles rendements des « champs du commandant » (comme, par la suite, ceux des champs collectifs d'inspiration socialiste, « les champs du parti »). L'Office du Niger incarne la tentative la plus avancée de maîtrise totale de la production, avec des résultats bien mitigés⁴³. Comme le souligne Monica van Beusekom, « pour les Africains,

39. R. Roberts, « The Emergence of a Grain Market in Bamako. 1883-1908 », *Revue canadienne des études africaines*, vol. 14, n° 1, 1980, p. 55-81.

40. Une entreprise à capitaux libyens, Malibya Agriculture, aménage actuellement 100 000 hectares dans la zone de Boky-Wèrè, suscitant l'opposition de la Cnop. Sur l'accaparement des terres africaines par des groupes agro-industriels et des États, voir L. Cotula, S. Vermeulen, R. Leonard et J. Keeley, *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*, Rome, IEED/FAO/Ifad, 2009.

41. Il existe désormais six offices agricoles, les plus importants étant ceux de Ségou, Mopti et du Niger.

42. M. Fok, *Le Développement du coton au Mali par analyse des contradictions : Les acteurs et les crises de 1895 à 1993*, Montpellier, Cirad, 1993, p. 52.

43. Entre 3 et 21 % du riz et entre 20 et 30 % du coton produit étaient vendus sur les marchés parallèles dès les années 1940 et 1950. Voir M. van Beusekom, *Negotiating Development. African Farmers and Colonial Experts at the Office du Niger, 1920-1960*, Portsmouth, Heinemann, 2002, p. 133.

l'Office incarnait une coercition proche de l'esclavage⁴⁴». Les « colons », notamment mossi, étaient emmenés sous la contrainte vers les offices, et ce jusqu'à l'abolition du travail forcé en 1946. Cet événement a ouvert de nouvelles perspectives, ce qu'illustrent les luttes pour la sécurisation foncière des parcelles sur lesquelles ils travaillaient.

Loin de constituer une réelle rupture en matière de politique agricole, le régime qui se met en place à l'indépendance du Mali cherche à renforcer sa mainmise sur la production. Entre la seconde guerre mondiale et l'Indépendance, l'US-RDA (Union soudanaise – Rassemblement démocratique africain)⁴⁵ de Modibo Keïta, portée par les fonctionnaires subalternes de l'administration coloniale et par les grands commerçants, parvient à fédérer les différentes composantes de la société malienne au détriment du PSP (Parti de la solidarité et du progrès), parti représentant plutôt les intérêts des chefferies coutumières et des chefs de canton établis par l'administration coloniale. L'US-RDA affiche en particulier son soutien aux paysans en encourageant, par exemple, la création d'un syndicat à l'Office du Niger et en propageant un discours contre leur spoliation par l'État colonial et les sociétés de traite⁴⁶, ce qui finit par attirer également les commerçants désireux de remplacer ces dernières. Le parti, qui arrive au pouvoir en 1960, peut donc se prévaloir d'un large soutien populaire, mais pour une courte durée. Les commerçants et paysans n'avaient en effet probablement pas mesuré ce qu'impliquait l'orientation socialiste du parti. À l'Office du Niger, alors que les paysans se battaient depuis des années pour obtenir une sécurisation de l'occupation de leur parcelle par un titre de propriété⁴⁷, la socialisation de la production est très mal vécue et entraîne de nombreux départs : « Pendant les premières années de l'indépendance, le village s'est vidé de ses colons voltaïques. La cause était que le socialisme était mal expliqué. On disait que le socialisme signifie que rien ne t'appartient. Ta femme, tes enfants, tes champs étaient désormais des biens communs⁴⁸ ». Si l'appareil d'État malien ne s'est pas construit à partir d'une bourgeoisie agraire, comme pour les planteurs de Côte d'Ivoire, les processus d'accumulation ont favorisé les investissements des fonctionnaires et de certains commerçants dans de nombreuses exploitations, vergers ou troupeaux. Issaka Bagayogo a ainsi

44. *Ibid.*, p. 86.

45. Sur l'histoire de l'US-RDA et du PSP avant l'indépendance, voir R. Morgenthau, *Political Parties in French-speaking West Africa*, Oxford, Clarendon Press, 1964, p. 255-300.

46. Notamment par le biais de son journal, *L'Essor*. Voir M. van Beusekom, *Negotiating Development...*, *op. cit.*, p. 172.

47. A. Magasa, *Papa-commandant a jeté...*, *op. cit.*, p. 149.

48. Témoignage recueilli par I. Dougnon, *Travail de Blanc, travail de Noir. La migration des paysans dogons vers l'office du Niger et au Ghana (1910-1980)*, Paris, Karthala/Sephis, 2007, p. 146.

analysé l'émergence d'une bourgeoisie, devenue agraire, autour de Bamako, composée de quelques commerçants mais surtout de fonctionnaires frappés par « la fièvre du verger » et devenant des « paysans du dimanche » sous le régime de Modibo Keïta (1960-1968)⁴⁹. Après s'être imposée principalement au détriment de la chefferie coutumière, l'US-RDA (comme la bureaucratie qu'elle met en place) s'est donc construite contre les intérêts des commerçants et des paysans, expliquant la faiblesse des réactions de ces catégories face au coup d'État militaire de 1968⁵⁰. L'alibi du retour à la terre des lettrés s'est ici rapidement transformé en une course à l'acquisition de terres, notamment entre Sotuba et Baguinéda.

D'après nos observations, cette situation perdue d'ailleurs aujourd'hui, un nombre important de parcelles irriguées de l'Office de Baguinéda étant mis en exploitation pour le compte de la bourgeoisie bamakoise (hommes d'affaires, leaders d'ONG, hauts fonctionnaires). Cela ne concerne pas que le riz, d'autres cultures de rente telles que l'arachide ou le coton ne manquant pas de susciter l'intérêt de cette bourgeoisie.

La première phase de la politique céréalière du pays, initiée en 1960, vient renforcer la volonté politique de contrôle de la production céréalière, s'incarnant par la mise en place de coopératives et par un encadrement agricole resserré, mais aussi de la commercialisation, avec le passage théorique du marché des céréales sous le contrôle total de l'État. L'Opam prend alors en charge la commercialisation des céréales, assisté de l'Office de stabilisation et de régulation des prix, dont la principale tâche est de garantir, au détriment des producteurs, un prix satisfaisant pour les coopératives de consommation alimentant les populations urbaines. La mise à l'écart des commerçants par ces politiques n'est pas sans susciter des réactions. Deux événements paraissent ainsi emblématiques de l'opposition entre les commerçants et la bureaucratie malienne à cette période : la manifestation du 20 juillet 1962, sévèrement réprimée, contre l'instauration du franc malien⁵¹, impopulaire auprès des commerçants en raison des problèmes de convertibilité qu'il pose pour le commerce transnational d'une part ; la révolte de Ouolossébougou en 1968 d'autre part⁵², au cours de laquelle les paysans, en association avec des

49. I. Bagayoko, *Émergence d'une bourgeoisie agraire au Mali: l'exemple des planteurs de la région de Bamako*, thèse de 3^e cycle en ethnologie, Paris, EHESS, 1982. Des parcelles étaient cultivées dans les offices par de la main-d'œuvre pour le compte de commerçants, tailleurs et petits fonctionnaires, et ce dès la mise en place des offices et plus intensément à partir des années 1950. Voir M. van Beusekom, *Negotiating Development...*, *op. cit.*, p. 109.

50. Sur le Mali des années 1960, voir C. Meillassoux, « A Class Analysis of the Bureaucratic Process in Mali », *The Journal of Development Studies*, vol. 6, n° 2, 1970, p. 97-110.

51. Voir B. Sanankoua, *La Chute de Modibo Keïta*, Paris, Éditions Chaka, 1990, p. 110.

52. Voir J.-L. Amselle, « La conscience paysanne: la révolte de Ouolossébougou (juin 1968, Mali) »,

commerçants, s'opposent aux autorités locales, les premiers contre les « contributions volontaires » et les champs collectifs, les seconds contre l'interdiction du commerce privé de l'arachide.

De fait, les tentatives de mise sous tutelle étatique des productions céréalières au profit de la classe bureaucratique et des urbains échouent partiellement. Pour autant, les relations entre la bureaucratie malienne et les commerçants ne sont pas totalement rompues et de grands commerçants gravitent toujours dans l'entourage direct de Modibo Keïta⁵³. Les commerçants, lésés par la nationalisation de l'économie, offrent aux paysans une alternative aux prix désormais imposés en faisant prospérer le marché parallèle des céréales⁵⁴. Si les politiques agricoles visant à contrôler les céréales sont donc largement contournées, il reste que le marché parallèle ne peut vraisemblablement pas fonctionner sans la complicité active des agents de l'État, à tous les niveaux⁵⁵.

Après le coup d'État militaire de 1968, les tensions entre la bureaucratie et le secteur privé s'estompent progressivement, au point que la classe dominante malienne est vue comme se composant alors de deux pôles, l'un bureaucratique et l'autre marchand, tous deux s'enrichissant aux dépens des paysans⁵⁶. Les militaires prennent un poids croissant dans l'administration, y compris au sein de l'Office du Niger. Une police économique veille, censée faire respecter le monopole de la commercialisation du riz : « Nous savons que la police économique confisquait du riz en grande quantité, mais aucun paysan n'en connaissait la destination. Une chose était sûre, ce riz ne tombait pas dans le grenier de l'État. Les gardiens et les soldats les gardaient. Nous sommes devenus des victimes⁵⁷ ».

Si les liens entre pouvoir politique et commerçants se resserrent largement sous le régime militaire de Moussa Traoré (1968-1991), le cadre législatif visant à assurer un contrôle étatique de la production agricole reste inchangé jusqu'à la libéralisation dictée par les bailleurs de fonds à partir du début des années

Revue canadienne des études africaines, vol. 12, n° 3, 1978, p. 339-355.

53. J.-L. Amselle, « Fonctionnaires et hommes d'affaires au Mali », *Politique africaine*, n° 26, juin 1987, p. 66.

54. Il n'existe pas à notre connaissance de données estimant l'ampleur du marché noir des céréales durant les années 1960, mais on estime qu'à la fin des années 1970, il représente 60 % du marché total ! Voir Y. G. Kébé, « L'agriculture malienne, le paysan, sa terre et l'État », in P. Jacquemot (dir.) *Mali, le paysan et l'État*, Paris, L'Harmattan, 1981, p. 89. Sur les réseaux commerçants en Afrique de l'Ouest, voir E. Grégoire et P. Labazée (dir.), *Grands commerçants d'Afrique de l'Ouest. Logiques et pratiques d'un groupe d'hommes d'affaires contemporains*, Paris, Karthala/Orstom, 1993.

55. On pense par exemple aux détournements de céréales au niveau des coopératives de consommation.

56. P. François, « Class Struggles in Mali », *Review of African Political Economy*, vol. 9, n° 24, 1982, p. 22-38.

57. Témoignage recueilli par I. Dougnon, *Travail de Blanc, travail de Noir...*, op. cit., p. 147.

1980. Nous verrons que cette libéralisation, tout en réorganisant partiellement la production et la commercialisation agricoles, est loin de mettre fin aux logiques de captation du surplus.

LES FAUX-SEMBLANTS DE LA LIBÉRALISATION

La crise économique, à partir des années 1970, et les grandes sécheresses des années 1970-1980 favorisent l'intervention des acteurs extérieurs, institutions de Bretton Woods en tête, dans les politiques agricoles et plus généralement dans l'économie du Mali. Ces institutions sont, *via* leurs programmes d'ajustement structurel, à l'origine de la deuxième grande phase des politiques agricoles, qui se caractérise par la libéralisation progressive du commerce des céréales dans les années 1980-1990. La donne change également pour les paysans, réorganisés en associations villageoises (d'abord en zone cotonnière avant d'être généralisées à l'ensemble du pays) au sein desquelles ils ont plus d'autonomie. Celles-ci servent de support à l'émergence de nouvelles dynamiques rurales, tout en générant de nouvelles tensions autour de la gestion des prérogatives transférées. Ces processus, concentrés sur quelques cultures (coton, riz), semblent avoir pour finalité de professionnaliser l'agriculture en faisant émerger une paysannerie mieux équipée et plus capitaliste.

Le Programme de restructuration du marché céréalier, lancé en 1981, est chargé de mener à bien la libéralisation. Celle du commerce du riz est effective à partir de 1987 sur le marché intérieur⁵⁸, et totale au début des années 1990. Elle entraîne une hausse tendancielle des prix à la production⁵⁹ et une intensification de la production rizicole dans les offices⁶⁰. Celle-ci se traduit par une amélioration sensible des rendements et un quadruplement de la production entre le milieu des années 1980 et le début des années 2000. Le commerce sous-régional – qui ne s'était jamais tari malgré les tentatives de restrictions politiques – est aussi favorisé par la libéralisation des marchés céréaliers. L'évaluation des exportations maliennes de riz reste toutefois très

58. S. Dupressoir, « Changements organisationnels et libéralisation. La commercialisation du riz au Mali », *Économie rurale*, vol. 262, n° 1, 2001, p. 92-108.

59. Cette augmentation des prix n'est pas linéaire (dévaluation de 1994). Sur l'évolution des prix des céréales et du riz entre 1989 et 1999, voir la thèse de L. Diakite, *Fonctionnement du marché céréalier au Mali...*, *op. cit.*, p. 110 *sqq.*

60. Principalement dans les années 1990, passant de 2 tonnes à 5-6 tonnes à l'hectare à l'Office du Niger. Voir A. Chohin-Kuper, V. Kelly et D. Mariko, « 20 ans de réformes économiques en Afrique subsaharienne. Comment les producteurs de la zone de l'Office du Niger au Mali ont-ils réagi ? », communication au 16^e colloque de l'Ifsa (International Farming Systems Association), Santiago, 27-29 novembre 2000.

approximative, de l'aveu même du ministère de l'Agriculture malien, sans que cela l'empêche d'avancer quelques statistiques⁶¹. En fait, beaucoup affirment l'importance du commerce sous-régional de riz et des exportations maliennes, mais personne n'est vraiment capable de les mesurer par des données fiables. La majeure partie du riz importé par les pays d'Afrique de l'Ouest provient en réalité d'Asie, et non du commerce intra-régional⁶². De plus, confrontés à une demande croissante de riz, les pays d'Afrique de l'Ouest présentent des profils plus contrastés qu'il y paraît. Le Mali, avec le niveau de dépendance aux importations le plus bas de la zone, ferait presque figure de privilégié⁶³.

Les commerçants apparaissent logiquement comme les grands bénéficiaires de cette libéralisation économique, les restrictions auxquelles ils étaient confrontés ayant pour l'essentiel disparu. Néanmoins, l'État n'a pas complètement perdu la main, un de ses leviers résidant dans la politique d'octroi de crédits aux commerçants, qui rend nécessairement ceux-ci tributaires du pouvoir. La fluctuation des taxes à l'import et à l'export constitue également une arme « efficace ». Au cours de ces années de libéralisation, plus particulièrement à partir des années 1990, se construit ainsi un oligopole de grands commerçants de riz, réputés très proches du pouvoir politique, tandis que l'importance des organisations paysannes se renforce, un rôle majeur leur ayant été attribué dans la pré-commercialisation du riz (battage, décorticage et conditionnement). Les problèmes de gestion auxquels elles ont été confrontées durant cette période les ont néanmoins fragilisées face au rôle grandissant des opérateurs privés⁶⁴. Après les événements insurrectionnels de mars 1991 et la chute du Moussa Traoré, la libéralisation politique joue également un rôle important dans la réorganisation des producteurs. On voit ainsi apparaître des syndicats agricoles et des regroupements d'organisations paysannes. Là encore, les bailleurs et les ONG jouent un rôle d'appui, de conseil et de financement.

Enfin, ces libéralisations politique et économique accélèrent le chevauchement des positions au sein des classes dominantes. On assiste ainsi, au sein des organes dirigeants et représentatifs du monde agricole (organisations paysannes, associations villageoises, coopératives, faitières, syndicats, Chambres régionales ou locales d'agriculture) à la montée en puissance

61. Voir <www.maliagriculture.org/filier_a/riz/fil_riz.html>.

62. CILSS (Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel), *Proposition pour le dispositif de suivi des flux transfrontaliers de produits agricoles et agro-alimentaires en Afrique de l'Ouest. Rapport final*, Ouagadougou, juillet 2007, p. 38.

63. F. Lançon, « Politique rizicole et sécurisation alimentaire en Afrique de l'Ouest », communication aux 3^{es} journées de recherche en sciences sociales, Montpellier, Inra/Sfer/Cirad, décembre 2009.

64. Beaucoup d'AV ferment d'ailleurs dans les offices dans les années 2000.

de fonctionnaires (retraités ou anciens « compressés »), de commerçants, de proches des pouvoirs coutumiers, ou encore d'élus locaux. Les espaces de représentation paysanne sont donc majoritairement investis par des groupes qui dominaient déjà le monde rural. On trouve d'anciens fonctionnaires à la tête de trois syndicats paysans créés en 1991, 1992 et 2001 : l'un venant du ministère de la Justice, l'autre de l'encadrement des coopératives et le troisième issu de l'enseignement. L'un des anciens dirigeants du Syndicat des exploitants agricoles de l'Office du Niger (Sexagon) est un ancien ministre⁶⁵. On peut multiplier les exemples : un responsable d'une ONG locale de développement agricole qui devient maire, de riches commerçants qui deviennent responsables d'unions de coopératives, un responsable syndical qui devient le représentant de Monsanto dans sa ville. Plutôt qu'à l'émergence d'une société civile rurale, il semble ainsi qu'on assiste à une reconfiguration des modalités d'accès aux espaces sociaux de domination, offrant des opportunités supplémentaires d'accumulation et de légitimation et marquée par de nouveaux modes de partage rentier. De fait, la libéralisation agricole et le retrait partiel de l'État ont contribué à diffuser les pratiques clientélistes et patrimoniales au sein des dominants en mal de rente.

Depuis près de trente ans, la libéralisation du commerce des céréales et la structuration du monde rural malien ont favorisé l'émergence d'une petite communauté d'intérêts aux origines diversifiées, dont l'Initiative riz offre quelques nouveaux développements. Un événement récent donne une illustration des proximités entre les différentes sphères évoquées (État, commerce et société civile) : la création par ATT du Parti pour le développement économique et la solidarité, en juillet 2010. Le bureau du parti ne compte pas moins de 128 membres, réunissant des ministres, des hauts fonctionnaires, des chefs d'entreprises et d'illustres membres de la société civile. En bonne place, on retrouve deux des acteurs de l'Initiative riz : Jeamille Bittar, le président de la CCIM, en tant que premier vice-président, et Bakary Togola, le président de l'Apcam, comme quatrième vice-président.

L'Initiative riz n'était-elle pas, dès sa conception, vouée à l'échec ? On peut en effet juger hasardeux le présupposé selon lequel une amélioration du volume des récoltes permettrait nécessairement et à elle seule de réduire significativement l'insécurité alimentaire. Cela revient à omettre la question centrale du prix et des pratiques commerciales qui y sont liées. Or les prix de détail ont une dimension politique et symbolique évidente, au-delà de

65. I. Dougnon, *Travail de Blanc, travail de Noir...*, op. cit., p. 156.

la capacité réelle du consommateur à acheter des denrées. C'est pourquoi ils ont été, lors de la crise alimentaire de 2005 comme en 2008, au cœur des réponses politiques et des interprétations des relations liant l'État, les paysans et les commerçants. Depuis la dérégulation des marchés céréaliers, et plus encore dans les situations de crise, l'essentiel est sans doute pour l'État malien d'apparaître comme un acteur légitime à l'écoute des demandes sociales, même si ses réalisations (des distributions alimentaires à la création de banques de céréales) restent circonstanciées et ne permettent ni de résoudre la question du « juste prix », ni de réduire durablement l'insécurité alimentaire. Puisque l'État n'est plus un acteur direct de la production et de la commercialisation, le pilotage de programmes de « développement » constitue l'un des derniers éléments de son pouvoir.

La prééminence d'un oligopole marchand au Mali et sa proximité « contractuelle » avec le politique ne sont pas nouvelles, comme l'attestent les évolutions que nous avons retracées. En contexte administré comme libéral, force est de constater que l'enjeu du partage des rentes favorise la conjonction des intérêts d'un nombre restreint d'acteurs. S'il s'agit là d'une question ancienne, les modalités contemporaines de cette conjonction témoignent néanmoins de l'adaptabilité des logiques de captation aux différents contextes ■

Alexis Roy

Centre d'études africaines (CEA), EHESS

Abstract

Rice Initiative in Mali: a political response to food insecurity?

This article reviews a support program for rice cultivation in Mali in 2008, l'Initiative riz, in the framework of a food crisis related to the increase of grain cost. This program reflects the role played by rice in agricultural policy's orientation, both for the government of Mali and for funders. L'Initiative riz also informs on the political dimension of rice, to the extent that this crop is not consumed by those who suffer the most from hunger due to its prohibitive cost. The price of rice is a central issue of an ongoing controversy between state officials, traders and producers. To understand it, we propose to look back to the history of their relationship and to history of rice cultivation in Mali.

CATHERINE LAROCHE DUPRAZ
ANGÈLE POSTOLLE

LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE EN AFRIQUE EST-ELLE COMPATIBLE AVEC LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES AGRICOLES À L'OMC ?

Née d'une mobilisation collective, l'idée de « souveraineté alimentaire » est pensée comme une alternative globale pour assurer la sécurité alimentaire des populations, en rupture avec la libéralisation de l'agriculture initiée lors de l'Uruguay Round en 1986. Si elle permet de mobiliser et de fédérer les acteurs, sa traduction précise en outils économiques et politiques s'avère cependant délicate. L'examen du volet agricole à l'OMC montre que les revendications commerciales portées par la souveraineté alimentaire s'avèrent finalement assez compatibles avec l'orientation des négociations agricoles, même si le terme de souveraineté alimentaire n'est pas entré dans les textes de projets d'accord. Les exemples du riz au Niger et du poulet au Cameroun sont mobilisés pour illustrer ce propos.

La quête de sécurité alimentaire a contribué à justifier les politiques agricoles protectionnistes contemporaines de certains pays développés, dont ceux de l'Union européenne. La protection des marchés agricoles a toutefois été remise en cause lors de l'Uruguay Round qui s'est conclu, en 1994, par des engagements de réduction des protections aux frontières et du soutien interne à l'agriculture. En réaction, un certain nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) et de la société civile (OSC) ont, lors du premier Sommet mondial de l'alimentation (SMA) de 1996, introduit le concept de « souveraineté alimentaire » pour défendre le droit des peuples à se nourrir, suggérant que le droit, pour les États, de développer une politique agricole correspondant à l'intérêt propre de leur population était la garantie de la sécurisation alimentaire des populations vulnérables d'Afrique et constituait une alternative au mouvement de libéralisation des échanges agricoles mené par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) .

Cet article s'intéresse aux développements de la souveraineté alimentaire, à ses fondements idéologiques, aux instruments économiques comme aux confrontations qu'elle suscite. Le concept de souveraineté alimentaire est-il réellement en « rupture » avec les négociations agricoles actuelles à l'OMC ? Pourrait-il répondre aux problèmes d'insécurité alimentaire résultant de l'ouverture commerciale en matière agricole ?

Le contenu du volet agricole des récentes négociations à l'OMC nous fournit un cas pratique d'analyse des interactions entre le concept de souveraineté alimentaire et les dispositions des projets d'accord à l'OMC. Il sera étudié ici à partir des exemples du riz au Niger et du poulet au Cameroun. Le Niger est en butte à une instabilité politique chronique et à de fréquentes crises alimentaires. La filière riz, quoique secondaire en termes de production, y joue toutefois, comme dans d'autres pays, un rôle stratégique. Pour moitié autoconsommée, cette production couvre le tiers de la consommation nationale et fait vivre 100 000 personnes tout en favorisant le développement du maraîchage et de l'élevage. Quant au Cameroun, il a vu dès la fin des années 1990 les organisations de producteurs, appuyées par des ONG, s'efforcer de défendre l'aviculture locale face aux importations massives de poulet européen. Il s'agit là d'un cas exemplaire des mobilisations destinées à favoriser une meilleure prise en compte politique de l'impératif souverainiste.

Dans une première partie, nous présentons, selon une démarche historique, la défaillance de la gouvernance alimentaire en Afrique, entre la fragmentation de la gouvernance mondiale et des politiques nationales qui sapent le développement de l'agriculture vivrière. Cet échec a suscité en réaction l'émergence du discours sur la souveraineté alimentaire, porté par des ONG et organisations professionnelles représentatives d'une agriculture paysanne, que nous abordons en termes de luttes, de fondements idéologiques et d'institutionnalisation économique dans une deuxième partie. Enfin, nous analysons la compatibilité des revendications commerciales portées par ce mouvement avec l'issue des récentes séances de négociations agricoles à l'OMC.

ENTRE GOUVERNANCE ALIMENTAIRE FRAGMENTÉE ET POLITIQUES AGRICOLES DÉSTABILISATRICES

Quelques dates-clés permettent de rendre compte des différences existantes dans les projets des institutions internationales en matière de lutte contre l'insécurité alimentaire. Après leur présentation, nous nous arrêtons sur les traductions africaines de l'évolution des priorités internationales.

Instituée en 1943, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) s'est fixé comme objectif de libérer les hommes de la faim par la coopération des États en rationalisant la production et le commerce des biens alimentaires au profit des producteurs et des consommateurs, en luttant contre la fluctuation des prix, en optimisant l'utilisation des stocks d'excédents et en organisant l'aide alimentaire. Faute de volonté politique, l'institution

n'a cependant pas été dotée de moyens humains et financiers suffisants pour s'imposer dans le premier cercle des organisations internationales.

Il faut attendre la crise alimentaire internationale de 1973-1974, marquée par une sévère famine en zone sahélienne, pour que la faim soit remise à l'agenda international. La Conférence mondiale de l'alimentation de 1974 se conclut par un « engagement international sur la sécurité alimentaire mondiale » des Nations unies. Cette résolution, rédigée suite à une hausse exceptionnelle des prix agricoles, aborde la sécurité alimentaire sous l'angle de la régulation de l'offre et engage les pays à coopérer pour maintenir des stocks de céréales disponibles en cas de pénurie.

Pour autant, on constate rapidement que les stocks n'empêchent pas l'extension des famines. Amartya Sen démontre que les famines ne sont pas dues au seul manque de nourriture mais résultent plus fondamentalement des inégales « capacités d'accès à la nourriture¹ », initiant alors un changement de paradigme qui débouche, au deuxième Sommet mondial de l'alimentation de 1996, sur une tout autre définition de la sécurité alimentaire² qui fait encore référence aujourd'hui³. Plus qu'à l'insuffisance de l'offre mondiale, l'insécurité alimentaire est désormais liée aux problèmes de solvabilité de la demande et d'organisation logistique des approvisionnements.

Malgré cette évolution, la FAO continue de ne considérer la sécurité alimentaire que *via* les enjeux de la production et de la productivité. La crise alimentaire de 2007-2008 est venue renforcer cette ligne, sans que les questions agricoles soient véritablement reliées aux questions de développement, ni aux contextes sociaux et politiques nationaux favorisant l'émergence de l'insécurité alimentaire⁴, ni même aux dimensions géopolitiques des échanges.

Le système Gatt/OMC interfère aussi avec la gouvernance alimentaire mondiale, en proposant une libéralisation progressive des échanges fondée sur des négociations multilatérales et la réciprocité. Alors que, lors des négociations précédentes du Gatt, les parties contractantes écartaient l'agriculture du champ de la libéralisation des échanges, cette dernière fait une entrée remarquée lors du lancement de l'Uruguay Round en 1986.

Par ailleurs, la Banque mondiale et le FMI constituent un appui financier et technique essentiel pour la mise en place de programmes de développement.

1. A. Sen, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Oxford University Press, 1981.

2. FAO, *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation, 13-17 novembre 1996*, Rome, FAO, 1996, § 1.

3. Sur l'évolution du concept de sécurité alimentaire, voir S. Maxwell, « Food Security: A Post-modern Perspective », *Food Policy*, vol. 21, n° 2, 1996, p. 155-170.

4. Voir à ce propos É. Fouilleux, « À propos de crises mondiales... Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires ? », *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 4, 2009, p. 757-782.

Commandité par la Banque mondiale, le rapport Berg⁵ constatait, dès 1981, que l'insuffisance de la production agricole, la croissance démographique et l'urbanisation avaient de fortes chances d'accroître la dépendance alimentaire de l'Afrique par rapport au marché mondial du riz et du blé. Il préconisait le développement des cultures d'exportation (thé, café, coton) pour tirer partie des avantages comparatifs de l'Afrique, de faciliter l'accès aux techniques d'intensification afin d'améliorer la productivité vivrière, et recommandait l'ouverture au secteur privé des circuits de commercialisation des denrées agricoles, sans plus passer systématiquement par les organismes publics de commercialisation qui se sont révélés inefficaces voire contre-productifs. Mais le rapport insistait aussi sur le retour nécessaire à des droits conséquents d'importation afin de ne pas décourager les productions locales, et à des politiques de prix plus favorables aux producteurs, quitte à défavoriser les consommateurs.

Alan Matthews et Louis-Pascal Mahé⁶ relèvent qu'entre 1980 et 1987, dans la foulée du rapport Berg, mais surtout suite à la crise financière née du contre-choc pétrolier, les institutions financières internationales ont octroyé 36 prêts en Afrique subsaharienne, dont 80 % comportaient des conditions d'ajustement structurel en lien avec les politiques agricoles. La réduction des subventions aux intrants, la libéralisation des échanges et le désengagement de l'État du secteur productif marchand et du contrôle des changes et des échanges visaient une meilleure exploitation des avantages comparatifs des pays bénéficiaires et le développement des cultures d'exportation rémunératrices, au détriment des agricultures familiales vivrières.

Le libre-échange est ainsi perçu comme une source de prospérité par de nombreuses institutions internationales (OMC, FMI et Banque mondiale), alors même que la question de l'incidence positive de la libéralisation du commerce agricole sur la pauvreté et la répartition des revenus reste posée⁷. Certains documents de la FAO font occasionnellement preuve d'un relatif scepticisme⁸ en insistant sur les risques qu'une libéralisation hâtive et la promotion des seules filières agro-exportatrices font peser sur les agricultures familiales, en particulier dans les pays où les biens de production sont concentrés et les inégalités sociales fortes.

5. E. Berg, *Le Développement accéléré en Afrique au sud du Sahara. Programme indicatif*, Washington, Banque mondiale, 1981.

6. A. Matthews, L.-P. Mahé, « L'Accord agricole de Marrakech et les politiques agricoles nationales des PED : poursuite de l'ajustement structurel ? », communication au colloque « Le GATT et les échanges agricoles méditerranéens » (CIHEAM-CHANIA), Athènes, 3-5 décembre 1995.

7. Voir T. Voituriez, « Agriculture et développement : impasse à l'OMC », *Politique étrangère*, n° 2009-2, 2009, p. 277-289.

8. FAO, *L'Alimentation et le commerce international. Document technique d'information. Sommet mondial de l'alimentation, 13-17 novembre 1996*, Rome, FAO, 1996.

La diversité des agendas des organisations internationales, de leur fonctionnement interne et les jeux entre États-membres ont contribué à rendre aléatoire tout plan de gouvernance alimentaire mondiale. Mais ce sont surtout les déclinaisons nationales des orientations politiques qui ont pesé sur l'évolution des secteurs agricoles.

Ainsi, suite à la grave crise céréalière de 1973-1974, on assiste, dans de nombreux États africains, à un regain de volontarisme planificateur et à la mise en place de stratégies alimentaires nationales visant à assurer une autosuffisance céréalière. Par exemple, la Communauté européenne finance alors la construction de 37 périmètres hydro-agricoles dans la vallée du Niger tandis que le gouvernement nigérien y encourage et organise la production de riz irrigué. Toutefois, ces tentatives concernent essentiellement les cultures de rente⁹. Afin de permettre aux consommateurs urbains de s'alimenter à prix modérés, les États introduisent des subventions à l'achat de produits alimentaires, ce qui contribue à développer les importations sans forcément bénéficier aux agriculteurs domestiques. L'approvisionnement des villes s'appuie ainsi principalement sur les importations ou l'aide alimentaire.

Évaluant l'impact des politiques générales et sectorielles sur l'agriculture de dix-huit pays en voie de développement au cours de la période 1975-1984, Anne O. Krueger, Maurice Schiff et Alberto Valdés concluent que, dans la plupart des cas, il s'est traduit par une taxation des produits exportables et des subventions aux importations¹⁰. Mais ils mettent surtout en évidence le fait que les politiques budgétaires et de change ainsi que les politiques de protection des secteurs industriels ont indirectement taxé le secteur agricole. C'est une analyse proche que développent Catherine Araujo-Bonjean et Gérard Chambas, pour reconnaître le caractère limité des appuis et soutiens apportés au secteur agricole au cours des années 1970, hormis dans les secteurs agro-exportateurs encadrés, et le caractère systématique de la pression fiscale jusqu'au milieu des années 1990¹¹.

L'abandon des politiques agricoles visant l'autosuffisance s'est traduit différemment selon les zones géographiques¹². Dans le cas du Niger, sous la pression de la Banque mondiale, le gouvernement met fin en 1982 aux

9. M. Padilla, «La sécurité alimentaire des villes africaines: le rôle des SADA», communication au séminaire FAO-ISRA «Approvisionnement et distribution alimentaire des villes d'Afrique francophones», Dakar, 14-17 avril 1997.

10. A. O. Krueger, M. Schiff et A. Valdés, «Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effects of Sectoral and Economy-wide Policies», *The World Bank Economic Review*, vol. 2, n° 9, 1988, p. 255-271.

11. C. Araujo Bonjean et G. Chambas, «Le paradoxe de la fiscalité agricole en Afrique subsaharienne», *Revue Tiers Monde*, vol. 42, n° 168, 2001, p. 773-788.

12. M. Padilla, «La sécurité alimentaire...», art. cit.

subventions aux intrants et rétrocède brutalement la gestion des périmètres irrigués rizicoles aux coopératives. Défauts de maintenance et désorganisation de l'approvisionnement en intrants entraînent une dégradation des ouvrages d'irrigation et une hausse des charges de fonctionnement. La filière se retrouve ainsi fort dépourvue pour affronter, dans les années 1990, la concurrence des importations de riz asiatique et l'aide alimentaire en nature américaine et japonaise. C'est pour relancer et promouvoir la filière riz nigérienne que la Fédération des unions de coopératives de producteurs de riz du Niger (Fucopri) est créée en 2001.

Quant au Cameroun, les marchés agricoles y sont, jusqu'en 1994, protégés par des droits de douanes et des taxes additionnelles s'élevant entre 41 et 88 % selon les produits¹³. Les importations de produits avicoles sont alors quasi inexistantes¹⁴. En 1994, dans un contexte de mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel et de dévaluation du franc CFA, le gouvernement camerounais signe le traité instituant la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (Cemac), dont l'un des objectifs est la mise en place d'un tarif extérieur commun (TEC)¹⁵. Afin d'accroître la consommation de protéines animales des consommateurs urbains à faible pouvoir d'achat, la volaille est tout d'abord classée « bien de première nécessité » et, à ce titre, assujettie au droit de douane réduit de 5 %, les autres taxes restant inchangées¹⁶. Dès lors, le marché du poulet se trouve confronté à des importations massives de découpes de poulet congelé à bas prix en provenance de l'Union européenne, des États-Unis et du Brésil.

C'est dans ce contexte de gouvernance alimentaire mondiale défaillante et de politiques peu incitatives à la production qu'émerge le discours sur la souveraineté alimentaire, en réaction à la libéralisation de l'agriculture.

13. FAO, « Briefs on Import Surges n° 4 Cameroon: Poultry, Rice and Vegetable Oils », novembre 2006.

14. Association citoyenne pour la défense des intérêts des consommateurs (Acadic), « L'importation massive de poulet congelé au Cameroun: état des lieux, enjeux et alternatives », Yaoundé, Acadic, 2005.

15. *Union douanière et économique de l'Afrique centrale* (Udeac), « Acte n° 7/93-UDEAC-556-CD-SE1 portant révision du TEC et fixant les modalités du tarif préférentiel généralisé », 21 juin 1993; « Acte n° 5/94-UDEAC-556-CD56 portant modification de l'acte n° 7/93-UDEAC-556-CD-SE1 », 19 décembre 1994; Cemac, « Traité instituant la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (Cemac) », 16 mars 1994.

16. Chambre de commerce, d'industrie, des mines et de l'artisanat (CCIMA), « Expansion du commerce intra- et inter-régional entre les pays de la CEMAC et de l'UEMOA. Cameroun: Étude de l'offre et de la demande sur les produits alimentaires », Yaoundé, Centre du commerce international Cnuced/OMC, 2005.

LA SOUVERAINÉTÉ ALIMENTAIRE : DISCOURS, MOBILISATIONS ET INSTRUMENTATION

Afin de mesurer l'opposition – idéologique et instrumentale – entre le discours sur la souveraineté alimentaire, porté par les ONG/OSC (regroupant une très grande diversité d'organisations – organisations paysannes et syndicales, mouvements altermondialistes, indigènes ou féministes, associations environnementalistes... –, de membres, d'activités, et de lieux d'implantation) et celui sur la libéralisation des échanges agricoles promu par l'OMC, nous examinerons la manière dont le premier s'est construit, ses fondements idéologiques ainsi que ses préconisations en matière commerciale.

Pour ce faire, nous nous référons à six textes fondateurs : la déclaration de Via Campesina de 1996¹⁷, quatre déclarations du forum des ONG/OSC auprès de la FAO (1996, 2002, 2005 et 2009)¹⁸, et la déclaration du Forum mondial pour la souveraineté alimentaire de Nyeleni de 2007¹⁹. Ils rendent compte de l'évolution du concept, qui sort progressivement des seules questions agricoles et rurales, et témoignent du travail de synthèse et d'agrégation effectué.

La notion de souveraineté alimentaire apparaît, pour la première fois, en 1996, en marge du premier Sommet mondial de l'alimentation (SMA) organisé par la FAO à Rome, dans la déclaration finale du forum des ONG : « Le droit international doit garantir le droit à l'alimentation, en assurant que la souveraineté alimentaire ait priorité sur les politiques macroéconomiques et la libéralisation commerciale ». Le concept y est clairement introduit pour assurer la sécurité alimentaire des populations, en rupture avec l'orientation de l'Uruguay Round. Il est repris et amplifié par les mouvances altermondialistes (tel « Plus et Mieux²⁰ ») lors des nombreux forums qui émaillent l'actualité internationale depuis une décennie (Forums sociaux mondiaux, Forums mondiaux pour la souveraineté alimentaire à Cuba en 2001 et au Mali en 2007,

17. Via Campesina, « Déclaration pour la souveraineté alimentaire », déclaration au Sommet mondial de l'alimentation de la FAO, Rome, 13-17 novembre 1996.

18. Forum des ONG/OSC, « Une déclaration du forum des ONG adressée au Sommet mondial de l'alimentation », Rome, 13-17 novembre 1996; Forum des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire, « La souveraineté alimentaire, un droit pour tous » et « Déclaration finale », Sommet mondial de l'alimentation, Rome, 8-13 juin 2002; Comité international de planification des ONG/OSC, « Contribution des organisations et des mouvements sociaux à la situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2005 » in FAO, *La Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*, Rome, FAO, 2005, p. 119-126; Forum des ONG/OSC, « Document préparatoire », Sommet mondial de l'alimentation, Rome, 16-18 novembre 2009.

19. Forum pour la souveraineté alimentaire, « Objectifs du forum pour la souveraineté alimentaire », Selingué (Mali), 23-27 février 2007.

20. « Plus et Mieux » est une campagne internationale « pour l'augmentation de la quantité et de la qualité de l'aide pour l'alimentation, l'agriculture, le développement rural afin d'éliminer la pauvreté et la faim extrêmes ». Voir <www.moreandbetter.org>.

sommets tenus par les ONG et OSC en marge des sommets de la FAO). Le discours de la souveraineté alimentaire permet d'agréger des intérêts quelque peu contradictoires au sein de ces mouvements. Parmi les principaux animateurs, on trouve un noyau dur d'organisations paysannes, de mouvements sociaux et d'OSC, dont les principales sont d'une part Via Campesina, le Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest (Roppa) et le Forum Mondial des pêcheurs et des travailleurs de la pêche (WFF), dont la représentativité fait débat, et, d'autre part, les Amis de la Terre - International et la Marche mondiale des femmes. En arrière-plan, se positionnent des ONG plus « généralistes » telles Oxfam international, dont la capacité à mobiliser les organisations paysannes est d'autant plus forte qu'elle en finance et soutient certaines²¹. Il faut également noter le rôle particulièrement structurant des réseaux internationaux d'organisations variées qui partagent un engagement pour renforcer le droit à la souveraineté alimentaire, tels que le Comité international de planification pour la souveraineté alimentaire (CIP)²² ou le Réseau pour la souveraineté alimentaire (People's Food Sovereignty) au Sud et la Plateforme Souveraineté alimentaire (PFSA) au Nord.

Les travaux de ces ONG, dont certains entrent dans le cadre des négociations sur les Accords de partenariat économique (APE) entre les régions africaines et l'UE, ont considérablement contribué à renforcer l'expertise et la capacité de négociation de ces organisations tout en clarifiant leur position. Dès 2005, certaines organisations paysannes font ainsi admettre aux représentants d'États d'Afrique de l'Ouest la nécessité d'intégrer le principe de souveraineté alimentaire dans leurs politiques agricoles et, plus récemment, pour certains États, de refuser de signer les APE. La crise alimentaire de 2007-2008 est venue renforcer une certaine convergence d'intérêts entre gouvernants et mouvances altermondialistes. Au Mali, le président Amani Toumani Touré honore ainsi de sa présence le Forum Nyéléni (2007) tout en reprenant à son compte le thème de la souveraineté alimentaire pour assurer une meilleure défense de l'agriculture et des familles rurales. Au Sénégal, le président Abdoulaye Wade lance en 2008 la « Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance » (Goana) visant à mettre fin à la « dépendance » et à assurer l'autosuffisance alimentaire durable du pays.

21. Entretien avec un salarié d'Agriculteurs français et développement international (Afdi), Angers, mars 2010.

22. Le CIP rassemble des organisations sociales de petits agriculteurs, travailleurs agricoles, pêcheurs, ouvriers de la pêche et populations indigènes. Il s'appuie sur un réseau d'organisations locales ou régionales autonomes engagées dans un processus de coopération continu et possède un bureau de liaison auprès de la FAO. Il joue un rôle central dans la construction d'un discours unifié sur la souveraineté alimentaire auprès des organisations internationales.

La souveraineté alimentaire se voit définie précisément comme « un droit [...] des États²³ » mais aussi « des populations et des communautés²⁴ » puis, de façon exclusive, « des peuples²⁵ », « à maintenir et développer leur propre capacité de produire leur alimentation²⁶ » et donc « à définir leur propre politique alimentaire, agricole, territoriale ainsi que de travail et de pêche, lesquelles doivent être écologiquement, socialement, économiquement et culturellement adaptées à chaque spécificité²⁷ ». Comme la sécurité alimentaire, la souveraineté alimentaire fait référence à l'accès des populations à l'alimentation, mais elle accorde davantage d'importance aux conditions sociales et environnementales de la production. Elle considère que les politiques alimentaires reposant sur des importations massives portent atteinte aux capacités de production domestique. Toutefois, selon ses promoteurs, « la souveraineté alimentaire ne signifie pas le refus des échanges²⁸ » et « n'est pas une proposition de réforme sectorielle destinée à ne bénéficier qu'aux producteurs d'aliments, qu'ils soient paysans ou pêcheurs²⁹ ». Cette définition permet d'éviter un marquage idéologique trop fort, même si elle implique une subordination des politiques commerciales aux droits des peuples à la souveraineté alimentaire. La souveraineté alimentaire apparaît donc autant comme un raffinement du concept néolibéral de « sécurité alimentaire » que comme le vecteur de nouvelles expressions « agrariennes » susceptibles d'obtenir le soutien de différentes organisations luttant contre la faim (organisations paysannes, ONG, OSC) et de gouvernements soucieux de répondre à la demande sociale.

C'est en reconstruisant l'univers cognitif des militants défendant l'idée de souveraineté alimentaire, afin de cerner les référentiels – parfois contradictoires – dans lesquels celle-ci s'inscrit que l'on peut en comprendre les ressorts, les logiques et les fondements idéologiques. Conformément au courant cognitiviste de l'économie politique internationale qui s'intéresse à la circulation des représentations et des idées ayant un impact sur la diplomatie économique³⁰, aborder la souveraineté alimentaire en termes de référentiel,

23. Via Campesina, « Déclaration... », doc. cit.

24. Forum des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire, « La souveraineté alimentaire », doc. cit.

25. Forum pour la souveraineté alimentaire, « Objectifs du forum », doc. cit. Ce glissement de terminologie, de la souveraineté nationale à la souveraineté populaire, revient à favoriser une approche en termes de droits de l'homme.

26. Forum des ONG/OSC, « Une déclaration », doc. cit.

27. Forum des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire, « La souveraineté alimentaire », doc. cit.

28. Comité international de planification des ONG/OSC, « Contribution des organisations... », doc. cit.

29. Forum pour la souveraineté alimentaire, « Objectifs du forum », doc. cit.

30. Voir G. Kébabdjian, *Les Théories de l'économie politique internationale*, Paris, Seuil, 1999.

au sens employé par Pierre Muller³¹, revient à se poser les questions suivantes : d'où viennent les idées qui l'ont inspirée ? Quelle vision du commerce agricole dans l'économie et la société véhicule-t-elle ? Quels sont selon elle les principaux problèmes à résoudre et les solutions envisageables ? Ces interrogations sont cruciales, car les choix de politique commerciale diffèrent selon que l'agriculture est considérée comme un outil de compétitivité extérieure, un moyen de lutte contre le chômage et l'exode rural ou un pilier de la lutte contre l'insécurité alimentaire. Dans le premier cas, on encouragera les filières rentières agro-exportatrices et les restructurations sans considération des coûts sociaux ; dans le second, on cherchera à préserver le maximum d'emplois agricoles y compris dans des productions non compétitives ; enfin, dans le troisième cas, on cherchera à valoriser les agricultures familiales nourricières. De même, si la sécurisation alimentaire des populations urbaines est posée comme une priorité, leur approvisionnement devra être réalisé au moindre coût et sans rupture, quitte à privilégier les importations, voire le dumping. Si c'est en revanche l'anticipation des pénuries rurales qui est privilégiée, alors l'amélioration des capacités de stockage et des prix stables et rémunérateurs devraient l'emporter.

Les textes étudiés révèlent tous une vision très critique de la « mondialisation néolibérale », mais les contradictions ne sont pas absentes des réponses proposées : un texte évoque la sortie de l'agriculture des négociations multilatérales, tandis qu'un autre souligne la compatibilité de la souveraineté alimentaire et des échanges. Ce paradoxe rend probablement compte d'un clivage entre les organisations altermondialistes qui souhaitent une régulation de la mondialisation et celles, antimondialistes, qui refusent toute globalisation des échanges. Ces textes véhiculent, en outre, une vision duale, voire dichotomique, des agricultures mondiales : d'un côté, « les importantes subventions à l'agriculture et aux pêches des pays riches [qui] bénéficient en grande partie à l'agro-industrie, aux négociants, aux détaillants et à quelques gros producteurs³² » ; de l'autre, des petits paysans qui constituent l'essentiel des populations souffrant de sous-alimentation chronique (« 80 pour cent des personnes les plus exposées à l'insécurité alimentaire dans le monde sont de petits exploitants, des ruraux sans terre, des pasteurs, des pêcheurs et des hommes et femmes qui dépendent de la forêt³³ »), et auxquels les partisans de la souveraineté alimentaire associent, dans les textes les plus récents, les populations urbaines vulnérables.

31. P. Muller, « Référentiel », in L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 372-378.

32. Comité international de planification des ONG/OSC, « Contribution des organisations... », doc. cit.

33. *Ibid.*

Les valeurs associées à la souveraineté alimentaire mettent aussi l'accent sur la multifonctionnalité de l'agriculture. Les préambules font tous référence au « droit à l'alimentation » comme valeur fondamentale (idée de justice alimentaire) et moteur d'engagement. Ce positionnement permet aux organisations paysannes de recevoir un appui de la société civile non-agricole ou urbaine. Par ailleurs, au delà d'un adossement marqué aux objectifs politiques du développement durable, la souveraineté alimentaire est associée au respect des cultures autochtones, des savoir-faire (techniques respectueuses des systèmes socio-écologiques) et des ressources agricoles (races animales et variétés végétales) comme des identités alimentaires (promotion et défense des produits et des modes de consommation locaux). L'idée de souveraineté alimentaire s'inscrit ainsi à la fois dans le mouvement de protection de la biodiversité et dans celui de résistance à l'occidentalisation du monde.

Enfin, trois recommandations politiques fortes sont adressées aux États et aux institutions internationales. La « réappropriation locale » des politiques publiques est jugée insuffisante : la participation des acteurs du monde rural à la reformulation de ces politiques agricoles doit donc l'emporter. Les acteurs institutionnels doivent également s'engager plus visiblement, y compris par des investissements publics, en faveur des agricultures familiales vivrières, et, enfin, rechercher une régulation des marchés.

La souveraineté alimentaire s'inscrit autant dans des référentiels agrariens que dans des représentations altermondialistes. Son principal atout est d'opérer une synthèse apparente entre les intérêts sectoriels des paysans marginalisés, l'enjeu sociétal global de la sécurisation alimentaire et une vision alternative de la mondialisation économique et culturelle. Un obstacle majeur à son accès au rang d'alternative politique réside cependant dans son opposition frontale à l'agrobusiness globalisé dont les acteurs sont très influents dans les sphères de décision nationales et internationales.

En ce qui concerne les règles qui devraient régir le commerce mondial, le Comité international de planification des ONG/OSC auprès de la FAO préconise, dès 2005, à la fois la mise en place de protections minimales et la suppression des distorsions inéquitables en matière de politique agricole commerciale³⁴. Il s'agit par ce biais de se placer en rupture avec le mouvement,

34. « Les politiques commerciales à mettre en œuvre devraient : garantir des prix rémunérateurs corrects pour tous les agriculteurs et pêcheurs ; appliquer le droit de protéger les marchés intérieurs des importations à bas prix ; réglementer la production sur le marché intérieur afin d'éviter la création d'excédents ; mettre fin à toutes les aides, directes et indirectes, à l'exportation ; supprimer progressivement les subventions à la production qui encouragent une agriculture non durable, des régimes fonciers inéquitables et des pratiques de pêche destructives ; et soutenir des programmes de réforme agraire intégrés, notamment des pratiques d'agriculture et de pêche durables ». Comité international de planification des ONG/OSC, « Contribution des organisations... », doc. cit.

initié avec l'Accord agricole de l'Uruguay Round, de démantèlement des droits de douane, droits qui restent les seuls remparts contre le dumping alimentaire mené par les pays développés à l'encontre des agricultures africaines. Ces mêmes ONG/OSC mènent plusieurs campagnes de sensibilisation et de mobilisation pour dénoncer la concurrence « déloyale » exercée par les subventions à l'exportation des produits agricoles des pays du Nord, qui déstructurent les cultures vivrières au Sud, aggravant la dépendance et la précarisation alimentaires³⁵.

Le cas des importations africaines de poulet est emblématique de cette nouvelle géopolitique alimentaire. Depuis la fin des années 1990, elles se sont rapidement développées pour venir fortement concurrencer les filières locales émergentes. Au Cameroun, cette mise sur le marché de sous-produits avicoles à prix très abordable a entraîné la fermeture de nombreux élevages industriels ou semi-industriels³⁶. Elle a toutefois permis de rehausser le niveau de consommation de protéines animales préconisé par l'Organisation mondiale de la santé³⁷ et de développer un secteur d'importation florissant³⁸. En 2004, devant l'ampleur de la crise et sensibilisé par les plaintes des associations et des organisations de producteurs locaux, le gouvernement camerounais a accru les taxes à l'importation et restreint les volumes importés³⁹. L'impact des campagnes d'Agir Ici et de l'Association citoyenne pour la défense des intérêts des consommateurs (AcDic)⁴⁰ a été exacerbé par le fait que les produits importés à bas prix avaient pu faire l'objet de subventions à l'exportation dans leur pays d'origine. Dans ce cas largement médiatisé, le concept de souveraineté alimentaire s'est révélé parfaitement opératoire pour porter l'ensemble des revendications : suspension des subventions aux exportations des pays du Nord et protection accrue des frontières des pays du Sud. L'activisme des forums et les campagnes des ONG – telle la pétition *Big noise*, de plus de 17 millions de signatures, portée à la conférence ministérielle de Hong Kong par Oxfam International – ont sans doute participé à l'accélération de

35. Oxfam France/Agir Ici, dossier de presse « PAC, FAO, OMC : la faim justifie les moyens ! », Paris, 2001 ; dossier de presse « Exportations de poulets : l'Europe plume l'Afrique », Paris, 2004 ; dossier de presse « Pour un commerce plus juste : faites du bruit jusqu'à Hong Kong ! », Paris, 2005. Voir le site <oxfamfrance.org>.

36. Association citoyenne pour la défense des intérêts des consommateurs (AcDic), « L'importation massive de poulet congelé... », doc. cit.

37. E. Teleu Ngandeu, A. Ngatchou, « Première évaluation du secteur avicole au Cameroun : structure et importance du secteur avicole commercial et familial pour une meilleure compréhension de l'enjeu de l'Influenza aviaire », Rome, FAO, 2006.

38. FAO, « Briefs... », doc. cit.

39. Association citoyenne pour la défense des intérêts des consommateurs (ACDIC), *Rapport annuel*, Yaoundé, AcDic, 2005.

40. Agir Ici, « Exportations de poulets... », doc. cit.

l'engagement des membres de l'OMC, en 2005, à supprimer les subventions aux exportations. En même temps, les délégations des pays moins avancés (PMA) recevant une aide technique précieuse de la part des ONG pendant les négociations à l'OMC ont plaidé, avec succès, pour une protection particulière des marchés des PMA.

En réalité, ces deux axes de revendication – élimination du soutien à l'agriculture des pays riches et droit à la protection des marchés agricoles des pays en développement – reflètent deux courants qui, sans être antagonistes, ont souvent mené séparément leurs plaidoyers à l'OMC. Ainsi, en 2005, des organisations cotonnières, dont la priorité était l'ouverture des marchés du Nord (courant porté par Oxfam UK à l'OMC), sont sortis du Roppa, au sein duquel les organisations « polyculture-élevage », majoritaires, avaient leurs revendications sur la protection des marchés locaux. Cette segmentation se retrouve également au sein des organisations nationales de plusieurs pays africains (Bénin et Burkina Faso notamment). Si l'idée de souveraineté alimentaire offre donc des opportunités intéressantes pour mobiliser et fédérer les acteurs, sa traduction précise en outils économiques n'en reste pas moins délicate. Ces revendications sont-elles effectivement en rupture avec les négociations agricoles en cours à l'OMC ?

LA SOUVERAINÉTÉ ALIMENTAIRE ET L'OMC : AMÉNAGEMENTS ET LUTTES

Examinons les dispositions techniques du projet d'accord de 2008 au regard des préconisations commerciales des ONG soutenant l'idée de souveraineté alimentaire, avant de nous interroger sur la capacité et l'intérêt des États africains à relever leur niveau de protection vis-à-vis des importations agricoles.

Le Doha Development Agenda, lancé en 2001, est présenté comme un cycle de négociations commerciales axé prioritairement sur le développement des pays du Sud. L'agriculture, qui occupe une place importante dans l'économie des PED, constitue de fait un point-clé des négociations, qui se sont engagées sur les trois mêmes volets que dans l'Accord agricole de l'Uruguay Round de 1994 : accès au marché, concurrence à l'exportation, soutien interne à l'agriculture. Pour les PED, les bénéfices attendus d'un tel accord sont l'amélioration de leur accès aux marchés des pays du Nord, *via* l'abaissement des droits d'importation⁴¹, et les engagements des pays développés à réduire

41. Au moins pour les PED qui ne risquent pas de subir une trop forte érosion des préférences. En effet, les PED qui bénéficient déjà d'accès privilégiés aux marchés des pays développés *via* l'application de droits de douane réduits aux exportations perdent leur avantage comparatif

et encadrer le soutien interne et à l'exportation, ce qui devrait amoindrir les pratiques déloyales. En revanche, la libéralisation des échanges pourrait contraindre les PED à ouvrir leurs propres marchés d'importation, avec le risque que leur production résiste mal à une concurrence internationale accrue⁴². Même si elles n'ont toujours pas donné lieu à un accord, les centaines d'heures de négociations entre les pays membres de l'OMC ont abouti, en juillet 2008, à un texte de projet révisé⁴³, qui préfigure sans doute l'éventuel accord agricole final. Les volets « accès au marché » et « concurrence à l'exportation » de ce texte sont analysés afin d'évaluer leur degré de compatibilité avec les revendications commerciales inspirées par les promoteurs de la souveraineté alimentaire.

Le cas de la concurrence à l'exportation est, *a priori*, le plus simple. Dès 2005, l'Union européenne, première pourvoyeuse de subventions à l'exportation, se déclare prête à les abandonner, sous réserve qu'un accord global sur l'agriculture soit trouvé. Le projet révisé de juillet 2008 prévoit ainsi l'élimination de toute subvention aux exportations pour fin 2013. En contrepartie, l'UE a obtenu que les autres formes de soutien à l'exportation (crédits à l'exportation américains, pratiques non-concurrentielles des entreprises commerciales d'État en Australie, etc.) fassent l'objet d'un encadrement contraignant. Un échec des négociations agricoles risquerait de réduire à néant les engagements des pays développés en termes d'élimination de leurs subventions aux exportations et de maintenir des pratiques considérées comme déloyales.

En ce qui concerne l'accès au marché, le projet d'accord agricole de juillet 2008 prévoit que les membres de l'OMC s'engagent à réduire leurs droits de douane « consolidés »⁴⁴. Comme lors de l'Uruguay Round, les PED bénéficient d'un Traitement spécial et différencié (TSD) qui confère des droits distincts aux différentes catégories de PED. Les « pays en développement » ne sont pas précisément listés à l'OMC : ils s'auto-déclarent comme tels, et peuvent même se déclarer « en développement » pour certains produits seulement ; tous les pays africains sont concernés. Les PMA sont listés chaque année par les Nations unies, en fonction d'une batterie de critères, comme les pays les

dès lors que la libéralisation réduit le droit de douane qui s'applique aux autres pays.

42. Les pays africains, hors pays les moins avancés, listés comme pays importateurs nets de produits agricoles sont le Botswana, la Côte d'Ivoire, l'Égypte, le Kenya, le Maroc, Maurice, le Sénégal et la Tunisie.

43. OMC, « Projet révisé des modalités concernant l'agriculture », TN/AG/W/4/Rev.3., 2008.

44. C'est-à-dire la limite maximale autorisée de droit de douane notifiée à l'OMC : pour chaque produit, le droit de douane appliqué ne peut dépasser le droit de douane consolidé.

plus pauvres⁴⁵. Les « petites économies vulnérables » (PEV) constituent une nouvelle catégorie de pays peu insérés dans le commerce mondial, négociée lors du cycle de Doha⁴⁶. Outre des niveaux de réduction moindres et des périodes de mise en œuvre plus longues, le TSD permet aux PED d'exclure des engagements les produits « spéciaux » qui jouent un rôle particulier dans leur économie. L'importance d'un produit pour la « sécurité alimentaire » domestique est un critère de classement en catégorie « spéciale ».

Le TSD prévoit également de réserver aux PED la possibilité d'utiliser le mécanisme de « sauvegarde spéciale ». Ce mécanisme permet d'augmenter momentanément le droit de douane appliqué à un produit lorsqu'on observe, à la frontière d'importation, une chute importante du prix d'entrée ou une hausse significative de la quantité offerte. Les modalités de ce mécanisme ont constitué le point majeur d'achoppement qui a empêché la conclusion d'un accord en juillet 2008. En effet, l'Inde, se positionnant comme un chef de file des PED, qui souhaitait étendre les possibilités d'utilisation de la mesure de sauvegarde spéciale pour sécuriser les marchés pour les agriculteurs, s'est heurtée, sur ce point, à l'opposition des États-Unis. L'Inde et la Chine, soutenues par une centaine de PED, continuent en 2010 de réclamer des instruments de protection pour garantir la sécurité alimentaire et des revenus décents aux petits agriculteurs. Le fait que ces revendications soient portées par des économies florissantes, capables de soutenir leur agriculture, sème toutefois le doute sur les tentatives de récupération de l'idée de « souveraineté alimentaire ». Le terme n'apparaît pas dans le texte de projet d'accord, mais les dispositions techniques du TSD s'approchent des revendications souverainistes.

Pour autant les PED ont-ils les moyens politiques d'obtenir un renforcement des protections agricoles aux frontières ? En 2007, l'ensemble des PED⁴⁷ appliquait un tarif douanier agricole moyen de 15 %, inférieur au droit de douane consolidé de 60 % (voir tableau 1). Le projet d'accord prévoit une formule de réduction des droits de douane des PED qui amènerait à un taux consolidé de 37 %. Ce chiffre reste très supérieur à la moyenne des droits de douane appliqués en 2007. Il en est ainsi pour le riz au Niger comme pour le

45. Les pays africains membres de l'OMC classés PMA sont l'Angola, le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, Djibouti, la Gambie, la Guinée, Guinée-Bissau, le Lesotho, Madagascar, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Niger, l'Ouganda, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Rwanda, la Sierra Leone, le Sénégal, la Tanzanie, le Tchad, le Togo et la Zambie.

46. Le seul pays africain membre éligible dans cette catégorie serait Maurice.

47. Sauf neuf pays (Vietnam, Chine, Macao, Hong Kong, Mongolie, Macédoine, Chypre, Cap-Vert, Albanie).

poulet au Cameroun, dont les droits de douane consolidés, après application du projet d'accord, resteraient là aussi très supérieurs aux droits de douane appliqués. Les pays africains (et les PED dans leur ensemble) disposent donc de marges de manœuvre importantes pour accroître leur protection vis-à-vis des importations tout en respectant le plafond défini par le tarif consolidé à l'OMC.

Tableau 1 :
Droits de douane consolidés et appliqués de 115 PED membres de l'OMC, 2007

	Moyenne des droits de douane consolidés (maxima autorisés)	Moyenne des droits de douane appliqués	Moyenne des droits de douane consolidés après application du projet d'accord de juillet 2008
Produits agricoles	60 %	15 %	37 %
<i>dont produits animaux</i>	63 %	18 %	
<i>dont produits laitiers</i>	58 %	18 %	
<i>dont céréales et préparations</i>	60 %	15 %	
Riz au Niger	50 %	10 %	31 %
Poulet au Cameroun	80 %	20 %	50 %

Sources : calculs personnels à partir de données recueillies pour 115 PED ou pays en transition membres de l'OMC utilisant la définition des Nations unies⁴⁸. Droits de douane consolidés calculés d'après les données OMC publiées dans les profils tarifaires 2008 ; droits de douane appliqués calculés d'après la base de données intégrée de l'OMC⁴⁹.

Selon les discours fondateurs des ONG, l'objectif de libéralisation du commerce agricole et les règles de commerce de l'OMC constitueraient des obstacles à la mise en œuvre d'une politique de souveraineté alimentaire dans les États africains. L'analyse du contenu des négociations agricoles du *Doha Development Agenda* montre qu'en réalité la souveraineté alimentaire n'est pas incompatible avec l'issue actuelle des négociations agricoles multilatérales à l'OMC : il y a en effet consensus sur le volet concurrence/dumping et il n'y a pas d'incohérence sur la protection des importations. Toutefois, ces États sont contraints de respecter le droit de douane consolidé : s'ils ont techniquement

48. « Classification des économies », in Cnucead, *Manuel de statistiques 2008*, New York/Genève, ONU, 2008, p. 26-28.

49. Disponible sur <iaf.wto.org> (utilisateurs autorisés uniquement).

la possibilité d'accroître leurs niveaux effectifs de protection, ils doivent cependant respecter une limite maximale autorisée. On ne peut donc pas parler de réelle souveraineté sur ce point⁵⁰, sauf à user d'autres instruments que les tarifs douaniers. Benoît Favier-Dupaigre⁵¹ a étudié les déterminants de la protection des produits agricoles au Sénégal depuis la fin des années 1990. Les droits de douane effectivement appliqués sont inférieurs aux droits consolidés à l'OMC, mais le Sénégal a su maintenir des barrières non tarifaires « OMC compatibles » à l'entrée du blé, de la tomate et du sucre, filières mieux structurées que celle du poulet ou du lait.

Pourquoi les États africains n'utilisent-ils pas ces marges de manœuvre à l'OMC pour accroître leur protection tarifaire agricole ? Plusieurs raisons peuvent être avancées. Le montage technique des dossiers relevant du TSD est complexe et peu de pays ont les compétences nécessaires. De plus, dans un certain nombre d'entre eux, les agro-importateurs et agro-exportateurs sont (sur-)représentés dans les cercles restreints du pouvoir ; or leurs intérêts économiques vont dans le sens de la poursuite de l'ouverture aux échanges.

Par ailleurs, les conditions d'attribution de financements par les institutions financières internationales comme certains accords commerciaux bilatéraux ou régionaux peuvent imposer des cadres plus restrictifs que celui de l'OMC en matière d'accès au marché. Par exemple, l'UE a lancé, dans les années 2000, des négociations commerciales d'APE visant la réciprocité avec les pays d'Afrique et de la zone Caraïbes-Pacifique. Les organisations de producteurs et les ONG ont vite compris que les APE risquaient d'exposer les marchés agricoles africains à une concurrence accrue des importations européennes. Elles sont parvenues, en 2005, à faire approuver par les États de la Cedeao⁵² un projet de politique agricole ouest-africaine (Ecowap) reposant sur l'idée d'une protection tarifaire renforcée pour les produits agricoles. Or en 2008, ces mêmes États de la Cedeao ont généralisé l'application d'un tarif extérieur commun qui ne dépasse pas 20 % pour les produits agricoles, ce qui est inférieur au projet, voire aux droits d'importation en cours de négociation

50. Sauf si les États établissent des zones de libre-échange avec tarif douanier commun vis-à-vis des importations tierces, auquel cas l'OMC permet un tarif supérieur à certains droits de douane préalables si les partenaires commerciaux de la zone sont consultés et participent à la négociation.

51. B. Favier-Dupaigre, « Une économie politique du secteur agro-alimentaire à la lumière des choix de politique commerciale », in T. Dahou (dir.), *Libéralisation et politique agricole au Sénégal*, Paris, Karthala, 2008, p. 69-96.

52. Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest : Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sierra Leone, Sénégal, Togo.

dans le cadre des APE⁵³. De leur côté, les institutions financières internationales et l'OMC ont approuvé ce choix d'un droit de douane faible, estimant qu'un accroissement du niveau des droits d'importation de produits agricoles se traduirait par une hausse des prix préjudiciables aux consommateurs.

Les États africains ont manifestement du mal à se positionner pour ou contre le renforcement de la protection des produits agricoles. La vraie question est en fait de savoir si les effets d'un surcroît de protection – gains pour les producteurs et le budget de l'État, moindre dépendance vis-à-vis des importations, effet d'entraînement sur l'agriculture et, par suite, sur les autres secteurs de l'économie – ne risquent pas, à terme, d'avoir des conséquences politiques internes (émeutes de consommateurs urbains) et externes (conflits commerciaux et financiers) problématiques.

Les effets de la protection tarifaire, par rapport à une situation de libre-échange, ont été mesurés en termes de surplus économique dans le cas du poulet au Cameroun⁵⁴. Sans prendre en compte les effets d'entraînement sur le reste de l'économie de la filière, un droit de douane procure un gain pour les aviculteurs moindre que les pertes subies par les consommateurs. En revanche, les importations à bas prix ont amélioré la capacité d'accès des ménages pauvres et leur sécurité nutritionnelle, même si les enquêtes montrent que le « poulet local » est préféré par la quasi-totalité des consommateurs⁵⁵. Dans les faits, le phénomène de substitution n'est pas systématique. La consommation de découpes de poulet congelé est très marquée parmi les ménages à bas revenu tandis que le poulet entier, local ou fumé, nettement plus cher, reste l'apanage des couches plus aisées. Une simple protection tarifaire risque, dès lors, de se révéler insuffisante pour relancer les filières locales de production, même si des aménagements peuvent être trouvés. Ainsi, la mise en place d'unités de découpe permettrait au « poulet local » de regagner des parts significatives de marché et de mieux valoriser les sous-produits locaux.

La crise alimentaire de 2007-2008 éclaire d'une façon plus générale cette ambivalence des États entre le choix de la protection et celui de l'ouverture aux marchés agricoles mondiaux. Avant cette crise, la protection des importations

53. J. Gallezot, « Pour un développement durable en Afrique de l'Ouest : la souveraineté alimentaire », communication au Forum sur la souveraineté alimentaire, Niamey, 7-10 novembre 2006.

54. C. Laroche Dupraz, C. Awono et D. Vermersch, « Impact des politiques commerciales sur le marché du poulet au Cameroun, intérêts et limites d'un modèle en équilibre partiel », *Économie rurale*, n° 313-314, 2009, p. 67-84.

55. C. Laroche Dupraz et C. Ropars, « Disruption on Urban Chicken Markets in Haiti and Cameroon: The Role of Socio-economic Factors on Chicken's Consumption », communication aux 3^{èmes} journées de recherche en sciences sociales INRA-SFER-CIRAD, Montpellier, 2009.

était perçue comme un moyen d'ajuster les prix domestiques à la hausse. C'était vrai en période de baisse tendancielle des prix agricoles mondiaux (1960-2000), et cela l'est resté entre 2000 et 2007, quand cette baisse s'est ralentie mais que les prix agricoles mondiaux étaient encore jugés trop peu rémunérateurs pour les producteurs agricoles des PED. En revanche, la rapide envolée des prix agricoles survenue en 2007-2008 a déclenché ce qui a été présenté comme des « émeutes de la faim » dans plusieurs PED, même si certains auteurs⁵⁶ soulignent que ces manifestations portaient davantage témoignage d'un désarroi social profond et d'une rupture des allégeances redistributives traditionnelles que d'une réelle pénurie alimentaire. Face à ces événements, les gouvernants africains ont réagi en adoptant un ensemble de mesures conjoncturelles d'urgence relativement similaires : accroissement des importations détaxées, rétention à l'exportation céréalière, distributions alimentaires, contrôle des prix de détail... Durant cette période, la question de l'approvisionnement mais surtout des stocks, délaissée en phase de libéralisation des marchés, a retrouvé son acuité politique. Une fois encore, la priorité immédiate a été le ravitaillement des consommateurs urbains et non, bien évidemment, la réévaluation des prix aux producteurs⁵⁷, accentuant ainsi le « biais urbain » observé dès les années 1960⁵⁸, même si des plans ambitieux de relance agricole ont été mis en œuvre dans un deuxième temps. C'est ainsi qu'en mars 2008, au moment du pic des prix, alors que la Fucopri demandait depuis plusieurs années que les importations de riz soient limitées afin de promouvoir la production nationale, le gouvernement nigérien a au contraire supprimé pendant quelques mois tous les droits d'importation sur le riz. Toutefois, après cet épisode, la Fucopri a obtenu que le riz soit inclus dans la réserve stratégique de produits alimentaires, garantissant un marché pour le riz local, et que le prix de l'énergie (nécessaire au système de pompage) soit réduit de 30 %, améliorant la compétitivité locale⁵⁹.

Cette crise a cristallisé certains mécontentements et les craintes d'une incapacité du marché mondial à sécuriser une demande croissante. Pour les ONG/OSC, elle démontre aussi le risque d'une dépendance par rapport à des approvisionnements lointains, la nécessité de réguler, voire de protéger,

56. P. Janin, « Les émeutes de la faim : une lecture (géo-politique) du changement (social) », *Politique étrangère*, n° 2009-2, 2009, p. 251-263.

57. FAO, « Mesures face à la hausse des prix des denrées alimentaires », Comité des produits, CCP09/8, Rome, 2009.

58. Voir R. Bates, *State and Market in Tropical Africa. The Political Basis of Agricultural Policies*, Berkeley, University of California Press, 1981. Voir également E. Berg, *Le Développement accéléré...*, *op. cit.*

59. Entretien avec M. Ayoub Hassane, directeur de la Fucopri et M. Saidou Yacouba, responsable 2002-2006 du suivi et de l'évaluation du Projet d'appui à la filière riz (Pafriz), Angoulême et Angers, mars-avril 2010.

certaines marchés agricoles locaux et celle de dynamiser les agricultures vivrières sous-régionales⁶⁰. Les promoteurs de la souveraineté alimentaire ont donc trouvé, dans cette crise, un contexte politique porteur où promouvoir la réalisation d'un droit à l'alimentation, jusqu'alors quelque peu théorique. Le concept de souveraineté alimentaire apparaît ainsi susceptible de revivifier celui de sécurité alimentaire, aux dimensions trop économiques.

Apparue il y a plus de dix ans, la notion de souveraineté alimentaire a été indiscutablement porteuse d'une formidable effervescence de réflexions, de débats et de confrontations. Dans un contexte de relance des négociations à l'OMC, elle a contribué à remettre en selle l'idée d'une action régulatrice, voire protectrice, des États vis-à-vis des marchés agricoles. En ce sens, elle a participé au renouvellement des approches des politiques agricoles comme du paradigme de la sécurité alimentaire.

L'examen du projet d'accord agricole de juillet 2008 à l'OMC nous a fourni l'occasion de tester l'hypothèse d'un antagonisme conceptuel entre une vision « néolibérale » de la mondialisation, portée par le système Gatt/OMC, et une alternative altermondialiste prônant la « souveraineté alimentaire ». Il ressort que cet antagonisme est moins marqué qu'il y paraît. Même si la notion de souveraineté alimentaire, parfois un peu élastique et marquée par ses origines radicales, n'est pas formellement représentée à l'OMC, les avancées réalisées montrent qu'elle n'est pas fondamentalement incompatible avec les logiques et les règles commerciales qui y sont promues. De fait, les organisations professionnelles et les ONG se sont pleinement investies dans les négociations bilatérales entre l'Afrique de l'Ouest et l'UE sur les APE, et ont réussi à faire entrer l'idée de souveraineté alimentaire dans les débats. Cette expérience a contribué à renforcer l'expertise et l'argumentaire des États de la Cedeao, même si les récents choix réalisés par les États d'Afrique de l'Ouest, en termes de tarifs extérieurs communs, sont en retrait par rapport aux ambitions affichées. Est-ce le signe que le statut donné aux importations alimentaires dans les pays de la Cedeao reste à clarifier ? La compréhension des raisons de cette apparente incohérence dans le positionnement des États fait l'objet de recherches en cours.

60. J. Flament, S. Parmentier et D. van der Steen, rapport du séminaire « La nécessité de réguler les marchés agricoles : analyse au regard de la crise récente des prix alimentaires » organisé par les organisations paysannes signataires de la Déclaration de Dakar, Bruxelles, 4-5 mai 2009. Voir <www.dakardeclaration.org>.

Le développement d'une politique agricole nationale, exploitant les marges de manœuvre compatibles avec les règles du commerce international, possède quelques avantages économiques et politiques: il peut dynamiser, dans certaines conditions, les agricultures locales tout en sécurisant l'approvisionnement des consommateurs (et donc des clientèles électorales). Mais il présente, en retour, quelques incertitudes: quelle peut être la durabilité de la relance et l'acceptabilité sociétale de l'érosion d'un certain «biais urbain»? L'échelle régionale ne serait-elle pas la mieux adaptée pour le développement des thèses souverainistes et de leurs plans d'application, en jouant sur les complémentarités d'espaces, de ressources productives et de demandes alimentaires entre pays d'une même zone géographique? ■

Catherine Laroche Dupraz
Agrocampus Ouest, INRA, UMR Smart
Angèle Postolle
ESA Angers, CIRAD, UMR Moisa

Abstract

Is food sovereignty in Africa consistent with on-going WTO agricultural trade negotiations?

«Food Sovereignty» was developed through a globalized collective mobilization, as opposed to the liberalization of the agricultural sector initiated with the Uruguay Round in 1986. The debate on «Food Sovereignty» can mobilize and unite stakeholders. However, its translation into specific economic action is complex. The goal is to end the unfair competition in the global marketplace and institute a form of protection for the domestic agricultural markets of developing countries. The supporters of «Food Sovereignty» suspect that WTO rules and on-going negotiations will make this goal difficult to reach. However, some technical details espoused at the WTO are already aligned with the concept of «Food Sovereignty», even if the term is not actually mentioned in the draft agreements. Examples, such as rice in Niger and chicken in Cameroon, are developed to illustrate these contradictions.