



n° 184

octobre 2005

t. XLVI

Revue trimestrielle

REVUE TIERS MONDE

La question alimentaire en Afrique : Risque et politisation

Sous la direction de :
Pierre JANIN et Charles-Édouard de SUREMAIN

Avec la collaboration de :
Véronique ALARY, Véronique ANCEY, Mohammed EL MOURID,
Georges MONAS, Kako NUBUKPO, Sabine PLANEL, Marie POUSSART-VANIER

Piques et polémiques :
Claude ARDITI

Et les articles de :
Alexis SALUDJIAN, Prabirjit SARKAR

INSTITUT D'ÉTUDE
DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

REVUE TIERS MONDE

TOME XLVI

2005



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
6, avenue Reille, Paris
2005

<i>Résumés en anglais</i>	723
<i>Sommaire en espagnol</i>	726

**LA QUESTION ALIMENTAIRE EN AFRIQUE :
RISQUE ET POLITISATION**

Sous la direction de Pierre JANIN et Charles-Édouard de SUREMAIN

Pierre JANIN, Charles-Édouard de SUREMAIN. — La question alimentaire en Afrique : risque et politisation. Introduction	727
Marie POUSSART-VANIER. — La politisation de l'aide alimentaire d'urgence au Burkina-Faso	737
Véronique ANCEY, Georges MONAS. — Le pastoralisme au Sénégal, entre politique « moderne » et gestion des risques par les pasteurs.	761
Véronique ALARY, Mohammed EL MOURID. — Les politiques alimentaires au Maghreb et leurs conséquences sur les sociétés agropastorales	785
Kako NUBUKPO, Pierre JANIN. — Incertitudes et « jeux céréaliers » en Afrique de l'Ouest : quels enseignements politiques ?	811
Sabine PLANEL. — Réalités, perceptions et usages des « famines vertes » du Sud éthiopien	837

PIQUES ET POLÉMIQUES

Claude ARDITI. — Niger : chronique d'une évaluation censurée	861
--	-----

VARIA

Alexis SALUDJIAN. — Le modèle de la croissance excluante et l'insécurité économique dans le Mercosur depuis 1990.	883
Prabirjit SARKAR. — La libéralisation des échanges a-t-elle un impact sur la croissance ? Les expériences de l'Inde et de la Corée	907

ANALYSES BIBLIOGRAPHIQUES

<i>Relations internationales</i> : Ouvrages de B. Pouligny ; J.-C. Verez ; J.-C. Verez et J.-R. Chaponnière.	929
<i>Économie</i> : Ouvrages de J. Sapir ; B. Campbell (dir.) ; P. Grou	933
<i>Maghreb, Moyen-Orient</i> : Ouvrages de A. Bendjelid, J.-C. Brûlé, J. Fontaine ; F. Sino ; H. Jaber et F. Métral (dir.)	937
<i>Amérique latine</i> : Ouvrage de J. Matos Mar.	943
<i>Asie</i> : Ouvrages de V. Narayan Rao, D. Shulman et S. Subrahmanyam ; A. Kernen	945
TABLE DES MATIÈRES DU TOME XLVI	951

ABSTRACTS

Revue Tiers Monde, n° 184, October-December 2005

THE FOOD QUESTION IN AFRICA : RISK AND POLITISATION

Under the direction of Pierre Janin and Charles-Édouard de Suremain

Pierre JANIN and Charles-Édouard DE SUREMAIN. — *The food question in Africa : risk and politisation. Introduction*

Without pretending to a systematic comparison, this study examines the risks involved in the management of food in several African countries. The articles expose the gap between the initial intentions of food policies, their implementation and local situations. They stress the weakening of the State, the growing strength of trading networks and individual citizen initiatives, which constitute the most of the relations between the actors of the food system, while indicating the plurality of their perceptions, usages and normative frameworks. Such are the stages of a reflection which examines the relationships between theoretical frameworks, development models and the game of actors.

Marie POUSSART-VANIER — *The politicization of emergency food aid in Burkina-Faso*

In this article, the author draws the context in which emergency food aid is progressively institutionalised in Burkina Faso. Despite the weakness of food aid supply in contrast to the availability of grain at a national level, the decisions related to distribution are a source of strong politicization between government, aid donors and grain traders. Some polemical, albeit eloquent cases, bring to light the controversies resulting from this aid from the viewpoint of its actors.

Véronique ANCEY and Georges MONAS — *Pastoralism in Senegal : Between modern policy and risk management by livestock raisers*

The question of livestock raising in Senegal well illustrates how difficult it is, at times, for policies to take some realities into account. While such policies promptly mobilise recent concepts (such as food sovereignty) or propose modernist network approaches, discourses still often convey ancient clichés on the atavism and irrationality of pastoralists, along with ignorance of local, economic, agro-ecological and societal realities. It is such biased representations that this article puts to question, by examining the sectoral policy implemented in Senegal in order to secure local production systems

Véronique ALARY and Mohammed EL MOURID — Food policies in North Africa and their consequences on agro-pastoral societies

Until the adoption of liberalization policies from the 1980's, Algeria, Morocco and Tunisia have favoured a policy of food self-sufficiency based on economic planning and public control of networks. Despite all this, the external food dependency went on increasing during all the period. With liberalization of exchanges, governments stress a concept of food security based on the satisfaction of the needs of the population through local and imported products. What are the consequences of this evolution on livestock systems and on agro-pastoral societies in the steppe areas of Maghreb ?

Kako NUBUPKO and Pierre JANIN — *Incertitudes and « grain games » in West Africa : What policy lessons ?*

Studies on food insecurity in West Africa are still often based on deterministic or accounting presumptions whereby the role of actors, the logics of action and the perceptions, or even the sociohistorical contexts, appear to be minimised. In this text, we attempt, using the theoretical framework of the « grain-game », to trace the entire complexity in order to draw some lessons relevant to a policy for the reduction of food insecurity. The cooperation between actors hence appears as a mean for enabling a more efficient and equitable sociopolitical regulation of the food system.

Sabine PLANEL — *Realities, perceptions and uses of « green famines » in Southern Ethiopia*

In Ethiopia, the mechanisms of redistribution of food aid are profoundly unequal depending on the regions, due to the remarkable ignorance of the various agrarian systems. Therefore, since their appearance in the 1980's, the « green famines » of the Ethiopian South, former granary, receive less aid. The case study of Wolaita, hereby presented, shows how inherited representations of space, territories and societies, shape the management of food aid policy at times without any relevance to food problems, with the resulting risk of aggravating preferences and ethno-regional inequalities as regards development in a weak federal country.

POLEMICIST'S CORNER

Claude ARDITI — *Niger : Chronicle of a censored assessment*

The external assessment of development now appears as being normal in the cycle of a project. In the field however, the reality is different. Relating an experience of evaluation in Niger in 2003, concerning food security, this text shows that the presence of an anthropologist may be proved embarrassing and lead to the censoring of his report. Indeed, there are speeches and practices, in this UN agency as elsewhere, which scorn the very principle of an outside look, so as to be able to present projects which are 100 % successful.

VARIA

Alexis SALUDJIAN — *Excluding growth regime and economical insecurity in Mercosur countries since 1990*

Through a statistical study based on a methodology developed by D. Rodrik, this article gives new empirical evidence of the excluding growth regime that happened in Latin America during the 1990s. Indeed, in spite of macroeconomic volatility, some economists suggest that growth did not benefit in a homogeneous way to the population. The wage earners have been particularly concerned and excluded from the benefits of growth, even though the labour productivity has increased.

Prabirjit SARKAR — *Is there any impact of trade liberalisation on growth? Experiences of India and Korea*

Trade liberalisation in developing countries over the last 20 years has often been implemented considering it as a pre-requisite to growth. This paper uses ARDL approach to cointegration and examines the relationships between growth and trade liberalisation in the context of India and Korea. Using three indicators of liberalisation this paper finds no meaningful relationship between the growth rate of real GDP or per capita real GDP and trade openness.

SUMARIO

Revue Tiers Monde, n° 184, Octubre-Diciembre 2005

LA CUESTIÓN ALIMENTARIA EN AFRICA : RIESGO Y POLITIZACIÓN

Bajo la dirección de Pierre JANIN y Charles-Édouard de SUREMAIN

Pierre JANIN, Charles-Édouard de SUREMAIN : La cuestión alimentaria en Africa : riesgo y politización. Introducción

Marie POUSSART-VANIER : La politización de la asistencia alimentaria de urgencia en Burkina Faso

Véronique ANCEY, Georges MONAS : El pastoralismo en Senegal, entre política « moderna » y gestión de los riesgos por los pastores

Véronique ALARY, Mohammed EL MOURID : Las políticas alimentarias en el Maghreb y sus consecuencias en las sociedades agropastorales

Kako NUBUKPO, Pierre JANIN : Incertidumbres y « juegos cerealistas » en Africa Occidental : ¿ Cuáles son sus enseñanzas políticas ?

Sabine PLANEL : Realidades, percepciones y usos de las « hambrunas verdes » del Sur Etíope

ARISTA Y POLEMICA

Claude ARDITI : Níger : crónica de una evaluación censurada

VARIA

Alexis SALUDJIAN : El modelo de crecimiento excluyente y la inseguridad económica en el Mercosur desde 1990

Prabirjit SARKAR : ¿ La liberalización de los intercambios tiene un impacto sobre el crecimiento ? Las experiencias de India y Corea

LA QUESTION ALIMENTAIRE EN AFRIQUE : RISQUE ET POLITISATION

par Pierre JANIN* et Charles-Édouard de SUREMAIN*

Sans prétendre au comparatisme systématique, ce dossier aborde la gestion des risques alimentaires dans plusieurs pays d'Afrique. Les études font ressortir le décalage entre les intentions initiales des politiques alimentaires, leur concrétisation et les situations locales. Elles soulignent le dépérissement de l'État, le renforcement des réseaux marchands et les initiatives citoyennes et individuelles, qui modifient les relations entre les acteurs du système alimentaire, tout en pointant la pluralité de leurs perceptions, usages et cadres normatifs. Sont ainsi posés les jalons d'une réflexion qui envisage les relations entre cadres théoriques, modèles de développement et jeux d'acteurs.

Ce dossier aborde la question de la gestion des risques alimentaires par les sociétés et les États dans quelques pays d'Afrique subsaharienne et du Maghreb ayant connu un changement rapide de mode de régulation économique et politique, porteur de profondes transformations sociales et culturelles au cours de la dernière décennie.

Sans prétendre au comparatisme, la question alimentaire y présente quelques points communs : variabilité et récurrence des risques alimentaires (indisponibilité, inaccessibilité, faible qualité...), pluralité des discours (cadre de pensée, perceptions, normes et valeurs...) et diversité des acteurs (« anciens », émergents...).

* IRD-IEDES, Université de Paris 1.

LE DÉFI DE LA COMPLEXITÉ : TOUT EST DANS TOUT

La question alimentaire constitue un révélateur privilégié, particulièrement sensible, des enjeux politiques, économiques et sociétaux pour les pays en développement et émergents, dans un contexte global marqué par les processus concomitants de mondialisation des échanges, des normes et des politiques, d'accroissement des inégalités et de récurrence des risques alimentaires.

La complexité de la question alimentaire, au Nord comme au Sud, se pose néanmoins différemment selon la diversité des disciplines et des approches thématiques mobilisées pour l'aborder et la comprendre : géographie de la production agricole et des systèmes agraires, économie des filières agroalimentaires, anthropologie de l'alimentation et de la nutrition ou encore sociologie politique des échanges.

Cette complexité résulte aussi de la variabilité des échelles d'observation et de mesure retenues pour l'analyse. Cette dernière va du temps court de la satisfaction des besoins physiologiques immédiats ou de la gestion conjoncturelle des situations d'urgence alimentaire, au temps plus long de la recomposition des systèmes agropastoraux ou de la régulation d'accès aux ressources dans des sociétés rurales hiérarchisées et inégalitaires.

Elle est également renforcée par les contradictions entre les différents types de discours – militants, médiatiques, technocratiques ou scientifiques – qui irriguent les perceptions et les cadres de référence implicites et/ou explicites, comme les normes juridico-administratives ou idéologiques, des différents acteurs qui participent aux processus de décision et d'intervention (État, ONG, décideurs, bailleurs, associations...). La question alimentaire constitue donc un champ de confrontation et d'interaction entre les acteurs et un lieu d'intervention stratégique pour le politique.

L'ÉVOLUTION DES APPROCHES : AUCUNE NE REMPLACE L'AUTRE

Après avoir été abordée sous l'angle des famines et disettes récurrentes et aléatoires dès l'époque coloniale, puis par le biais des aléas de l'approvisionnement et des transferts, la problématique actuelle de la politique alimentaire consacre une large place aux mécanismes de

régulation, de redistribution et d'accès en termes de droits et de capacité à les faire valoir.

Plus récemment, dans le contexte d'échanges mondialisés, la question de l'autonomie alimentaire semble connaître un regain d'intérêt avec l'affirmation du principe de souveraineté par les populations vulnérables (agropasteurs par exemple) ou certaines fractions militantes (syndicalistes agricoles). Ce principe n'a plus grand-chose à voir, toutefois, avec l'objectif d'autosuffisance et d'indépendance alimentaire autrefois mis en avant par les États, ni avec les « stratégies alimentaires nationales » affichées à l'heure de la lutte contre la pauvreté¹

C'est la raison pour laquelle la question alimentaire se doit d'être appréhendée selon une approche conceptuelle assez large, dans ses différentes expressions spatio-temporelles et disciplinaires. Quelles que soient les échelles géographiques retenues, il importe de bien prendre en compte l'ensemble des interactions entre les dispositifs normatifs, les discours et les pratiques des acteurs – individuels, collectifs et institutionnels – dans le domaine de la production, des échanges marchands ou non marchands, familiaux et communautaires et de la consommation de produits alimentaires locaux ou importés. L'accès économique aux aliments – et le renforcement de la capacité individuelle de chaque acteur à assurer sa propre sécurité alimentaire – tend désormais à l'emporter dans les politiques publiques, compte tenu de la place prépondérante accordée au marché, même en milieu rural.

Néanmoins, cette option reste problématique pour certaines couches sociales fragilisées par des chocs extérieurs, tels que la chute des cours mondiaux de matières premières tropicales, la libéralisation et la privatisation des secteurs autrefois protégés, même si les nouvelles politiques de lutte contre la pauvreté et pour la croissance s'efforcent d'y remédier. D'où les interrogations actuelles sur les liens existants entre insécurité et pauvreté, entre risque et vulnérabilité.

Qu'elles résultent de la recherche ou d'institutions internationales, les approches actuelles font désormais ce pari : il s'agit d'établir des diagnostics pertinents et durables, pour démasquer l'insécurité masquée ou la faim cachée, allant jusqu'à prendre en compte les écarts géographiques et temporels ainsi que les inégalités sociales, culturelles et économiques, dans le respect croissant d'un droit fondamental à l'alimentation. Celui-ci, néanmoins, reste encore à définir. De fait, coexistent souvent d'un village à l'autre, dans un même quartier ou au

1. Pour les débats théoriques, on se reportera au n° 132 (octobre-décembre 1992), de la *Revue Tiers Monde* intitulé « Le fait alimentaire : débats et perspectives ».

sein d'une même famille, des situations alimentaires d'abondance ou de pénurie, de vulnérabilité ou de résilience¹.

Par ailleurs, dans un même contexte historique ou géographique, il n'est pas rare d'observer la juxtaposition de cadres conceptuels et de modes d'intervention très divers, héritages de périodes plus ou moins récentes et des pratiques spécifiques dans la mesure où chaque organisme, national ou international est relativement soucieux de se maintenir au sein du dispositif institutionnel. Ainsi, le thème des disponibilités – qui s'étend de la productivité agricole nationale à la mobilisation individuelle des denrées alimentaires – constitue encore, en Afrique subsaharienne surtout, un axe d'intervention pour certains ministères techniques. Dans le même temps, d'autres décideurs privilégient plutôt les données économiques de consommation et de revenus.

D'une manière générale, les différentes approches mises en œuvre peuvent difficilement faire abstraction de connaissances plus fines et approfondies sur les espaces et les sociétés concernés. En ce sens, les démarches à caractère pluridisciplinaire semblent pouvoir appuyer les processus d'élaboration des politiques publiques par l'établissement de diagnostics et d'analyses pertinents.

LA MULTIPLICITÉ DES RISQUES : À CHACUN DE LES GÉRER

À l'échelle de l'histoire des sociétés et des systèmes agropastoraux, le risque alimentaire constitue un phénomène complexe et récurrent.

Il peut se définir par les difficultés, pour les individus, les familles et les communautés, à s'alimenter, en temps opportun – par leur propre production ou par un approvisionnement extérieur (don, entraide, achat) – selon les critères de satisfaction culturellement et économiquement acceptables dans des environnements incertains et précaires. Il se décline sous des formes variables selon les lieux, les périodes, mais également les perceptions et la situation sociale et économique des acteurs. Il présente une dimension descriptive : le type de risque que l'on caractérise par son ampleur, son intensité, sa récurrence et sa durée ; une dimension tactique et stratégique : la manière dont on fait face au risque à court comme à moyen terme ; enfin, une dimension systémique : les interactions complexes entre les différents

1. La vulnérabilité doit être comprise ici comme l'incapacité différenciée des acteurs à faire face à ces situations tant conjoncturelles que structurelles (la résilience renvoie aux situations inverses).

facteurs de risque, les décisions mises en œuvre et leurs conséquences pour les populations.

Le risque sera considéré ici comme l'ensemble des contraintes d'accessibilité physique aux denrées alimentaires en raison de l'instabilité temporelle de l'approvisionnement ou de l'enclavement géographique. En raison du caractère aléatoire et fluctuant des ressources monétaires en Afrique subsaharienne comme au Maghreb, il s'exprime, en outre, par des difficultés accrues d'accessibilité aux aliments¹.

Le risque alimentaire peut également être envisagé en termes de déséquilibre, plus ou moins important et durable, entre potentialité, ressource et demande alimentaires à des échelles plus larges (régions, États). Les références à la perte d'autosuffisance, à l'improbable autonomie alimentaire renvoient aussi à cette vision englobante du risque.

Si l'on excepte les contextes de crise politique ou climatique aiguë, les famines, les disettes et autres déficits alimentaires résultent d'une combinaison de facteurs parfois difficiles à mesurer : contraintes aléatoires édictées « par la nature », exploitation inadéquate des potentialités du milieu, dysfonctionnements des systèmes de commercialisation, difficultés des acteurs à s'adapter et à réagir en temps opportun... En somme, il convient tout à la fois de caractériser des situations, de comprendre la pertinence des réponses fournies par les acteurs et d'apprécier l'ensemble des interactions.

Sur fond de médiatisation croissante, des efforts importants ont été réalisés par les États pour tenter de prévenir ces situations récurrentes d'insécurité alimentaire grâce à des systèmes d'alerte et d'information, mais les résultats restent mitigés comme le montre la situation de crise récente au Niger et au Mali en 2005. Quant à l'aide alimentaire multilatérale, même en cas d'urgence, elle est loin de faire l'unanimité parmi les sociétés concernées compte tenu de l'enjeu beaucoup plus global, économique, politique et culturel qu'elle représente. Qui plus est, ces apports restent d'un appoint souvent négligeable pour les communautés villageoises et les familles en raison de sa dilution, de sa lenteur et de son caractère aléatoire. Quant aux ONG, elles interviennent parfois de manière sectorisée, ponctuelle et localisée sans toujours parvenir à collaborer entre elles ou à identifier les bons relais dans les sociétés concernées. La gestion des risques repose donc, à l'heure actuelle, essentiellement sur les capacités effectives des individus et sur la mobilisation de leur réseau familial.

1. Le risque résultant de la faible qualité nutritionnelle et sanitaire des denrées alimentaires préparées n'est pas ignoré, mais ne fera pas l'objet de développements dans ce dossier thématique.

Toutefois, le caractère systémique du risque qui résulte des dysfonctionnements de la régulation duale entre l'État et le marché, opérée au sein des systèmes alimentaires nationaux, ne doit pas être minimisé. Cette situation semble renforcée, au moins partiellement, par la pluralité des normes et la diversité des logiques d'action mises en œuvre.

LE CHANGEMENT DE RÉGULATION :
LE MARCHÉ S'OCCUPERA DE TOUT

Dans les différents cas présentés, les États ont été, jusqu'à une époque récente, au cœur de la régulation du système alimentaire via un ensemble de dispositions légales et matérielles. Ils se réservaient parallèlement le droit d'accorder des licences d'importation, des protections et des monopoles à certains acteurs privilégiés et à certaines élites clairement identifiées : agro-exportateurs, grands commerçants, hauts fonctionnaires...

À partir des années 1980, dans le cadre des plans d'ajustement structurel, ils ont été conduits à céder des pans entiers de l'économie par des privatisations et des liquidations massives de sociétés ou par la libéralisation des filières agricoles fournissant le marché international. Les États ont donc souvent cessé d'être interventionnistes et protectionnistes dans le domaine agricole, en soutenant la production, ou commercial, en subventionnant les importations. Les politiques se réduisent désormais à la mise en place d'actions plus ciblées et incitatives, comme la valorisation de la consommation des céréales locales par exemple, aux effets ambivalents et souvent dilués dans un dispositif institutionnel complexe.

Les États se sont donc peu à peu repliés sur des fonctions d'arbitrage et de contrôle, visant à maintenir certaines prérogatives, telles que la maîtrise de l'information ou la gestion de l'aide allouée, tout en recherchant les moyens financiers et les ressources politiques pour se reproduire comme « corps constitué ». Dans ce contexte, le marché et les acteurs qui le représentent – importateurs nationaux, transporteurs, commerçants de détail – jouent donc un rôle de plus en plus central et stratégique, même si leurs logiques et leurs intérêts ne cadrent pas toujours avec la sécurité alimentaire du plus grand nombre.

La configuration actuelle ne se réduit pas à un banal face-à-face entre un État minimum – représenté par des élites politiques, plus ou

moins médiatiques et autres responsables au sein des ministères techniques – et des réseaux marchands, éventuellement constitués en groupes d'influences. En effet, on observe parfois qu'il existe une certaine proximité interpersonnelle et/ou organisationnelle entre ces différents acteurs.

Il convient également de ne pas sous-estimer les conséquences de la transformation des modèles d'organisation politique depuis le début des années 1990. Quoiqu'avec une ampleur et des modalités différentes, l'émergence de nouvelles formes organisationnelles est notable dans ces pays : mouvances politiques, mouvements associatifs, médias, affirmations religieuses, ONG... L'alimentation s'affirme, elle aussi, comme un nouveau champ d'expression de « sensibilités » citoyennes ou militantes autour des questions d'identités alimentaires, d'équité marchande, de souveraineté et de sécurité sanitaire.

L'ensemble de ces éléments nous invite donc à renouer avec une analyse des fonctions de l'État dans ses relations avec l'ensemble des acteurs impliqués, dans leurs logiques et leurs pratiques respectives.

LES POLITIQUES ALIMENTAIRES : SOUVENT TRÈS POLITISÉES

Un des points communs aux pays d'Afrique subsaharienne et du Maghreb est d'avoir, pendant longtemps, étroitement associé politique agricole et politique alimentaire, au point de les confondre parfois. Cette assimilation semblait aller de soi dans des économies encore fortement dominées par le secteur agricole (céréaliier et/ou pastoral) et caractérisées par le poids démographique des sociétés rurales. En réalité, une contradiction forte les opposait : la politique agricole *stricto sensu* était davantage orientée vers le soutien à l'intensification productive et à la structuration du monde rural ; la politique alimentaire était plus axée sur l'amélioration de la consommation alimentaire (la diversité, la quantité, la qualité et la compétitivité des produits). La première consistait aussi à se préoccuper de l'aménagement des terroirs et de la construction des territoires ruraux, tandis que la seconde visait à favoriser la satisfaction alimentaire, tout comme économique, voire politique, du consommateur urbain. Néanmoins, dans les deux cas, les politiques publiques évoluaient dans un champ de contraintes macro-économiques relativement étroit. Elles s'inséraient, qui plus est, dans des projets de développement global de la société, implicites ou

explicites, ayant des orientations particulières, telles que la modernisation du paysannat encadré et la faible reconnaissance du pastoralisme.

Quel contenu convient-il, dès lors, de donner à la notion de « politique alimentaire » ? Conçue comme un ensemble de choix mûris et de mesures coordonnées au sens de *policy*, orienté vers la satisfaction des besoins alimentaires nationaux, la politique alimentaire est souvent restée embryonnaire, à de rares expressions près (Maghreb). Néanmoins, l'analyse des dispositifs réglementaires et légaux, incitatifs et coercitifs (prix, décrets, normes, aides), ainsi que des discours définissant un cadre pour l'action, se révèle riche d'enseignements.

Une approche en termes de jeux d'acteurs, historiques ou émergents, individuels ou collectifs, permet, quant à elle, de bien faire ressortir la politisation (*politics*) de leurs relations (collaboration, connivence, collusion, concurrence, confrontation, subordination...). Dans cette optique, la politique alimentaire résulterait donc de compromis multiples et réitérés entre groupes sociaux et décideurs aux intérêts essentiellement contradictoires. Cette fonction de régulation interne, habituellement dévolue à l'État, devrait vraisemblablement lui rester, faute de pouvoir la transférer à une institution internationale. Elle demeure toujours difficile à mettre en œuvre, oscillant entre ce qui est considéré comme légitime du point de vue de la « bonne gouvernance » et ce qui relève du consensus « socialement acceptable ».

Dans certains contextes de crise, elle devient même l'enjeu central du processus de conquête ou de pérennisation légitimante du pouvoir. C'est pourquoi la question alimentaire est fondamentalement considérée comme « mode d'énonciation du politique ». Par suite, cette approche conduit à prendre en compte les logiques d'action de chaque catégorie d'acteurs et leurs formes les plus enracinées (perceptions, représentations et idéologies).

Néanmoins, les travaux qui font le lien entre le contenu formel des politiques alimentaires, les transformations des modèles de référence et les comportements des acteurs restent encore peu développés.

Dans les études de cas présentées dans ce dossier (Maroc, Algérie, Tunisie, Sénégal, Mali, Burkina-Faso, Éthiopie), le caractère normatif, voire purement réglementaire, des politiques alimentaires apparaît d'autant plus saillant qu'elles font souvent l'objet d'une application fragmentaire, inaboutie ou approximative. À tel point que le décalage entre les intentions initiales, leur concrétisation et les situations locales paraît consommé. De manière générale, l'État semble encore souvent s'en tenir à une vision techniciste et technocratique qui tend à imposer plus qu'à « négocier » le développement avec les sociétés locales.

En trame de fond, l'ensemble des contributions pointe également le dépérissement de l'État, le renforcement des réseaux marchands, l'émergence d'initiatives citoyennes et de formes individuelles d'action qui constituent autant d'éléments qui accompagnent le processus de recomposition des relations entre les différents acteurs du système alimentaire. Les études montrent aussi, s'il en est, la pluralité des perceptions, des usages, des cadres normatifs de réflexion et des logiques des acteurs opérant dans le champ alimentaire.

Le décalage entre la profusion de cadres réglementaires apparemment rigoureux et la distortion dont ils font l'objet sur le terrain ressort plus particulièrement à l'heure où l'État tente d'orchestrer la (re)distribution de l'aide alimentaire d'urgence. Les cas éthiopien et bukinabè montrent ainsi clairement que l'aide alimentaire, dans la mesure où elle est captée et instrumentalisée, se situe au cœur d'enjeux politiques et commerciaux qui illustrent des jeux d'acteurs aux pratiques opaques et complexes (M. Poussart-Vanier, S. Planel).

Dans certains cas, plus particulièrement en Éthiopie (S. Planel) ou au Sénégal (V. Ancey et G. Monas), les politiques alimentaires présentent des dichotomies (« pastoralisme » vs « élevage », « traditionnel » vs « moderne ») témoignant de clichés persistants en termes de perceptions et de pratiques du développement. Pour ces pays, le caractère répétitif des crises alimentaires n'a pas véritablement débouché sur la mise en place de dispositifs opérationnels à même de prendre en compte la diversité et la variabilité des situations conjoncturelles, même si des efforts vont dans ce sens ; la politique alimentaire est, au contraire, porteuse de nombreux présupposés, parfois même de certains préjugés, qui introduisent d'autres dysfonctionnements et effets pervers.

La nature des liens existants entre les inégalités d'accès aux ressources, la capacité à mobiliser des droits et des denrées alimentaires ou à s'insérer dans les échanges pour les populations concerne l'ensemble des études présentées, de même que les différentes formes de régulation, marchande ou sociopolitique des systèmes alimentaires pouvant participer à une sécurisation alimentaire durable.

Au Maghreb (V. Alary et M. El Mourid), les avantages accordés aux citoyens – la consommation de la viande blanche est ainsi favorisée au détriment de la viande rouge – révèle certaines des priorités masquées des politiques alimentaires : il s'agit davantage de prévenir des risques d'explosion sociale plutôt que de soutenir les formes établies de pastoralisme et d'agir pour un développement rural soucieux de ne pas aggraver les déséquilibres.

Pour éviter l'anomie politique ou l'aggravation de la crise alimentaire, l'idée selon laquelle l'État devrait assurer une sorte de « service

d'arbitrage minimum », en imposant des règles de coopération plus transparentes, est réactualisée (K. Nubukpo et P. Janin). Or le problème des moyens financiers et logistiques dont dispose l'État se pose dans la plupart des pays, même au Maghreb (V. Alary et M. El Mourid). Aussi, étant donné la diversité des acteurs – qui mettent en avant des intérêts contradictoires – on perçoit mal comment ces derniers joueraient ce rôle.

Dans ce dossier, les auteurs ont fait le pari de proposer une vision enrichie et actualisée de l'insécurité alimentaire, celle-ci ne résultant pas seulement des aléas climatiques, d'une mauvaise gestion politique ou des fluctuations du marché. Se posent ainsi les jalons d'une réflexion plus globale qui permet d'envisager l'ensemble des interrelations entre les cadres théoriques de pensée, les modèles de développement et les jeux d'acteurs en Afrique subsaharienne et au Maghreb.

LA POLITISATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE AU BURKINA-FASO¹

par Marie POUSSART-VANIER*

Dans cet article, l'auteure situe le contexte dans lequel l'aide alimentaire d'urgence s'est progressivement institutionnalisée au Burkina-Faso. Malgré la faible part que cette aide représente par rapport aux disponibilités céréalières à l'échelle nationale, les décisions relatives à leur envoi font cependant l'objet d'une forte politisation entre le gouvernement, les bailleurs de fonds et les commerçants céréaliers. Quelques cas polémiques, mais éloquentes, mettent en lumière les controverses soulevées par cette aide, du point de vue de ses acteurs.

L'aide alimentaire d'urgence a toujours constitué – malgré d'importantes fluctuations annuelles – une dimension importante de la politique alimentaire du gouvernement burkinabé depuis les graves famines de 1973-1974 et 1984-1985. Cette forme d'aide, plus que toute autre, fait l'objet d'une médiatisation particulière à l'échelle locale, ouvrant la porte à une instrumentalisation politique éventuelle qui reste sans commune mesure avec la part réelle – somme toute assez faible – qu'elle représente dans les disponibilités alimentaires totales nationales.

Par politisation, nous entendons le processus par lequel se construit, autour d'un événement commun, en l'occurrence l'envoi d'aide alimentaire, une intégration de groupes d'acteurs (producteurs, commerçants, transporteurs) et d'institutions (gouvernement et partenaires techniques

* Doctorante, stagiaire IRD Ouagadougou en 2003-2004 et 2005.

1. Je remercie l'UR 106 de l'IRD, centre de Ouagadougou, pour l'encadrement scientifique, technique et financier dont j'ai bénéficié. Je remercie également le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH) et le Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (ex-FCAR) pour leur subvention à la recherche.

et financiers) par l'expression plus ou moins explicite de leurs problèmes, divergences ou oppositions de représentations ou de normes vis-à-vis d'autres groupes.

La politisation de l'aide alimentaire d'urgence au Burkina s'inscrit dans un contexte sociopolitique et économique en pleine transformation (monétarisation des stocks céréaliers, compressions budgétaires étatiques, recul de l'aide internationale, accroissement des inégalités, etc.). Depuis la fin du monopole d'État dans la commercialisation des céréales au début des années 1990 dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, les réseaux commerçants jouent un rôle de plus en plus important dans le transfert des excédents du sud-ouest du pays vers les zones structurellement déficitaires du centre et du nord-est, ainsi que dans les importations sous-régionales ou internationales. De par la nature de leur métier cependant, ils concentreront leur approvisionnement dans les villages où les populations sont (les plus) solvables, alors même que le gouvernement s'efforce de répondre aux demandes alimentaires pressantes des populations nécessiteuses (ou des députés qui les représentent). Le gouvernement tente d'y répondre avec des moyens financiers limités et doit composer avec une aide extérieure qui affiche ses propres conditionnalités et modes de fonctionnement.

Quels types de difficultés opératoires, financières et politiques le gouvernement burkinabé et les partenaires techniques et financiers rencontrent-ils en situation d'urgence alimentaire ? En quoi leurs points de vue et leurs intérêts respectifs divergent-ils ? Quelles en sont les éventuelles répercussions dans les zones déficitaires et pour les populations les plus démunies ?

Pour tenter de répondre à ces différentes questions, nous retraceons le contexte dans lequel l'aide alimentaire d'urgence est apparue avant d'en montrer les évolutions à l'aide de données statistiques. Après avoir décrit le cadre institutionnel dans lequel se déroule (théoriquement) les interventions, nous présenterons brièvement la nature des rapports politiques entre les différents acteurs opérationnels (autorités nationales, partenaires techniques et financiers, commerçants céréaliers) à partir de quelques exemples récents. Nous avons choisi d'insister sur le caractère polémique des jeux d'acteurs, individuels et institutionnels, en période de crise afin de mettre en lumière les principales divergences d'objectifs et de pratiques. Ils ne sont certes pas nécessairement représentatifs du climat habituel dans lequel ont lieu les négociations, mais ils n'en restent pas moins éloquentes. Enfin, nous discuterons des controverses autour de la question de la politisation de l'aide alimentaire d'urgence.

UNE AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE
QUI TEND À DEVENIR STRUCTURELLE

Les crises alimentaires dans l'actuel Burkina-Faso ne datent pas d'hier (1870, 1888-1894, 1896, 1899-1903, 1906, 1908, 1912-1918, 1921-1923, 1928-1933, 1941-1944, 1948, 1972-1973, 1983-1984). Elles s'expliquent souvent par une conjonction de facteurs dont les principaux sont un déficit pluviométrique durable et marqué et des invasions acridiennes. Les préjudices économiques provoqués par les autorités coloniales n'y sont pas, non plus, étrangers (Gado, 1993) : réquisitions de main-d'œuvre pour les cultures de rente, recrutements militaires, migrations de travail volontaire pour trouver l'argent de l'impôt, vers la *Gold-Coast* anglaise, puis vers la Côte-d'Ivoire (Schwartz, 1995) et ponctions de mil par les anciens chefs coutumiers, devenus chefs administratifs, pour le compte du commandant (Madiéga, 1995). Ces famines ayant occasionné « mort d'hommes » ont également eu un fort impact sur les structures et les régulations sociales en place (exodes de détresse, actes de vandalisme, mises en gage d'enfants, pratiques anthropophagiques, etc.) dont le souvenir, plus ou moins fantasmatique, est toutefois bien ancré dans la conscience collective.

Tout bien considéré, l'aide internationale sous forme d'aide alimentaire d'urgence, destinée à faire face à ces situations alimentaires extrêmes, est une réponse récente. Elle reste parcimonieuse et épisodique avant la grave crise de 1972-1973 qui affecta sept pays, associant sécheresse et invasions de sautériaux. Son importance fut renforcée lors de la crise suivante de 1983-1984, provoquée elle aussi par la sécheresse, ainsi que par l'arrivée massive de réfugiés étrangers.

Conjoncturel par définition, le recours à l'aide alimentaire d'urgence tend cependant à devenir pérenne pour au moins deux raisons.

Les fortes irrégularités de la production vivrière annuelle nationale en constituent la première cause. En effet, en dépit d'un taux élevé d'autosuffisance céréalière, avec une moyenne de 95 % depuis 1961¹, le

1. Le *taux d'autosuffisance céréalière* est calculé par l'équation suivante : $[(\text{prod./consom.}) * 100]$. Dans ce rapport, le taux n'est comptabilisé que pour les années 1961-1963, 1971-1973, 1981-1983, 1985 et 1987. Pour ces mêmes années, le *taux d'autosuffisance alimentaire* (céréales, racines et féculents et légumineuses) n'est pas plus de 3 % supérieur à celui de l'autosuffisance céréalière. Données du SMIAR (FAO), 2000, www.fao.org/giews/french/basedocs/bkf/bkftoc1f.htm.

pays connaît tous les trois ou quatre ans des crises de moindre ampleur. Ainsi depuis une quinzaine d'années, les autorités burkinabés ont relevé cinq crises alimentaires nationales ou localisées. En 1990-1991, la production agricole est retombée au niveau de celle de 1985-1986 à cause d'une pluviométrie insuffisante et d'infestation de sautériaux (Club du Sahel, 1996). En 1995-1996, le manque de pluie et leur arrêt précoce – auxquels est venue se surimposer la dévaluation du franc CFA de 1994 qui a provoqué une très forte inflation lorsque les commerçants ont voulu récupérer leurs pertes financières – ont engendré des pénuries localisées et des hausses de prix spectaculaires malgré une campagne agricole légèrement excédentaire. Les campagnes de 1997-1998 et de 2000-2001 furent également difficiles, comme celles de 2004-2005, à cause de criquets pèlerins et de sécheresses successives dans le nord du pays.

La deuxième raison est bien plus difficile à observer et anticiper : il s'agit des variations saisonnières et des écarts spatiaux des disponibilités (Janin, 2004). Ainsi, dans les provinces excédentaires comme déficitaires, des pénuries chroniques apparaissent en période de soudure, c'est-à-dire dans l'intervalle temporel qui sépare l'épuisement des stocks céréaliers familiaux (entre avril et juillet) de la récolte suivante (à partir d'octobre). Ce phénomène est également aggravé lorsque les transferts des excédents céréaliers disponibles dans le sud-ouest du pays, zone structurellement excédentaire, ne sont pas réalisés à temps par les commerçants, vers les zones déficitaires parfois très enclavées en saison des pluies. Les situations de « manque » peuvent, en outre, être renforcées par les pratiques de stockage spéculatif qui contribuent à rendre financièrement inaccessibles les denrées proposées sur les marchés physiques pour des populations appauvries. Plusieurs études ont montré que d'importants écarts de disponibilités cérésières subsistent d'un village ou d'un groupe familial à l'autre, quel que soit le niveau des disponibilités alimentaires d'une province. En 2001, dans la seule province de la Gnagna, des villages ont connu cinquante-cinq jours de soudure de plus que d'autres villages (Janin, 2004).

Une des particularités – toujours actuelle – du système alimentaire burkinabé tient au fait que, à la différence des pays voisins côtiers, l'essentiel des disponibilités alimentaires provient des cultures cérésières qui représentent environ 87 % de la consommation (FAO, 2002). Néanmoins, il existe un important décalage entre les déclarations et les estimations du volume des productions cérésières nationales et le niveau des disponibilités réelles et mobilisables. En effet, les bilans alimentaires établis par l'État burkinabé ont pour habitude de tenir non

TABLEAU 1. — Moyennes décennales des disponibilités céréalières (en tonnes) du bilan alimentaire et des aides alimentaires au Burkina-Faso de 1970 à 2000

	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999
Disponibilités intérieures	951 894	1 134 367	1 654 853	2 688 847
Production céréales (bière exclue)	960 912	1 031 175	1 523 334	2 388 211
Importations	19 456	102 819	154 123	266 595
Variations des stocks	- 27 937	1 547	- 20 400	45 790
Exportations	- 537	- 1 174	- 2 204	- 11 750
Aide alimentaire totale	nd	42 330	59 970	32 549

Source : Données tirées de FAOSTAT. Notons que l'aide alimentaire totale n'est pas incluse dans le calcul des disponibilités intérieures. Ces dernières correspondent à la somme de la production, des importations et des variations de stocks moins les exportations.

seulement compte des productions agricoles annuelles, provenant essentiellement de cultures de sorgho blanc, de mil et de maïs, mais également de comptabiliser les stocks des années précédentes, les importations (dont il faut soustraire les exportations) qui comprennent les aides alimentaires directes, excluant ainsi les achats locaux et triangulaires (cf. tableau 1).

Les estimations de la production agricole au niveau provincial et le calcul des bilans alimentaires nationaux ont sans doute pour effet de masquer certains besoins conjoncturels qui peuvent aussi survenir en zones et en périodes excédentaires. La prévalence de la malnutrition, définie d'après les normes internationales, par exemple, demeure élevée à 19 % selon la FAO (en 2000-2002)¹.

Durant les deux dernières décennies, le volume de l'aide alimentaire d'urgence est toujours resté plus volumineux que les autres formes d'aide : de 83 % de l'aide alimentaire totale² entre 1985-1986 et 1994-1995, sa part relative est tombée à 2,6 % en 2000-2001 et moins de 1 % les années suivantes (2002-2003 et 2003-2004)³. Aujourd'hui, l'aide alimentaire au Burkina est essentiellement acheminée dans le cadre de projets ou de programmes comme par exemple les cantines scolaires de

1. Données de la FAO (www.fao.org/faostat/foodsecurity/index_en.htm) (www.fao.org/faostat/foodsecurity/Files/undernourishment_methodology.pdf).

2. Contre 14 % en aide projet et 3 % en aide programme. Données tirées de INTERFAIS, 1995, Burkina-Faso, cité par Club du Sahel (1996), p. 15.

3. Données tirées de INTERFAIS, 2004, Burkina-Faso, tableaux 4 a à 4 c.

l'ONG Cathwell Relief Service (CRS) dont l'objectif premier n'est d'ailleurs pas d'améliorer la nutrition mais d'accroître le taux de scolarisation, en particulier chez les filles. Aussi, l'analyse de Egg et Gabas (1997) montre qu'entre 1985-1986 et 1994-1995, l'aide alimentaire d'urgence importée en céréales aurait été – selon des données qu'il faut néanmoins considérer avec prudence¹ – supérieure aux besoins dans 80 % des cas et jusqu'à près de sept fois supérieure à ce qui était nécessaire (année 1991-1992)². Le troisième argument en faveur de la thèse du caractère structurel de l'aide alimentaire (hors urgence) est cette fois d'ordre économique.

Soulignons cependant qu'à la lecture des statistiques précédentes, la part de l'aide alimentaire d'urgence est actuellement très faible et très variable, oscillant presque du simple au triple selon les années (cf. fig. 1)³.

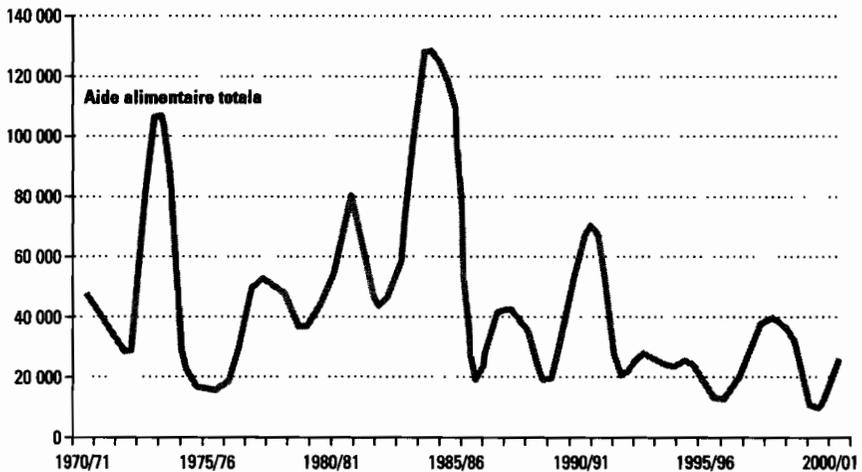


FIG. 1. — Évolution de l'aide alimentaire totale au Burkina-Faso (en TM) de 1970 à 2000

Source : FAOSTAT (Envois d'aide alimentaire, PAM).

1. Les autorités burkinabé admettent que les importations et exportations clandestines peuvent représenter d'importants volumes non comptabilisés dans le bilan alimentaire. D'autres facteurs peuvent fausser les chiffres tels que le renouvellement du recensement tous les dix ans, alors que le pays connaît une importante croissance démographique.

2. La moyenne de la couverture des besoins globaux de 1987 à 1994-1995 est de 271 %. Egg et Gabas (1997) ont tiré ces données de INTERFAIS, 1995. La mise à jour de ces données n'est pas disponible sur le site d'INTERFAIS.

3. 18 118 t en 1995-1996 et 51 105 t en 1998-1999 (INTERFAIS, 2003).

Le caractère structurel de l'aide alimentaire d'urgence semble résulter davantage du caractère répétitif des fournitures que du volume réel distribué (ou vendu à prix social). Contrairement aux aides alimentaires dites « aide-programme » ou « aide-projet », surtout constituées d'importations extérieures, ou transferts directs, « sans relation avec la situation agricole du pays » (Egg et Gabas, 1997, 130), l'aide alimentaire d'urgence au Burkina est essentiellement constituée d'achats locaux. Au demeurant, c'est la seule forme d'aide, marginale en volume, qui ne fasse pas l'objet des critiques habituelles sur la promotion d'intérêts géopolitiques, la recherche de débouchés commerciaux pour les surplus agricoles des pays donateurs (Ball, 1996) ou le non-respect des habitudes alimentaires des populations locales.

Les principaux donateurs d'aide alimentaire (programme, projet ou d'urgence) au Burkina sont les États-Unis (65 %), suivis de l'Union européenne (9 %), du Japon (7 %), de la France (6 %) et de l'Allemagne (3 %)¹. Ces trois dernières années, le Programme alimentaire d'urgence (PAM) a été le plus important donateur d'aide céréalière d'urgence².

Avant d'examiner plus en détail les questions et les problèmes suscités par certaines interventions récentes, il nous paraît utile de présenter le cadre institutionnel et le champ de compétences respectives instauré par le gouvernement, les partenaires techniques et financiers et quelques représentants de la « société civile » pour organiser les secours d'aide alimentaire d'urgence.

CADRE ET ACTEURS DE L'AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE

En 1991, le Burkina s'est « engagé » dans les programmes d'ajustement structurel (PAS), sous l'égide du FMI et de la Banque Mondiale qui ont chacune une représentation permanente dans le pays³. Les PAS n'avaient bien évidemment pas pour premier objectif la

1. Cette hiérarchie résulte d'une estimation moyenne des aides alimentaires totales accordées au Burkina de 1970-1971 à 2003-2004 (FAOSTAT, disponible sur <http://faostat.fao.org/faostat/>).

2. 861 t de sorgho ont été distribués gratuitement en 2001-2002 (avec le financement de la Belgique) et 230 t en 2002-2003 (avec le financement du Luxembourg) (INTERFAIS, 2003).

3. Le Burkina-Faso s'est engagé dans les programmes suivants : les Programmes d'ajustement structurel en 1991, 1993, 1994 ; les Facilités d'ajustement structurel renforcé en 1996, 1997, 1998 ; le Programme de réduction de la pauvreté et la croissance en 1999 et, depuis 2000, l'Initiative des pays pauvres très endettés (PPTE). Cinq négociations de la dette eurent lieu avec le Club de Paris les 15 mars 1991, 7 mai 1993, 20 juin 1996, 24 octobre 2000 et 20 juin 2002.

réduction de l'insécurité alimentaire au Burkina, mais visaient à restaurer les grands équilibres comptables (balance des paiements) par des mesures d'austérité économique, dont notamment le licenciement massif de fonctionnaires du ministère de l'Agriculture, principale institution chargée de la sécurité alimentaire.

Les PAS reposaient sur la conviction selon laquelle la libéralisation des échanges et la réduction des dépenses publiques de l'État stimuleraient la croissance et réduiraient substantiellement – voire mécaniquement – la pauvreté. Toujours dans cet état d'esprit, le système alimentaire, totalement libéralisé, devait permettre une circulation optimale des disponibilités alimentaires entre les agents économiques (producteurs, transporteurs, commerçants, pays exportateurs, etc.) selon les règles du marché avec une intervention minimale de l'État, fluidifiant ainsi les échanges et régularisant les prix par l'adéquation spontanée entre l'offre et la demande. Dans ce cadre de pensée, le principe d'autosuffisance alimentaire est perçu comme un élément de distorsion du marché parce qu'il ne permet pas aux pays respectifs de tirer profit de certains avantages comparatifs dont la contribution financière pourrait se révéler appréciable pour rééquilibrer la balance des paiements. En outre, les PAS sont censés favoriser le remboursement de la dette nationale grâce à une augmentation de leurs recettes d'exportation, essentiellement agricoles, comme le coton, parfois au détriment des cultures vivrières.

À l'échelle nationale, le marché devrait, en outre, faciliter l'approvisionnement des zones déficitaires en assurant des transferts depuis les zones excédentaires et lors des périodes de soudure ou de disette. Qui plus est, ce scénario théorique éviterait un stockage de céréales, par les Offices céréaliers nationaux, qui s'avérerait fort coûteux. Le recours à l'aide alimentaire doit donc rester exceptionnel et réservé à des fins strictement humanitaires. Dans ce cadre idéologique, l'échange et le stockage « tampon » sont les deux principaux outils dont disposent les gouvernements pour faire face au décalage existant entre des productions agricoles aléatoires et fluctuantes et une demande de consommation alimentaire croissante (Makki, 2001).

Compte tenu des vertus attribuées par les institutions de Bretton Woods à ce mode classique de régulation, le Burkina-Faso, comme d'autres pays en développement, a été « invité » par le FMI à privatiser un certain nombre de fonctions étatiques telles que le contrôle des prix sur le marché, le monopole d'achat des céréales (pour stabiliser l'offre sur le marché), le financement du développement rural via les recettes des exportations agricoles de rente.

Du fait des PAS et de leur usage parfois problématique, l'Office national des céréales (OFNACER) et la Caisse générale de péréquation (CGP) furent abolies. La CGP avait le monopole des importations du riz pour en stabiliser le prix de vente sur le marché national, tandis que l'OFNACER contrôlait le marché céréalier intérieur. Par la collecte aux producteurs d'une partie des excédents céréaliers à des prix rémunérateurs et par sa revente à prix abordable aux consommateurs, l'OFNACER jouait « un rôle important dans la régulation du marché en assurant un équilibre saisonnier (période de récolte - période de soudure) et régional (zones excédentaires - zones déficitaires) de l'offre en céréales » (PNOCSUR, voir Zoungrana, 1999, 19-20). Aussi, à cause de moyens humains et matériels limités, du manque de financement en amont des opérations, de la concurrence par les commerçants qui achetaient directement des céréales aux producteurs en dessous des prix planchers de l'Office et, paradoxalement, de la préférence grandissante des producteurs pour les cultures de rentes plus rémunératrices (Pecqueur, 1985), l'OFNACER fut remplacé en 1994 par la SONAGESS¹ dont les nouvelles prérogatives sont nettement plus limitées.

En effet, la SONAGESS n'intervient plus globalement comme office de commercialisation des céréales, mais comme intervenant d'urgence dans la gestion de l'aide alimentaire et des secours et comme responsable du système d'information sur les prix des produits agricoles par des relevés hebdomadaires, avec l'intention officielle d'accroître la « transparence » du marché, comme nous l'expliquent Egg et Galtier *et al.* (1996, 845) : « Cette innovation [les systèmes d'information sur les marchés (SIM)] s'est inscrite dans la redistribution des rôles entre l'État et le secteur privé préconisée par les politiques de libéralisation des échanges. L'État devait abandonner le monopole qu'il détenait sur la commercialisation des céréales, libéraliser les prix et limiter ses interventions sur le marché. Sa contribution à la régulation devait prendre une forme plus indirecte ; tout en conservant au Sahel un rôle de garant de la sécurité alimentaire avec le maintien d'un stock national de réserve, l'État devait surtout favoriser l'action du secteur privé. » Dans la pratique, les commerçants du Burkina trouvent ce système moins performant que leurs propres données empiriques collectées au quotidien sur les petits marchés. Le SIM, pour sa part, est davantage utilisé par le ministère de l'Agriculture et les partenaires pour faciliter le repérage

1. Société nationale de gestion du stock de sécurité, voir plus loin.

des zones en situation de rupture d'approvisionnement et de hausse excessive des prix.

Un second *Cadre général de coopération État-partenaires en matière de sécurité alimentaire* a été enfin signé en 2003 après de longues et houleuses négociations entre le gouvernement et les partenaires techniques et financiers. Un premier accord avait été signé en 1997. Selon un(e) représentant(e) des partenaires actuels, le ministère de l'Agriculture trouvait ce cadre trop contraignant compte tenu des règles de gestion paritaire qu'il imposait, raison pour laquelle il proposa aux partenaires une nouvelle version du cadre dans laquelle le gouvernement pouvait désormais prendre seul les décisions relatives au déclenchement de l'aide, tandis que les partenaires étaient invités à poursuivre le financement des opérations. Les partenaires ont aussitôt réagi à ce qu'ils ont perçu comme étant un manque de respect de la part de la direction du ministère de l'Agriculture et ont précipité la tenue de négociations pour la réécriture d'un cadre plus conforme à leur vision des choses, c'est-à-dire un cadre qui prolongerait le système de gestion paritaire de l'aide alimentaire d'urgence et l'application de règles explicites comme le seuil de déclenchement du Stock national de sécurité (SNS).

À la différence du cadre précédent, ce texte définit plus clairement les rôles du gouvernement, des partenaires techniques et financiers et formalise l'adhésion au principe d'intégration du secteur privé, de la « société civile » et des organisations paysannes dans leurs relations de coopération technique et financière. À notre connaissance, toutefois, aucune de ces parties n'a encore été invitée à la table des négociations (en décembre 2004).

Le document du cadre 2003 définit le nouveau dispositif de concertation, appelé Conseil national de sécurité alimentaire (CNSA), lequel est hiérarchiquement placé sous le Conseil des ministres et dont les tâches directement liées à l'aide alimentaire d'urgence consistent à évaluer régulièrement la situation alimentaire, à résoudre les crises (par l'aide alimentaire ou d'autres mesures intermédiaires), à coordonner les engagements financiers et à veiller à la qualité des prestations fournies par les organes du dispositif. D'après la définition de l'accord, le CNSA intervient aussi plus largement dans les politiques alimentaires : au niveau de l'analyse des informations, selon le nouveau Plan d'action sur le système d'information (PA-SISA, 2003), et de l'élaboration des problématiques liées à l'insécurité alimentaire dans ses dimensions structurelle (qui renvoie aux différents plans d'action sectoriels comme le plan d'action céréales) et conjoncturelle (c'est-à-dire le dispositif de gestion et de prévention des crises alimentaires).

Les membres du CNSA proviennent des trois composantes institutionnelles suivantes. La partie « État » est représentée par dix ministères, dont le ministère de l'Agriculture et des Ressources halieutiques (MARH), le ministère de l'Action sociale et de la Solidarité nationale (MASSN) et le ministère des Finances et du Budget (MFB)¹. La partie « Partenaires » comprend, quant à elle, huit donateurs dont les plus importants sont l'Union européenne (UE), la France et les Pays-Bas². La partie « Secteur privé - société civile - organisations paysannes », mentionnée précédemment, devrait être représentée par treize organisations ou associations³.

Les relations entre les membres du CNSA étant meilleures qu'il y a quelques années, ceux-ci se rencontrent de plus en plus régulièrement au cours de sessions extraordinaires relativement consensuelles. L'existence du CNSA n'exclut pas l'octroi d'aides alimentaires d'urgences de la part de donateurs bilatéraux extérieurs à ce dispositif, mais cet accord encourage les parties à partager les informations sur les statistiques et l'ensemble des opérations d'aide alimentaire prévues dans le pays.

Le CNSA est composé d'un comité technique, d'un secrétariat exécutif et de structures déconcentrées (la DGPSA, la SONAGESS et le CONASUR). La Direction générale des prévisions et des statistiques agricoles (DGPSA) est responsable de l'Enquête permanente agricole (EPA) et de la diffusion de ses résultats prévisionnels (novembre) et définitifs (janvier) à partir d'un échantillon de 37 000 parcelles. Il y a ensuite la Société nationale de gestion du stock de sécurité (SONAGESS) responsable de l'administration du Stock national de sécurité (SNS) d'une capacité de 35 000 t de céréales, du stockage des aides alimentaires extérieures et de la gestion des deux Systèmes d'information sur les marchés (sur les céréales [SIM c] qui relève les prix sur 37 marchés du Burkina et sur le bétail [SIM b]). Enfin, il y a le Comité national des

1. La partie « État » est également composée du ministère chargé des Affaires étrangères et de la Coopération régionale, du ministère chargé de l'Administration territoriale et de la Décentralisation, du ministère chargé des Ressources animales, du ministère chargé de l'Économie et du Développement, du ministère du Commerce, du ministre chargé de la Santé publique, du ministère chargé de l'Information, et des responsables des Structures techniques du dispositif de sécurité alimentaire.

2. La partie « Partenaires » regroupe également l'Allemagne, le Danemark, l'Italie, le Programme alimentaire mondial (PAM), le Comité permanent interÉtats de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) au Burkina-Faso.

3. Cette partie sera représentée par la Chambre de commerce, de l'industrie et de l'artisanat (CCIA), le Secrétariat permanent des organisations non gouvernementales (SPONG), l'Association des municipalités du Burkina-Faso (AMB), la Confédération paysanne du Faso (CPF), des associations de consommateurs, les chambres d'agriculture, des importateurs et des fabricants d'intrants, des commerçants de céréales, des organisations des commerçants de bétail, des industriels de la transformation agroalimentaire, des institutions financières, des organisations des commerçants de produits agroalimentaires et des organisations de transporteurs.

secours d'urgence (CONASUR)¹, chargé de la logistique de l'acheminement des aides d'urgence aux populations via ses représentations aux échelles provinciales (COPROSUR), départementales (CODESUR), municipales (COMUSUR) et villageoises (COVISUR). Les deux premières structures relèvent du ministère de l'Agriculture (MARH) et la troisième de l'Action sociale (MASSN).

À partir des recommandations annuelles du CNSA, le Conseil des ministres prend la décision de débloquer ou non les stocks et la ministre de l'Action sociale et la Solidarité nationale² est chargée de déclarer officiellement l'état d'urgence. Une partie du stock, entretenu et géré par la SONAGESS (par le moyen d'appels d'offre aux commerçant(e)s et des rotations techniques), est alors transférée au CONASUR pour qu'il les achemine dans les régions concernées, tout en supervisant la bonne tenue des opérations.

La dimension opératoire de la gestion des crises est décrite dans le *Plan national d'organisation et de coordination des secours d'urgence et de réhabilitation (PNOCSUR) – volet sécurité alimentaire* (Zoungrana, 1999). Ce plan, partiellement financé par l'Union européenne, détermine quelles interventions doivent être prises en fonction de la gravité de la crise alimentaire sur une échelle de un à cinq. L'approche se veut « progressive », « participative », « globale » et « évolutive » (Zoungrana, 1999). Les seuils d'insécurité alimentaire transitoire doivent, en outre, tenir compte des caractéristiques de l'« intensité », de l'« étendue » et de la « dispersion » du phénomène (Zoungrana, 1999). Lorsque le bilan alimentaire ne justifie pas un déblocage du SNS, des interventions palliatives sont prévues telles que : « des actions d'atténuation ; l'intervention de la caisse de solidarité nationale dans les provinces à risque ; le recentrage des interventions structurelles du PAM vers les provinces à risque ; la facilitation des flux céréaliers commerciaux vers les provinces à risque par des crédits de campagne appropriés aux commerçants de ces provinces ou la facilitation des importations commerciales par la mise à disposition de crédits d'importation alloués aux commerçants-grossistes » (Zoungrana, 1999, 8). Or, malgré la proposition judicieuse de graduer les interventions en fonction de la nature des déficits alimentaires, aucune mesure ne fut appliquée telle que le plan le proposait.

Un fait social d'une grande importance est rarement évoqué dans les documents officiels, mais il est récurrent dans le discours et les pra-

1. Le CONASUR existe depuis 1993

1. Ce fut parfois le ministre de l'Agriculture et des Ressources halieutiques qui s'en chargea.

tiques des acteurs burkinabés, quels que soient les origines ethniques ou les statuts sociaux : les rapports de solidarité communautaire et/ou familiale. Bien qu'ils reposent et entretiennent souvent l'inégalité des positions sociales, ils assurent partiellement ou intégralement une sécurité alimentaire à une majorité de la population.

Les exemples ne manquent pas : un commerçant accueille un jeune qu'il forme « sur le tas » en échange d'une aide pour son travail, et qu'il nourrira en retour ; une fois formé, en gage de ses bons et loyaux services, il lui fournit un pécule pour démarrer son propre commerce qui fera éventuellement vivre sa famille. Les fonctionnaires, pour leur part, achèteront des sacs de céréales qu'ils enverront dans leur village pour aider leur parenté en période de soudure, voire l'ensemble de la communauté ; réciproquement, la famille du village enverra des céréales récoltées. Les femmes qui préparent les repas dans la rue offriront, quant à elles, une assiette de riz au vagabond ou au fou qui demandera à Dieu de les bénir. De petits commerçants feront crédit à des clients sans le sou, en retour de quoi, ils continueront à s'approvisionner chez lui, ou – s'ils n'ont toujours pas d'argent – lui enverront de nouveaux clients.

Même si elle est préférentiellement accordée aux personnes disposant d'un capital relationnel – et donc moins accessible aux exclus –, la solidarité communautaire constitue un efficace « filet de sécurité sociale ». Ainsi, même sans dimension monétaire systématique, la solidarité communautaire et/ou familiale participe banalement à la lutte contre la précarité, la vulnérabilité et l'exclusion dans un contexte d'accroissement des inégalités. Néanmoins, cette analyse paraît quelque peu décalée par rapport aux réflexions actuelles qui font de l'accessibilité économique une des premières causes de l'insécurité alimentaire structurelle¹. Ceci dit, voyons maintenant ce dispositif institutionnel de l'aide alimentaire d'urgence, qui accorde à chaque institution des objectifs, des moyens et des compétences précises, mais qui connaît dans la pratique, selon les contextes d'urgence, des aménagements importants.

1. « (...) si les difficultés des populations sont plus liées à une insuffisance de pouvoir d'achat plutôt qu'à un accès physique à l'alimentation, ne faudrait-il pas promouvoir davantage les actions permettant de transférer ou générer des revenus ? » (Nogier *et al.*, 2001).

HEURS ET MALHEURS DE L'AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE

Si l'organisation de l'aide alimentaire d'urgence doit être rapide, elle ne s'improvise pas pour autant. Pour être opportune et efficace, les différentes instances du gouvernement et les bailleurs de fonds s'entendent généralement pour que l'aide respecte certaines conditionnalités : un diagnostic rigoureux de la situation de pénurie ; une analyse approfondie du type d'aide le mieux adapté au contexte ; un acheminement physique rapide avant le début de la saison des pluies (période où l'insécurité alimentaire chronique est la plus élevée) ; la livraison au moment adéquat ; des quantités suffisantes de nourriture ; un ciblage précis des familles et personnes nécessiteuses. Cependant, la collaboration entre les différents donateurs et le gouvernement n'est ni aisée ni toujours harmonieuse lorsque vient le temps de hiérarchiser les priorités, de déterminer le niveau d'implication (financière, matérielle ou administrative) et de responsabilité de chaque partenaire institutionnel.

La question centrale de l'opportunité et de l'efficacité de l'aide alimentaire d'urgence fait toujours l'objet de controverses non résolues parmi les donateurs, lesquels exigent désormais une transparence accrue des interventions gouvernementales réelles sur le terrain, tout comme une meilleure explicitation des procédures (via, par exemple, le dépôt systématique d'un rapport financier après la fin des opérations). Pour diverses raisons, le gouvernement – en l'occurrence la direction centrale du ministère de l'Agriculture – n'a pas toujours les moyens de financer entièrement ses propres programmes d'aide alimentaire. Malgré cela, le gouvernement cherche à maintenir une autonomie politique de décision et de gestion en décidant du ciblage géographique des zones et des périodes de redistribution de l'aide. De leur côté, les commerçants de céréales cherchent à se positionner dans le marché lucratif des appels d'offre pour la constitution du stock national de sécurité ; certains d'entre eux semblent fort bien s'accommoder d'un système qui met en avant la concurrence, mais qui en réalité se satisfait d'un très petit nombre de soumissionnaires potentiels.

Les commerçants, premiers fournisseurs de l'aide

La constitution du stock national de sécurité de la SONAGESS¹ se fait généralement les années excédentaires où les prix sont moins éle-

1. Depuis sa création, la SONAGESS a effectué cinq opérations de déstockage du SNS : en 1997-1998, 1998-1999, 2000-2001 (3 561 t), 2001-2002 (12 300 t) et 2002-2003 (3 083 t) pour un total de 40 620 t de céréales. Il y eut trois rotations techniques (1997, 2000 et 2004) où 11 783 t de céréales retournèrent au marché. Parallèlement, jusqu'à 2004, le Japon, l'Italie et la Libye firent don au gouvernement de 18 735 t de céréales.

vés ; il doit régulièrement être renouvelé pour maintenir la qualité des céréales stockées. Cette opération s'effectue au moyen d'appels d'offre afin de stimuler la concurrence et d'obtenir les meilleurs prix auprès des fournisseurs. À la date butoir de réception des offres, les commerçant(e)s sont invités au dépouillement où, par souci de transparence, leurs propositions sont immédiatement rendues publiques. La qualité exigée des céréales est supérieure à celle que l'on trouve généralement sur le marché mais ce n'est pas la raison principale pour laquelle la SONAGESS rencontre des difficultés dans le renflouement du stock.

L'exemple de la rotation technique 2001-2002 est éloquent. La SONAGESS avait lancé un appel d'offre pour la fourniture de 21 645 t de mil, de maïs et de sorgho. Une organisation paysanne et 5 commerçant(e)s obtinrent les contrats dont les quantités s'élevaient à 11 730 t (pour un montant global de 2 127 449 539 F CFA), soit près de la moitié de la quantité initialement souhaitée par la SONAGESS. Le délai de livraison était de soixante jours mais la plupart des fournisseurs ont sollicité et obtenu un délai supplémentaire de trente jours. En dépit de ce report, à peine 4 664 t furent livrées, soit 39,8 % seulement de la quantité attendue. Deux fournisseurs seulement – les plus gros – parvinrent à remplir intégralement leur contrat.

Si certains commerçants ne parviennent pas à remporter les appels d'offre face à la concurrence, ils s'y efforcent coûte que coûte en raison des bénéfices substantiels qu'ils promettent. Même si ces marges ne sont pas toujours supérieures à celles pratiquées sur les marchés locaux de distribution, elles atteignent couramment, en période d'abondance, plus de 1 000 F CFA par sac de 100 kg en appels d'offre, contre environ 500 F CFA sur les marchés locaux. Certains membres du gouvernement soupçonnent les commerçants grossistes de se concerter préalablement pour déterminer une échelle de prix ; rien ne le prouve cependant, mais ils disent toutefois ouvertement combien ils fixent leurs prix avec soin. Ainsi la SONAGESS déplore certains achats à 16 000 F CFA l'unité de 100 kg alors même que leur prix payé au producteur était inférieur à 10 000 F CFA à la même période. Lorsqu'un commerçant remporte l'un de ces contrats, c'est l'ensemble des membres de son réseau de collecte et de transport qui est conduit à se mobiliser. Ils le font d'autant plus volontiers que l'obtention d'un marché « gagné » d'avance permet souvent de maximiser les marges réelles lors de l'achat.

Malgré cela, l'exemple de la rotation technique de 2001-2002 montre la difficulté qu'il y a pour la plupart des opérateurs privés à honorer les termes de leurs contrats. Cet exemple nous amène à croire que les stocks physiques réels sont sans doute moins importants qu'il

n'y paraît même s'il est de bon ton, au sein de l'administration comme au sein de la population, de les accuser de chercher à spéculer par rétention des stocks. Ils ne seraient probablement pas non plus aussi efficaces, aussi mobiles pour approvisionner massivement une zone en situation de disette, quand bien même les consommateurs potentiels seraient solvables (au sens où l'entendent les défenseurs du libéralisme). Au cours de l'année 2001-2002, l'offre céréalière était pourtant excédentaire, selon la FAO, avec une production de 3 073 000 t pour des besoins estimés à 2 662 000 t¹. Les petits et moyens commerçants auraient-ils abusivement spéculé au point d'empêcher les commerçants fournisseurs d'honorer leurs contrats ? Cette thèse paraît quelque peu surprenante, sachant que les réseaux marchands fonctionnent selon des logiques socio-économiques bien précises – les rapports de dépendance voisinent avec d'importantes inégalités économiques.

Pour reconstituer ses stocks, la SONAGESS doit parfois cumuler des contrats dont les prix proposés dépassent les meilleures offres. Ainsi, faute de trésorerie suffisante et par manque d'organisation, les producteurs n'arrivent pas à proposer de meilleurs prix que les commerçants, car ils effectuent la collecte trop tardivement après la récolte. Quant aux petits commerçants, ils offrent à la SONAGESS des tarifs encore plus compétitifs que les grands commerçants.

Lorsque les céréales ont été stockées au terme maximum de la période autorisée par les normes de qualité, elles font l'objet d'une « rotation technique » (cycle de vente et d'achat). Les commerçants sont alors invités à soumettre un nouvel appel d'offre de rachat des céréales qu'ils écouleront rapidement sur le marché. Or, peu nombreux sont les commerçants qui ont les capacités financières de racheter un volume aussi important de céréales. Ceux qui le peuvent proposent un prix que les autorités de la SONAGESS trouvent souvent dérisoire, même si ces appels d'offre de rachat se font selon la même formule qui privilégie la concurrence (avec un prix plancher). La SONAGESS peut acheter le sac de 100 kg à 17 400 F CFA et le revendre à seulement 6 800 F CFA. Parfois, les commerçants liquident les céréales rachetées à même les entrepôts de la SONAGESS. En revanche, d'autres commerçants, qui n'ont pas les moyens d'accéder à ces stocks au rabais, perçoivent la vente des sacs comme une concurrence déloyale. Pour les « gagnants » du système, cependant, l'opportunité du bénéfice occasionnel des appels d'offre de la SONAGESS est double (à la vente et au rachat). Ces pratiques de « gains à bon compte » sont vivement criti-

1. Bilan alimentaire du Burkina-Faso (FAOSTAT, 2001).

quées par les instances gouvernementales qui préfèrent le système des seuils de prix fixes dans la mesure où les opérations actuelles sont tenues de respecter certaines procédures souhaitées par les partenaires techniques et financiers, souvent réticents à poursuivre le financement d'opérations aussi coûteuses.

Manipulation politique ou instrumentalisation des déficits ?

Les deux exemples suivants présentent un autre type de dysfonctionnement : comment les jeux de négociation autour de l'aide alimentaire d'urgence renvoient à des tentatives d'instrumentalisation et de (re-)légitimation du politique (et de l'État) par les populations.

La DG-PSA¹ assume le travail de collecte de données pour établir le bilan alimentaire du pays. Depuis octobre 2004, ce service publie un *Bulletin de sécurité alimentaire* plusieurs fois par an. D'autres organisations effectuent et/ou recensent des évaluations (FEWS-NET, FAO, CILSS, PAM, UEMOA)², mais l'EPA reste l'enquête la plus exhaustive des campagnes agricoles. Elle porte sur 706 villages et 4 370 ménages agricoles³. Ce sont ces données que le comité technique du CNSA (ex-Comité paritaire de gestion) utilise pour vérifier si le seuil de déclenchement de l'aide d'urgence est atteint, en l'occurrence (théoriquement) d'un minimum de 5 % de déficit céréalier au niveau national. Ce dernier tient également compte des fluctuations locales de prix collectés par le SIM c (de la SONAGESS) et permet d'évaluer l'état de l'offre céréalière (déstockée) à la suite de quoi les ministres de l'Agriculture et des Ressources halieutiques (MARH), ainsi que de l'Action sociale et de la Solidarité nationale (MASSN) font alors parvenir leurs directives aux hauts commissaires et présidents des COPROSUR concernées, en précisant les quantités allouées, les parts vendues à « prix social » et distribuées gratuitement, les critères d'identification des bénéficiaires, les délais de livraison et leurs responsabilités de supervision. Les structures provinciales sont tenues de produire un rapport à la clôture des activités.

Un des autres problèmes posés concerne la détermination de l'ampleur des excédents ou des déficits céréalières. Celle-ci se fait princi-

1. La DG-PSA est composée de deux structures techniques : la Direction des statistiques agricoles (DSA) et la Direction des préventions et d'alerte précoce (DPAP).

2. Face aux difficultés dans l'analyse de la sécurité alimentaire, le *Plan d'action des systèmes d'information du Système alimentaire* (PA-SISA), adopté en 2003, vise principalement à renforcer la centralisation des données des différentes sources (et les coupler avec un indice de nutrition).

3. Tous les dix ans (théoriquement), la DG-PSA effectue aussi son Enquête nationale de statistiques agricoles (ENSA) qui décrit les systèmes de production et la productivité agricole. Elle produit également une enquête maraîchère.

palement à partir de l'extrapolation du rendement observé dans les parcelles échantillonnées. En 2000-2001, le déficit annoncé par le gouvernement fut contesté par les bailleurs et occasionna de sérieux remous dans leurs relations. À la suite de la découverte de « grosses erreurs », *dixit* un(e) fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, les chiffres annoncés par le gouvernement seraient passés d'un déficit de 80 000 à 450 000 t en quelques jours seulement. Le Service de la statistique explique cette révision à la baisse subite et drastique par un arrêt précoce des pluies préjudiciable à la maturation des épis de sorgho et de mil. L'enjeu était de taille parce que seul le deuxième chiffre de déficit dépassait le seuil très strict de déclenchement de l'alerte... Un comité fut créé sans parvenir cependant à trancher la question de manière satisfaisante, estiment des partenaires.

Entre-temps, il était impératif pour le FMI de connaître le niveau de la production agricole nationale qui détermine fortement le taux de croissance. Or ce fort taux est favorable pour équilibrer la balance des paiements. Le gouvernement, coincé entre les pressions alimentaires et les exigences macro-économiques, aurait alors révisé les estimations de son déficit céréalier autour de 200 000 t. Pour finir, le déficit a été établi à 442 100 t (soit environ 20,15 % des besoins nationaux) à la suite de quoi, l'Union européenne, la France et les Pays-Bas ont décidé d'accorder un don de 1 845 000 000 de francs CFA (2,81 millions d'euros) pour le financement partiel du programme d'aide alimentaire d'urgence, en plus de l'utilisation de 12 300 t de céréales du SNS¹.

Que le résultat de la campagne soit excédentaire ou déficitaire, plusieurs partenaires estiment que l'intervalle de confiance du bilan agricole se situe entre 10, 20, voire 30 %². De son côté, le gouvernement estime que son enquête est la plus complète réalisée dans le pays compte tenu de la taille de son échantillon. Après cet épisode houleux, les partenaires ont souhaité renforcer le système d'information en le refondant ; un comité État-partenaires a travaillé un an à la rédaction d'un nouveau plan d'action (le PA-SISA), fondé sur une logique « transverse », alors que certains partenaires soupçonnaient le ministre de

1. 10 % devaient être gratuitement distribués aux populations et le reste vendu au prix social de 11 000 F CFA (16,8 €) le sac de 100 kg. Les donateurs s'engagent alors à reconstituer grain par grain le stock prélevé. On trouve confirmation de cette information sur ce site : www.izf.net/izf/Guide/Burkina%20Faso/aide.htm#UE170501.

2. Pour respecter la confidentialité de nos sources, les représentants de la partie « partenaires techniques et financiers » étant peu nombreux, nous ne précisons pas à quelles institutions appartiennent les personnes dont nous citons les propos ou opinions, même si le risque est d'en présenter une vision quelque peu homogénéisée. Certaines institutions ne sont en effet représentées que par un ou deux fonctionnaires ou contractuels. Quoique dans une moindre mesure, il en est de même pour les institutions nationales d'où l'expression générale de « fonctionnaires du ministère de l'Agriculture ».

l'Agriculture de vouloir garder vis-à-vis du dispositif institutionnel une marge de manœuvre appréciable.

Notre deuxième exemple porte sur le rôle et l'action des élus politiques dans le système alimentaire. Sur le terrain, ils sont à l'écoute des revendications de la population lorsque la campagne agricole est mauvaise dans leur circonscription. Quelle que soit la gravité de la situation – et même lors des années excédentaires –, leur capital politique dépend largement de leur capacité à faire « remonter les doléances » auprès du ministre de l'Agriculture et à obtenir en retour quelques subsides. La réussite de cette entreprise reste bien entendu fortement subordonnée non seulement à la nature des appartenances politiques, ethno-régionalistes mais à la qualité des liens interpersonnels tissés. Comme le résume bien un(e) fonctionnaire : « C'est évident que le député bien équilibré sait qu'il faut agir au niveau politique et non pas au niveau technique. »

Une difficile gestion paritaire de l'aide

L'une des explications possibles de la non-application du PNOCSUR, dont nous avons brièvement évoqué les principes plus haut, pourrait être que le gouvernement trouve ce plan très contraignant et difficile à mettre en place. Ce dernier avis est également partagé par quelques partenaires : trop précis, il serait logistiquement inapplicable dans le contexte institutionnel actuel. Nombreux sont les fonctionnaires qui ignorent l'existence même de ce plan. Par ailleurs, le gouvernement déplore le manque de souplesse que lui confère le système actuel avec l'exigence d'un déficit de 5 % pour déclencher l'alerte alimentaire : les bilans agrégés cachent en effet souvent des zones circonscrites d'insécurité alimentaire. De plus, nombreuses sont les familles rurales qui n'ont plus les moyens financiers d'acheter des céréales en période de soudure sans que ce seuil ne soit déclenché. Il n'est alors pas rare que des fonctionnaires, eux-mêmes sans grands moyens, soient tenus de faire don de quelques sacs à leur « famille du village ».

C'est pour remédier à ces situations de « faim cachée », à des échelles localisées et des périodes conjoncturelles, et intervenir de manière plus autonome que le gouvernement a mis en place un stock géré par la SONAGESS comme ce fut le cas en décembre 2004, dans le nord du pays durement touché par les invasions de criquets pèlerins et la sécheresse¹.

1. Au total, pour l'année 2004-2005, 9 500 t d'aide alimentaire d'urgence ont été envoyées au Sahel. Aussi 752 000 000 F CFA ont été débloqués pour l'alimentation et l'abreuvement du cheptel, en plus des 700 t d'aliment pour le bétail envoyés au moins d'octobre 2004.

Lors des réunions tenues par le CT-CNSA, le gouvernement a fait part de son appréciation négative du bilan alimentaire dans les régions, mais ne semble pas avoir officiellement informé l'assemblée de son intention de livrer une partie de son stock d'intervention (entreposée au même endroit que le stock national de sécurité). D'où l'amertume de certains qui apprirent tardivement la nouvelle par la bande ou par les journaux. Il reste que la partie gouvernementale tient beaucoup à cette nouvelle procédure (en voie d'être reconnue sur le plan législatif) qui peut décourager les commerçants à spéculer sur les prix et ainsi limiter une inflation désastreuse pour les populations.

On peut toutefois se demander si nous sommes encore dans la situation où un État souverain décide d'assumer pleinement ses responsabilités sociopolitiques ou si nous sommes plutôt dans une configuration nouvelle où l'État cherche à contourner le principe de concertation, en vigueur au sein du CT-CNSA, afin de faire face à une pression médiatique, politique ou sociale croissante.

Un(e) fonctionnaire du ministère de l'Agriculture rapporte : « On devrait plutôt dire : l'aide alimentaire, elle existe. Nous devons travailler à ce qu'elle n'existe plus. Parce que nous, au niveau du Burkina, principalement au niveau du ministère de l'Agriculture, on veut développer l'agriculture, de sorte que les productions nationales puissent suffire à répondre aux besoins alimentaires de nos populations, pour qu'on n'ait pas à se référer à (...). J'allais dire avec la gamelle entre les mains pour dire : Donnez à manger ! Donnez à manger ! C'est là aussi une question d'honneur ! »

Cette interrogation paraît extrêmement importante parce qu'elle pose la question de la séparation des pouvoirs de décision et de gestion pour des institutions qui ne sont pas soumises aux mêmes contraintes et qui ne partagent pas non plus les mêmes normes de fonctionnement et de représentations. La tension est palpable, notamment lorsque le ministre de l'Agriculture dit qu'« on ne confie pas la gestion de son estomac à un étranger »...

Malgré ces propos qui attestent d'une volonté fort légitime du gouvernement d'atteindre une pleine « souveraineté alimentaire », le rapport avec les partenaires demeure ambigu lorsque la question du financement est abordée. L'un(e) d'eux affirme : « On a eu des discussions un peu dures entre partie gouvernementale et les bailleurs. Il y a un an environ [2003], la partie nationale disait : "Écoutez, ce stock, il est indispensable. C'est quand même vous qui l'avez constitué à coût de milliards, vous ne pouvez pas le laisser déperir." Et les partenaires techniques et financiers disaient : "Écoutez, la moindre des choses serait que vous preniez en charge sa conservation, puisque c'est nous

qui l'avons acheté." Et donc, là, il y avait un blocage. [Un travail a dû être fait] sur le budget de la SONAGESS, les conditions de conservation de stocks, combien ça coûte de conserver le stock, etc. »

Et c'est finalement le gouvernement qui paya l'entretien du stock. Une explication de ce type de rapport est proposée par Naudet (1979, 179-180) : « La satisfaction temporaire d'un besoin à l'aide de ressources externes non reproductibles se traduira par une dévalorisation des niveaux de bien-être accessibles par les seules ressources propres et ainsi par une demande d'aide durable. (...) Avec pour conséquence un mécanisme de désincitation et de décapitalisation des ressources propres dont le capital politique propre dans le cas d'une présence active de l'aide extérieure. » Il est, dès lors, plus aisé de comprendre les raisons pour lesquelles le gouvernement semble avoir parfois ce réflexe de « dépendance » ou d'« assistance », tout en maintenant ses revendications d'autonomie et de souveraineté dans l'exercice de son pouvoir.

Des irrégularités dans l'approvisionnement des denrées sur le terrain

Malgré des améliorations notables dans la gestion de l'aide alimentaire d'urgence sur le terrain et son ciblage (information des bénéficiaires, calendrier de distribution et vente des vivres, qualité des céréales, aide gratuite offerte aux moins favorisés, faible perturbation des marchés, etc.), des dysfonctionnements continuent de se poser avec acuité, surtout au niveau du CONASUR et de ses structures décentralisées, comme l'ont démontré, pour l'année 2000-2001, l'audit financier de J.-M. Cotto de Eurafic Expertise (2002) pour le compte de l'ex-Comité paritaire de gestion (actuel CNSA) et l'évaluation d'impact de l'aide par Nogier, Traoré et Sanou (2001).

Selon le premier rapport, aucune des deux phases de l'aide alimentaire d'urgence de 2000-2001 n'a fait l'objet d'une véritable comptabilité. Ainsi, « il n'y a pas de récapitulatif global par nature de frais » (Cotto, 2002, 3). Dans une province, « les ordres de mission des superviseurs n'ont pas été produits. En leur absence, il n'est pas possible de vérifier le bien-fondé des achats de carburant. Les frais de déplacement manquent de cohérence (...) » (Cotto, 2002, 8). Dans une autre province, on ne connaît ni les points de livraison ni les kilométrages, ni les quantités transportées. Tous les sacs auraient pourtant été livrés, ce qui laisse les auteurs supposer « qu'aucun sac ne soit resté au cheflieu ». Le prix facturé correspond au budget prévisionnel. Les provinces qui eurent le moins de denrées redistribuées ont présenté « des budgets (relativement) plus importants » (Cotto, 2002, 10). Près d'une

dizaine de dépenses ont été qualifiées de « non éligibles » par les auteurs, notamment celles qui sont liées à des dons alimentaires bilatéraux en dehors du programme (de l'Arabie Saoudite et du Qatar), à des frais de formation, à la création d'un site web, à l'achat de cellulaires, à des frais de déplacements « postérieurs ».

L'enquête de Nogier, Traoré et Sanou (2001) déplore, quant à elle, que « les aides [aient] été réparties indistinctement sur l'ensemble des départements des provinces enquêtées » sans avoir reposé sur un diagnostic préalable du degré de vulnérabilité des zones à risque (Nogier *et al.*, 2002, 39). Mais si certaines familles ont bénéficié d'aide alimentaire ou ont acheté une plus grande quantité de sacs à prix subventionné que d'autres, aucun mécanisme ne permettait de déterminer si cette inégale répartition était justifiée ou non.

Dans un document plus ancien d'évaluation de l'aide alimentaire (programme et d'urgence) au Burkina-Faso en 1993-1995, établi par le Club du Sahel, les auteurs ont comparé l'adéquation entre l'allocation des ressources alimentaires et les besoins exprimés des populations. Ils en tirent trois conclusions : *a*) de manière générale, l'aide alimentaire est plus utilisée comme outil de financement de projet que comme outil d'aide à la sécurité alimentaire (en particulier les cantines scolaires du CRS) ; *b*) elle est plus allouée en fonction de l'offre alimentaire (surplus des pays riches) qu'en fonction de la demande ; et *c*) les opérateurs choisissent d'attribuer la responsabilité de la logistique sur le terrain à des organismes distributeurs reconnus comme responsables et expérimentés, alors que les besoins peuvent être plus criants dans des zones que ces organismes ne couvrent pas (Club du Sahel, 1996).

CONCLUSION

Sans être représentatifs de l'ensemble des actions menées pour la lutte contre l'insécurité alimentaire, les exemples présentés dans cet article montrent néanmoins que maintes difficultés apparaissent à chaque étape de l'organisation de l'aide alimentaire d'urgence : depuis le diagnostic de la situation alimentaire, le ciblage géographique des zones et l'identification des groupes les plus vulnérables, la constitution/reconstitution des stocks, la négociation autour de son déblocage, son mode de financement et sa gestion, jusqu'à l'évaluation de son impact réel. Bien que le dispositif se soit consolidé ces dernières années et que les relations entre le gouvernement et les partenaires se soient

améliorées, force est de constater que l'aide n'a pas toujours été opportune et efficace du point de vue alimentaire.

Les différences de points de vue entre le gouvernement, les partenaires et les commerçants se cristallisent autour de plusieurs points importants. Le gouvernement trouve contestable l'idée d'abandonner aux seuls commerçants, motivés par le profit, la tâche politiquement cruciale d'approvisionner les zones déficitaires (moins concurrentielles et plus sujettes aux abus), sachant aussi qu'ils délaissent les régions non solvables où la concentration des populations vulnérables est la plus forte. Les partenaires techniques et financiers sur le terrain – dont les points de vue peuvent passablement différer de celui de la position officielle – estiment, quant à eux, que le marché doit assurer l'essentiel de la régulation du système alimentaire, la justification évoquée étant que (même s'ils ne répondent pas pleinement aux appels d'offre) les commerçants approvisionneraient les marchés ruraux plus rapidement que la bureaucratie en charge des stocks céréaliers entreposés. Ces affirmations vont dans le sens de ce que constate Chrintensen (2000, 266) pour qui « l'un des dangers liés au nouveau contexte de l'aide alimentaire provient de ce que la tentation de se procurer davantage d'aides alimentaires est justement plus forte quand les capacités d'approvisionnement des marchés mondiaux sont faibles »¹.

Les textes juridiques de la SONAGESS doivent être prochainement révisés afin de les harmoniser avec la législation en vigueur dans la zone économique de l'UEMOA. Les discussions sont donc en cours sur l'avenir de l'aide alimentaire d'urgence, en particulier sur le devenir du double stock actuel (SNS et stock d'intervention). Entre-temps, le gouvernement s'indigne du fait que des partenaires puissent remettre en question l'aide alimentaire dans un pays où l'ampleur des besoins humanitaires est difficilement contestable. Les partenaires sur le terrain, quant à eux, souhaitent que l'État s'engage davantage dans des politiques de développement économique et d'assistance sociale pour réduire ce type d'aide coûteuse à court terme.

Cette forme d'aide alimentaire fait donc l'objet de vives polémiques entre les acteurs (populations, commerçants, etc.) et les institutions (gouvernement et partenaires) du système alimentaire, même si elle ne correspond plus qu'à une mince partie de l'aide alimentaire totale et à une infime partie des disponibilités cérésières dans le pays. Ce paradoxe pourrait s'expliquer par le fait que, dans le contexte actuel d'accroissement des inégalités et de fragilisation de la solidarité com-

1. « One of the dangers in the new food-aid environment is that the incentive to deliver more food aid is strongest when world markets are weakest », traduit par M. Poussart-Vanier.

munautaire, le gouvernement – lui-même en manque de ressources financières et en mal d'autonomie politique – voit dans cette forme d'aide l'ultime instrument du maintien de son pouvoir et du plein exercice de sa souveraineté. Il chercherait à contrôler ainsi ce secteur névralgique pour la stabilité du pays à défaut de pouvoir s'investir autrement.

BIBLIOGRAPHIE

- Ball R., Johnson C. (1996), Political, economic, and humanitarian motivations for PL480 Food Aid : Evidence from Africa, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 44, n° 2, 515-537.
- Christensen C. (2000), The new policy environment for food aid : The challenge of Sub-Saharan Africa, *Food Policy*, vol. 25, n° 3, 255-268.
- Club du Sahel et Voyer C. (1996), *Aide alimentaire au Burkina-Faso. Analyse spatiale 1993-1995*, Paris, OCDE.
- Egg J. et Gabas J.-J. (1997), *La prévention des crises au Sahel. Dix ans d'expérience d'une action menée en réseau*, Paris, OCDE/Club du Sahel.
- Gado B. A. (1993), *Une histoire des famines au Sahel : études des grandes crises alimentaires (XIX^e-XX^e siècles)*, Paris, L'Harmattan, coll. « Racines du présent », 200 p.
- INTERFAIS (2004), Moniteur de l'aide alimentaire : aide alimentaire aux pays membres du CILSS, 2003-2004, en ligne : <http://www.wfp.org/interfais/2003_cilss/index.htm>.
- Janin P. (2004), La gestion spatio-temporelle de la soudure alimentaire dans le Sahel burkinabé, *Revue Tiers Monde*, n° 180, octobre-décembre 2004, 909-933.
- Madiéga Y. G. (1995), Aperçu de l'histoire coloniale du Burkina-Faso, in *La Haute-Volta coloniale. Témoignages, recherches, regards*, Gabriel Massa et Yénouyaba G. Madiéga (sous la dir. de), Paris, Karthala, 11-38.
- Makki S. S., Tweeten L. G. et Miranda M. J. (2001), Storage-trade interactions under uncertainty : Implications for food security, *Journal of Policy Modeling*, vol. 23, n° 2, 127-140.
- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) (2002), *ESN. Aperçu nutritionnel par pays : Burkina-Faso*, Rome, FAO, <www.fao.org/ES/ESN/ncp/bkfmmap.pdf>.
- Schwartz A. (1995), La politique coloniale de mise en valeur agricole de la Haute-Volta (1919-1960), in *La Haute-Volta coloniale. Témoignages, recherches, regards*, Gabriel Massa et Yénouyaba G. Madiéga (sous la dir. de), Paris, Karthala, 263-291.

LE PASTORALISME AU SÉNÉGAL, ENTRE POLITIQUE « MODERNE » ET GESTION DES RISQUES PAR LES PASTEURS

par Véronique ANCEY* et Georges MONAS**

La question de l'élevage pastoral au Sénégal illustre bien les difficultés qu'ont parfois les politiques à prendre en compte certaines réalités. Si ces politiques sont promptes à mobiliser certains concepts récents (souveraineté alimentaire) ou à proposer des approches modernisantes pour les filières, les discours véhiculent encore souvent des clichés anciens sur l'atavisme ou l'irrationalité des éleveurs et une méconnaissance des réalités locales, économiques, agro-écologiques et sociétales. Ce sont ces représentations biaisées que cet article entend questionner en examinant la politique sectorielle mise en œuvre au Sénégal dans une perspective de sécurisation durable des systèmes locaux de production.

La conférence du « Dakar agricole »¹ a réuni, en février 2005, au Sénégal 800 participants de plus de 40 pays, représentant les milieux de la recherche, des professions agricoles et de la politique à un niveau élevé (sept chefs d'État présents, trois représentés à un haut niveau) sur le thème de la « fracture agricole ». Les conclusions de cette rencontre scientifique et institutionnelle ont confirmé que le « consensus de Washington » sur les objectifs des politiques et les conditions de l'aide au développement était maintenant dépassé pour les gouvernants et les chercheurs (Ben Hammouda, 1999 ; Azoulay, 2005) sans que se dessine pourtant la tendance ou l'« école de pensée », appelée de ses vœux par le président sénégalais Abdoulaye Wade, hôte de la

* CIRAD, URP « Pastoralisme », Dakar.

** Expert indépendant, Paris.

1. Voir le site <dakaragricole.org>.

conférence, pour renouveler les politiques de développement. Cependant, les actes de la Conférence ont retenu, parmi quelques orientations clés, la nécessité de s'appuyer sur le principe de « souveraineté alimentaire » auquel il reste encore à donner un contenu plus concret. Déjà mise en exergue lors du Sommet mondial de l'alimentation de la FAO en 1996, cette notion est définie comme « le droit des peuples de définir leurs propres politiques en matière d'alimentation et d'agriculture, de protéger et de réglementer la production et le commerce agricole intérieurs afin de réaliser leurs objectifs de développement durable, de déterminer dans quelle mesure ils veulent être autonomes et de limiter le dumping des productions par rapport aux importations » (Sommet mondial de l'alimentation, 1996).

Par rapport à la notion de « sécurité alimentaire », la notion de « souveraineté » affirme le retour en force du politique dans l'ensemble de ses dimensions spatiales, temporelles, économiques et sociétales qu'il convient de reconsidérer point par point dans le contexte subsaharien qui nous préoccupe, marqué par un effort d'institutionnalisation régionale. Comment ce nouveau concept se décline-t-il à l'échelle du Sénégal et en milieu rural ? Qu'implique-t-il de nouveau pour les différents systèmes d'élevage dont la contribution en termes de « sécurité alimentaire » est parfois un peu vite passée sous silence ? Quels nouveaux enjeux engendre-t-il ? Quelles perspectives ouvre-t-il ?

De fait, dans l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne de faciès climatique soudano-sahélien ou sahélien, recevant moins de 800 mm de pluies annuelles, l'élevage extensif transhumant, encore appelé pastoralisme¹, représente une des principales ressources durables et la première source de revenu pour les actifs agropastoraux qui représentent environ un tiers de la population rurale (Bonfiglioli, 1990). Le secteur agropastoral regroupe environ 47 % du cheptel total, exploite 52 % des pâturages et contribue à hauteur de 55 % à la production de lait et de viande (FAO, 1994). Dans le contexte actuel d'« aridification » progressive, d'accroissement de la population, de pression foncière et de demande en produits animaux, il y a donc un fort enjeu économique et écologique à sécuriser l'activité d'élevage en zones sèches.

À l'heure où la question de la souveraineté alimentaire régionale est évoquée par les chefs d'État africains comme un nouveau champ d'investigation du politique et un cadre réaliste des politiques écono-

1. Le pastoralisme désigne à la fois un ensemble de systèmes de production et un mode de vie où la mobilité à courte et longue distance comme les relations sociales et économiques d'échange sont essentiels (Kahazanov, 1984).

miques, l'élaboration des politiques devrait mieux prendre en compte la dimension pastorale à travers l'ensemble de ses atouts et contraintes, de sa contribution économique et de sa diversité régionale.

Or, au Sénégal, nombre des discours officiels semblent encore marqués par le souci d'améliorer la productivité des élevages « traditionnels », de moderniser les structures de production, en dehors de toute analyse fine des contraintes bioclimatiques, économiques ou sociétales. Un peu comme s'il était possible de lever certains goulets d'étranglement pour donner à l'activité d'élevage une véritable modernité agro-industrielle, immédiatement synonyme de développement agricole et économique.

C'est pourquoi il nous est apparu pertinent d'analyser comment la politique élaborée pour l'élevage extensif, principal pourvoyeur de la viande consommée dans le pays, est susceptible de s'articuler avec le souci revendiqué de « souveraineté alimentaire » ; quels peuvent en être ses fondements économiques, et comment, en retour, la question de la « souveraineté alimentaire » irrigue les cadres de réflexion et d'élaboration des politiques.

Dans cet article, nous proposons de lire, à travers le cas du pastoralisme au Sénégal, les représentations que se fait la politique d'elle-même et de son objet (ici le développement de l'élevage pastoral), puis nous nous efforcerons de questionner les fondements économiques d'une politique de filière et son adéquation aux « réalités » pastorales. L'ensemble des analyses sera ensuite mis en relation avec les différentes stratégies des acteurs impliqués qui constituent à la fois un système de production et un mode de vie éprouvé, adapté aux aléas et risques du contexte sahélo-soudanien. Et c'est sans doute *in fine*, dans une approche pragmatique de la gestion des risques, que semblent résider les perspectives d'une politique « plus » réaliste de développement de l'élevage en Afrique subsaharienne.

LES REPRÉSENTATIONS « POLITIQUES » ACTUELLES ET ANCIENNES DU PASTORALISME

Élevage et pastoralisme ont nourri une littérature grise abondante et contrastée depuis la période coloniale.

La vision contemporaine

L'examen des documents de programmation technique et politique du sous-secteur de l'élevage au Sénégal montre le rôle résiduel conféré

au pastoralisme dans le développement de la filière, en décalage avec sa contribution réelle ; de plus, les clichés les plus anciens persistent dans les perceptions et représentations contemporaines du pastoralisme comme activité socio-économique, comme le démontre un examen détaillé des principaux documents internes de programmation politique de l'Afrique occidentale française (AOF).

La consultation de tels documents de « littérature grise à diffusion interne ou restreinte », avant formalisation et diffusion, revêt un avantage majeur : il est certes possible de prendre connaissance des principales orientations affichées par les politiques coloniales, leurs priorités et leurs objectifs mais plus encore d'y lire en creux l'ensemble des perceptions et des représentations qui le soutiennent et les orientent. Néanmoins, il convient de garder une certaine distance critique par rapport à l'ensemble de ces sources non officielles afin de ne pas entreprendre une sorte de « procès à charge » que l'on pourrait aisément nous reprocher. Les différents documents de programmation sur lesquels s'appuie notre analyse¹ sont les sources les plus récentes sur la vision politique au Sénégal du développement de l'élevage. L'étude des conditions mêmes de leur élaboration – discussion autour des enjeux, formes de confrontation, modes de négociation mettant en scène l'ensemble des acteurs impliqués afin de parvenir à un document officiel – devrait faire l'objet de travaux plus approfondis dont il ne sera pas question ici.

Le document officiel le plus récent portant sur l'élevage et le pastoralisme est la Loi d'orientation agricole et sylvo-pastorale votée en avril 2003. Le texte était conçu initialement comme un projet de loi d'orientation agricole. Puis, lorsque le processus d'élaboration s'est élargi en intégrant dans les débats, la structure faîtière des organisations paysannes au Sénégal (le CNCR, Conseil national de concertation des ruraux) la portée du projet a été étendue aux domaines sylvo-pastoraux et le texte final s'intitule LOASP. Le pastoralisme s'y trouve en effet mentionné². La reconnaissance du mode pastoral de mise en valeur des ressources est une avancée importante ; toutefois, l'asymétrie est frappante entre la place accordée au pastoralisme et à l'agriculture ; et en définitive la LOASP ne régit pas le pastoralisme, dont l'examen a été reporté à l'élaboration d'un futur texte de loi³.

1. LOASP (Loi d'orientation agricole et sylvo-pastorale), version votée en 2003 ; NISDEL (Nouvelle Initiative sénégalaise pour le développement de l'élevage), octobre 2004.

2. Article 44 : « Le pastoralisme est reconnu comme constituant un mode de mise en valeur de l'espace rural et des ressources naturelles. Les activités pastorales doivent être exercées dans le respect de l'environnement et des autres activités agricoles, sylvicoles et rurales. »

3. Art 45 : « Le pastoralisme fera l'objet de dispositions spécifiques dans la loi de réforme foncière visée à l'article 23. Il sera également procédé à une réactualisation du décret 84-268 du 10 mars 1980 sur les parcours du bétail. »

Pour sa part, la Nouvelle Initiative sénégalaise pour le développement de l'élevage (NISDEL) aborde de manière plus directe le sujet : « L'image de bovins faméliques et cachectiques errant à la recherche d'hypothétiques pâturages et points d'eau doit à jamais disparaître du paysage agricole sénégalais. » En exergue du volume principal, cette citation du président de la République inspire les propositions développées dans les documents. Par ailleurs, l'expression de « sécurisation du pastoralisme » figure en tête des objectifs généraux du programme (p. 6).

L'objectif annoncé est de « produire plus et mieux avec des fermes privées modernes ». On verra plus loin les implications économiques de l'amélioration de la productivité qui est recherchée ici. Le programme de modernisation de l'élevage repose sur la formule des « Centres d'impulsion pour la modernisation de l'élevage » (CIMEL), destinés à essaimer sur le territoire. Par ailleurs, 9 600 unités de production modernes devraient encadrer à terme la stabulation de 230 000 bovins et 300 000 petits ruminants. Tout l'espace doit être distribué en « unités pastorales » (p. 6). De quoi s'agit-il exactement ?

Les « unités pastorales » ont été inventées dans les années 1990 par le Projet d'appui à l'élevage (PAPEL), financé par la Banque africaine de développement et concentrant l'essentiel des moyens d'intervention pour l'élevage en zone pastorale (70 000 km² recevant moins de 400 mm de précipitations annuelles). Ces unités d'intervention (une quinzaine actuellement) couvrent une aire d'une quinzaine de kilomètres de rayon autour d'un forage, correspondant à l'espace desservi pour l'abreuvement des campements et des troupeaux résidents. Si elles ne cadrent pas systématiquement avec le terroir d'une communauté rurale, premier échelon administratif des collectivités locales, elles s'organisent autour du forage qui polarise des populations rurales plus ou moins importantes selon les lieux et les saisons. Dans la zone méridionale, relativement plus arrosée (400 mm/an), la population est en majorité agropastorale et sédentaire, même si les troupeaux transhument. Dans le Nord, en revanche (moins de 300 mm de pluie par an), à quelques kilomètres de la vallée du fleuve Sénégal dont les rives aménagées ne sont plus accessibles aux transhumants, l'élevage est quasiment la seule activité possible. En saison sèche, la plupart des familles quittent leur campement d'hivernage pour installer un ou plusieurs campements successifs, en accompagnant la transhumance des troupeaux. Dans ces agglomérations autour des forages du Nord, l'activité s'assouplit jusqu'aux retours de transhumance.

Dans chaque « unité pastorale », plusieurs comités sont organisés pour gérer le forage, surveiller les pare-feu et lutter contre les feux de brousse, voire accueillir les transhumants. Qu'elles soient situées au nord ou au sud, en zone de départ ou d'accueil de la transhumance, les « unités pastorales » sont en effet parcourues par des troupeaux suivant divers régimes de mobilité : de la transhumance à longue distance nord-sud des petits ruminants, aux petites transhumances à l'intérieur d'une aire de desserte locale, en passant par les transhumances régionales pendant la saison des pluies, des éleveurs du Sud se rendant dans le Ferlo pour éloigner leurs troupeaux des zones de culture du Saloum. Ainsi, le maillage technique et organisationnel hydraulique ne polarise qu'en partie l'habitat rural de la zone pastorale. Il contribue à orienter les parcours des transhumances, mais n'a pas pour autant sédentarisé les pasteurs. Au contraire, il coexiste avec les rythmes de déplacement qui s'avèrent indispensables aux troupeaux dans ce milieu aride.

Ce modèle spatial d'organisation se retrouve dans la vision actuelle des pouvoirs publics, avec une ambition plus grande : il doit couvrir tout le territoire national et organiser l'élevage pastoral en « vivier du dispositif » de modernisation. L'organisation exclusive de l'espace en « unités pastorales » (NISDEL, p. 6) démontre une profonde méconnaissance des contraintes bioclimatiques, puisque l'on prétend circonscrire dans une seule unité pastorale les pâturages d'hivernage et de saison sèche. On pourrait penser que l'expérience n'est envisagée que dans les régions de très petite transhumance. En réalité, il s'agit bien « d'améliorer [autrement dit de réduire] la transhumance jusqu'à [...] un mouvement de faible amplitude entre les pâturages d'hivernage et ceux de saison sèche » (p. 6). Selon ce schéma d'organisation technico-spatiale, 9 600 « unités modernes » doivent réaliser « la modernisation accélérée de l'élevage ». Le pastoralisme doit, à nouveau, remplir les tâches traditionnellement dévolues à l'élevage naisseur¹ au temps de la politique de stratification régionale tentée sans succès dans le Ferlo et ailleurs au Sahel pendant la décennie 1970 (Pouillon, 1990). Selon ce modèle, la zone la plus aride (en deçà de l'isohyète des 400 mm) avait une vocation d'élevage naisseur ; les éleveurs des régions méridionales plus arrosées avaient pour rôle d'élever les veaux achetés aux pasteurs du Nord ; enfin les exploitants des régions les mieux pourvues en pâturages et les plus proches des marchés devaient se spécialiser dans la « finition » des bœufs destinés aux abattoirs. Le domaine sahélo-

1. Élevage naisseur : système centré sur la production et l'exploitation commerciale des jeunes animaux.

soudanien s'organisait théoriquement en zones agro-écologique et économiques spécialisées. Mais ce modèle a massivement échoué faute d'avoir tenu compte des réalités socio-économiques pastorales, notamment du mode de gestion des risques adopté par les familles pastorales au nord, peu enclines à décapitaliser leur troupeau sans garantie, mais également de l'intérêt des femmes pour la production laitière et les revenus qu'elle leur procure, et des contraintes des régions les plus méridionales dont l'activité d'élevage était faiblement orientée vers le marché. Dans la politique de développement de l'élevage proposée actuellement, il n'est désormais plus question de découpage spatial fondé sur une zonation complexe tenant compte des différentes contraintes agro-écologiques, des atouts et des handicaps socio-économiques. C'est grâce à l'implantation d'unités de divers types, formant des îlots d'intensification, que se diffusera progressivement « la modernité » à l'ensemble de l'espace pastoral.

Par ailleurs, la vision d'îlots modernes intensifs en investissements et en production semble fortement déconnectée des structures foncières et des réalités agraires : les pratiques actuelles concilient sur le territoire défini par la loi 64-46 de 1964, dite du domaine national, les compétences transférées par la loi de 1996 aux communautés rurales en ce qui concerne le foncier et les parcours collectifs sur les terres pastorales.

On peut, dès lors, s'interroger sur la signification de l'expression « sécurisation du pastoralisme », dans un cadre politique d'intervention qui qualifie, dans le même temps, l'exploitation actuelle du domaine pastoral d'« anarchique et irrationnelle » (NISDEL, p. 6). En réalité, cette « nouvelle » politique paraît davantage préoccupée par les images de la modernité et les représentations de son objet d'intervention qui mêlent indistinctement idées reçues et perceptions qui n'ont rien à envier aux clichés coloniaux du début du XX^e siècle sur l'atavisme pastoral, la sous-exploitation du cheptel, les potentialités fourragères abondantes... Les sources historiques témoignent de cette filiation politique et symbolique.

Retour aux sources historiques : des clichés persistants

Pour tout ce qui concerne l'activité d'élevage, on entend couramment invoquer des options d'intervention appelées à actionner le « levier » qui déclenchera un « déstockage » chez les pasteurs (augmentation significative et durable du taux de commercialisation du bétail). Ce langage, qui paraît technique, mobilise en réalité des conceptions idéologiques que l'on retrouve explicitées sans fard dans les sources

historiques. Les exemples ci-dessous permettent de retracer le lien entre certaines d'entre elles.

Le plus explicite de ces clichés contemporains évoque un cheptel patiemment accumulé et géré de manière peu productive à l'écart des circuits de commercialisation ; cette affirmation un peu hâtive fait l'impasse sur l'ensemble des contraintes et des raisons pouvant expliquer le faible niveau actuel de commercialisation des troupeaux pastoraux. On peut y voir une filiation directe avec certains propos du début du *xx*^e siècle sur la « mentalité pastorale » qui défendaient l'idée d'un atavisme particulier des pasteurs africains. À ces thèses essentialistes correspondent des représentations durables sur les caractéristiques des ressources et sur les pratiques pastorales. Les potentialités étaient, en effet, à « mettre en valeur », supposées illimitées, fournies par une nature généreuse quoique imprévisible, et malheureusement sous-exploitées par des pasteurs rétifs à toute innovation.

En voici quelques exemples, qui illustrent parfaitement ce tableau dans lequel mystère, irrationalité, atavisme, voire magie sont les premières caractéristiques de l'élevage peul aux yeux des vétérinaires coloniaux préoccupés de son contrôle, c'est-à-dire, déjà, d'une certaine mise en ordre rationnelle. La femme peule est mentionnée pour « son influence intime considérable (...) qui contribue grandement à la dissimulation de la vérité » vis-à-vis de l'enquêteur. L'élevage africain est un « art primitif » pratiqué avec un « sens pratique » reconnu, mais sans rationalité (Pierre, 1918).

L'autre trait caractéristique de cet élevage, selon plusieurs observateurs de l'époque, est l'abondance de ressources inexploitées : « Le Soudan et le Sénégal, avec leur élevage fulbé, sont une source presque intarissable qui se déversera vers la côte au fur et à mesure des vides que nous y ferons par nos achats... » La source intarissable était une idée fautive : la première guerre mondiale a marqué, partout en Afrique, la fin d'une brève période de prospérité, après une grave épidémie de peste bovine qui avait traversé le continent d'est en ouest à partir de 1886. Les épizooties de 1918-1922, survenant après les réquisitions de bétail pendant la première guerre mondiale, ont entravé brutalement l'accroissement du cheptel. Dès 1919, Henri Cosnier dénonçait la fiction des ressources inépuisables : « Seul le Soudan peut encore approvisionner la métropole de quelques milliers de têtes, à condition que l'on y investisse. » En 1939, Piettre estimait que l'élevage africain était au niveau de 1919.

Cette richesse supposée reposait sur l'idée – qui a résisté plusieurs décennies durant – de la sous-exploitation du cheptel. Dans

l'imaginaire occidental de l'époque, les éleveurs peuls, peu intégrés aux circuits d'échanges monétaires, étaient considérés comme des accumulateurs capitalistes en comparaison avec les agriculteurs. Curieux possédants malgré tout qui thésaurisaient un capital en soustrayant sa valeur aux circuits économiques... Certains vétérinaires, tels que Dou-tressoulle dès 1947 ou Lacrouts en 1964, eurent beau démontrer que les éleveurs avaient une gestion productive, au sens où ils s'adaptèrent aux risques économiques et sanitaires pesant sur la reproduction du troupeau à long terme, ces descriptions plus nuancées restèrent quelque peu vaines. Et malgré l'intégration progressive de l'économie pastorale dans les circuits monétaires, cette idée a encore la vie dure. Puisque les modes de gestion traditionnels des troupeaux sont peu productifs, le seul développement possible semblerait passer par l'intensification des structures et des modes de conduite, même si, dans la perspective d'un développement économique garantissant la souveraineté alimentaire, certaines contraintes préalables, inhérentes « au milieu », restent à lever.

L'intensification toujours d'actualité

À supposer que l'intensification en milieu pastoral soit possible, elle engendrerait un renchérissement notable des coûts de production. L'implantation des Centres d'impulsion pour la modernisation de l'élevage (CIMEL) et des fermes privées modernes nécessite des investissements, des équipements et des intrants coûteux. Ainsi, les coûts de l'alimentation des vaches métisses, issues de programmes d'insémination artificielle, sont nettement supérieurs à ceux des races locales. L'effet « mécanique » de baisse des prix lié à la hausse de la production et des gains de productivité attendus risque d'être amorti par la hausse des coûts de production et des intrants.

Par ailleurs, la structuration même de la filière élevage au Sénégal induit des coûts de transaction, de transport et de transformation incompressibles¹. En effet, l'organisation socio-économique séculaire éprouvée repose sur des commerçants, des convoyeurs et des intermédiaires incontournables, assurant certaines prestations sociales et économiques d'importance : garantie de l'origine des animaux et paiement à crédit, rotation des capitaux, maîtrise des rapports de travail (Agier, 1983 ; Ancy, 1996 ; Quarles, 1999). Face à ces acteurs sociaux maîtres

1. Comme l'atteste leur stabilité après la dévaluation du franc CFA (CILSS, 1998).

des transferts financiers et de la cohésion de la filière, les éleveurs sont trop souvent représentés comme démunis. En réalité, leur niveau d'information et les marges de manœuvre dont ils disposent réellement seraient sous-estimés (Tyc, 1994).

Jusqu'ici, les politiques d'élevage ont affiché des objectifs d'« assainissement » de la filière par la réduction du nombre d'intermédiaires entre le producteur et le consommateur final (Larrat, 1955). Tout au long de l'histoire du développement de l'élevage en Afrique, les politiques d'encadrement hésitent entre deux options : l'entrisme dans la filière ou la création parallèle d'un circuit « moderne » qui court-circuiterait les intermédiaires. Les études techniques les plus anciennes sur la filière (Balay, 1951 ; Tricart, 1956) mentionnent une grande diversité d'acteurs jouant le rôle d'intermédiaires. Les passeurs remplissent, par exemple, les formalités douanières pour le compte de vendeurs étrangers ou peu avertis ; les logeurs, pour leur part, hébergent des commerçants et garantissent l'origine et la qualité du bétail ; enfin, les courtiers de petite ou de haute volée s'entremettent dans les transactions pour servir de truchement et parfois spéculer pour leur propre compte.

À plus d'un siècle d'intervalle, les contextes idéologiques et politiques ont certes changé, entre l'AOF interventionniste du début du *xx*^e siècle et le Sénégal libéral à l'aube du *xxi*^e siècle (Dieng, 2000 et Gning, 2004). Pourtant, on retrouve toujours martelé le même souci de mise en ordre, de rationalisation et de modernisation, qui préjuge souvent de réalités méconnues, ignorées ou parfois méprisées qu'il devient, dès lors, encore plus difficiles de prétendre maîtriser.

Ce projet « politique » de développement de l'élevage si soucieux de s'enraciner dans une modernité affichée rappelle fortement, par ses préoccupations profondes, la vision coloniale du début du *xx*^e siècle. Or, si l'on adopte une définition plutôt large du pastoralisme (au sens d'élevage extensif mobile), force est de constater malheureusement que les objectifs actuels de cette « sécurisation » espérée auraient plutôt invariablement tendance en réalité à précipiter son éradication. Entre-temps, de multiples études, depuis des décennies, ont expliqué les rationalités des transhumances dans toutes les zones pastorales du monde et de l'Afrique subsaharienne en particulier.

La seule nouveauté est que l'on ne cherche plus à avoir prise sur les systèmes pastoraux pour les transformer : on préfère vanter la création parallèle d'îlots techniques modernes. La volonté n'est plus de transformer et d'intégrer l'ensemble des producteurs au sein d'une filière « améliorée », mais davantage de juguler peu à peu un système agro-

pastoral de production et de vie par l'implantation d'unités pastorales à mobilité réduite sur tout l'espace considéré.

Bien que la modernité soit brandie ici de façon obsessionnelle dans le NISDEL (17 occurrences sur 45 pages), les idées avancées ne sont pas neuves. Cette vision politique du sous-secteur de l'élevage (et du pastoralisme) ne tranche pas fondamentalement avec l'approche et le rôle dévolu aux politiques économiques en Afrique, qui remplissent des fonctions politiques et sociales de régulation autant que de développement, comme le montre l'analyse plus globale de Hibou (1996).

Aujourd'hui l'on parle communément de « concertation d'acteurs », de « prise en compte des aspirations à la base », de « développement local autocentré » ; or la NISDEL, en dépit de ses invocations et de ses incantations répétées, pêche fortement par le mode d'élaboration de ses documents fondateurs, adoptés sans consultation ni participation des organisations professionnelles, de l'interprofession, des techniciens, ni même de la recherche, sans partage de l'information ni consultation des objectifs auprès de la « société civile ». De plus, dans sa forme autant que dans les objectifs juxtaposés, ce document s'apparente beaucoup plus à une expertise de « projet »¹ qu'à un texte politique faisant la synthèse plus ou moins consensuelle des « dires d'acteurs »... Au nom de l'urgence et de la modernité, c'est l'ensemble du processus politique d'élaboration de ce cadre d'intervention qui est court-circuité. Que reste-t-il alors du concept de souveraineté alimentaire, valorisant l'autonomie des politiques, des objectifs et des moyens ? Sur quels fondements économiques réels repose cette politique affichée ?

LE PASTORALISME ET L'ÉLEVAGE : DES FONDEMENTS ET DES OPTIONS ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES DIFFÉRENTS

On ne s'étonnera point de constater l'écart existant entre, d'une part, les présupposés idéologiques du cadre global de référence d'élaboration des politiques d'élevage au Sénégal, la nature des outils mobilisés par ces politiques et, d'autre part, les réalités du marché et les réponses stratégiques des pasteurs en termes de gestion des risques et de sécurisation alimentaire. Car l'ensemble des discours et des

1. En témoignent l'approche, les objectifs visés, les méthodes mises en œuvre (cadre logique, budget, bénéficiaires, *packages* techniques, appels aux financements extérieurs).

options de développement proposés pour la filière d'élevage mobilise un référentiel très différent de celui qui s'intéresse aux systèmes pastoraux. On retrouve ici, de manière très classique, la différence entre une représentation économique de type filière, traditionnellement à fonction plutôt normative et fondamentalement orientée vers l'action politique de développement, et une caractérisation analytique descriptive des systèmes de production et des « genres » de vie.

Contribution économique estimée de l'élevage

Compte tenu de leur contribution et de leur poids dans le secteur de l'élevage au Sénégal, les systèmes d'exploitation extensifs font l'objet de toutes les attentions. En effet, le secteur de l'élevage au Sénégal concerne environ 3 millions de personnes vivant de cette activité, et contribue de façon significative à l'économie nationale (7,5 % du PIB) par la création d'emplois et la satisfaction des besoins alimentaires des populations rurales. Selon les données du NISDEL, 90 % des ménages ruraux et 52 % des ménages urbains possèdent du bétail.

On estime à plus de 3 millions de bovins et 8,5 millions de petits ruminants le cheptel sénégalais. Les disponibilités en viande (production nationale et importations globales) s'établissent à environ 128 500 t en 2003, dont 47,8 % sont assurés par la viande bovine et 24,6 % par les viandes ovine et caprine (NISDEL, 2004).

La commercialisation du cheptel ruminant par les ménages ruraux fournit une contribution monétaire estimée à 70 milliards de francs CFA de chiffre d'affaires en 1999, pour un montant global de 130 milliards de francs CFA, toutes espèces confondues (DIREL, 2001).

Représentant 99 % des effectifs de bovins et 97 % des effectifs de petits ruminants, les systèmes d'élevage extensifs contribuent très fortement à la croissance du secteur de l'élevage. Par ailleurs, ils fourniraient entre 55 % et 75 % des revenus monétaires en zone sylvo-pastorale (DIREL, 2002) et 50 % des animaux de boucherie consommés au Sénégal.

L'absence de demande solvable en viande bovine

Au dernier Salon international de l'agriculture de Paris (2005), le ministre de l'Élevage sénégalais a déclaré que les soutiens à l'élevage devaient concourir à l'amélioration des niveaux de productivité et « [permettre] de nourrir au moins le Sénégal et [de] baisser de manière

drastique les importations en lait et en viandes »¹. Il affirmait déjà en 2004 la nécessité de prendre en compte « les difficultés d'approvisionnement des villes en forte croissance démographique »², thème récurrent des politiques publiques au Sénégal³. Or si le caractère incontournable de la croissance de la demande intérieure ne peut être nié, en revanche la solvabilité des besoins exprimés est fortement sujette à caution étant donné les difficultés économiques rencontrées par la majorité des ménages sénégalais. Nuance de taille qui reste cependant complètement occultée. Dans cette optique, la NISDEL propose d'« accroître la production annuelle de viande de 125 000 t d'ici 2010 pour porter la consommation par habitant à 20 kg ». Cet objectif fait implicitement l'hypothèse de l'existence d'un déséquilibre structurel entre l'offre et la demande qu'un accroissement de la production nationale viendrait mécaniquement corriger. Que constate-t-on dans les faits ? En 2002, la population urbaine représentait 41 % de la population totale contre 38,7 % en 1988 (DPS, 2004). La région de Dakar, avec un taux de croissance démographique annuel moyen de l'ordre de 3 % sur la période 1988-2002, concentre 22,4 % de la population totale et représente 53,7 % de la population urbaine au Sénégal⁴. D'une manière générale, si le taux de croissance de la population urbaine (3 %) est légèrement supérieur à celui de la population rurale (2,3 %), l'amorce d'un ralentissement de la croissance urbaine au Sénégal semble se confirmer. Parallèlement, on observe depuis trente ans une baisse de la consommation annuelle de viande par habitant (tous ruminants confondus), accentuée par la hausse des prix au kilo (de l'ordre de 19 % en moyenne) sur les marchés terminaux. Entre 1993 et 1996, la consommation de viande a ainsi enregistré une baisse de 50 %, passant de 16 à 8 kg/équivalent-adulte/an, et de 6 à 2 kg/équivalent-adulte/an (soit une baisse de 66 %) chez les ménages les plus pauvres (CILSS, 1998). Inversement, entre 1986 et 1997, la consommation de viande de volaille a triplé et représente aujourd'hui 22 % de la consommation globale de viande dans le pays. Si, au Sénégal, les apports en protéines animales sont principalement fournis par le poisson, la viande occupe une part importante dans les repas du soir en milieu urbain (21 % des plats selon ENDA/CIRAD, 2001).

1. *Le Soleil*, 1^{er} mars 2005.

2. *Le Quotidien*, 22 juin 2004.

3. Atelier « Approvisionnement et distribution alimentaire dans les villes francophones d'Afrique », Dakar, 1997.

4. La région de Diourbel enregistre le taux de croissance démographique le plus élevé du pays, tiré par le département de M'Backé et plus particulièrement la ville sainte de Touba (plus de 400 000 habitants, 39 % de la population de la région), dont la classification en zone rurale biaise les données statistiques sur la répartition de la population sénégalaise entre urbain et rural.

Cette faible consommation peut-elle s'expliquer par un déficit structurel de l'offre intérieure ? Si tel était le cas, elle devrait être comblée par les importations. Or, en 2002, les importations de viandes et d'abats comestibles atteignaient près de 10 000 t, pour l'essentiel composées de viande de volaille (83 %). La viande bovine ne représente que 13 % des volumes globaux d'importation de viande en 2002 contre 20 % en 2001. Peut-on alors invoquer la politique commerciale pour justifier ces faibles niveaux de consommation ? La taxation des importations de viande en provenance d'un pays extérieur à l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) se décompose en 20 % de droits de douane, 1 % de redevance statistique, 1,5 % de prélèvement communautaire de solidarité auxquels vient s'ajouter une taxe de 100 F CFA par kilo au titre du Fonds pastoral. Par ailleurs, dès 1996 – à la suite de l'épidémie d'encéphalite spongiforme bovine (ESB) – le Sénégal a appliqué un embargo strict sur la viande bovine en provenance des pays membres de l'Union européenne.

À supposer que ces deux mesures de protection expliquent les faibles niveaux d'importation de viande bovine en provenance des pays non-UEMOA, il n'en reste pas moins que le bétail des pays de la sous-région, à vocation exportatrice et bénéficiant de la franchise de droits, ne pénètre pas sur le marché sénégalais, si ce n'est lors de la Tabaski (la grande fête de l'Aïd el Kebir).

Il paraît beaucoup plus probant d'expliquer cette faible consommation par un problème d'accessibilité économique de la part des ménages sénégalais, les niveaux des prix se conjuguant avec un pouvoir d'achat dégradé et réduit¹. Cette hausse tendancielle des prix de détail n'est pas récente. Elle s'explique par les effets cumulés du désengagement de l'État sénégalais dans le processus de fixation des prix à partir de 1986 et de la dévaluation du franc CFA en 1994. Il n'est, de ce fait, pas étonnant que le volume des importations sous-régionales et extra-africaines de viande bovine soit stabilisé à un niveau très bas, même si une hausse conjoncturelle de la demande est observée pendant la Tabaski compte tenu des impératifs sociaux et religieux.

Nous souhaitons également tester deux autres hypothèses pour rendre compte de ce phénomène : la production de viande bovine au Sénégal serait extrêmement compétitive et/ou l'absence de demande solvable dissuaderait les exportateurs d'investir le marché intérieur sénégalais.

1. De 1992 à 1997, la part de ménages pauvres en milieu urbain est passée de 30,1 % à 35 %.

Gains de productivité marginaux et compétitivité externe

Le ministère de l'Élevage estime qu'à l'horizon 2015, avec une population d'environ 16 millions et un niveau stable de consommation de viande par habitant, la croissance annuelle de la production intérieure devra atteindre 5%. Or, actuellement, l'augmentation de la production nationale de viande ne dépasse pas 3 à 4% par an.

La NISDEL n'hésite pourtant pas à indiquer que « ces projections sur la viande démontrent l'urgence d'une stratégie de développement accéléré permettant d'impulser la productivité dans les systèmes d'élevage pour satisfaire la demande locale ».

Cette stratégie repose tout sur l'implantation des CIMEL (Centres d'impulsion et de modernisation de l'élevage) dont les objectifs sont le contrôle des processus de production et la diminution de la pression sur les pâturages. À terme, ces gains de productivité devraient permettre la conquête de nouveaux marchés. Cette proposition présente cependant une contradiction de taille : la promotion d'un élevage moderne, intensif, consommateur en intrants va sensiblement accroître les coûts de production pour les éleveurs et, par suite, se répercuter au niveau des prix pour le consommateur, alors même que l'enjeu politique est de satisfaire une demande intérieure croissante mais peu solvable. Par ailleurs, sa mise en œuvre reste confrontée à des difficultés d'accès et de forte volatilité des prix des intrants sur le marché. Elle implique des investissements coûteux et de grande envergure dans un contexte où les gains de productivité escomptés demeurent extrêmement marginaux. En zone sylvo-pastorale, le taux d'exploitation des troupeaux semble atteindre, voire dépasser, son niveau optimal (Tyc, 1994).

À propos des voies d'amélioration de la productivité, Landais (1990) a retracé l'évolution du débat technique sur les interventions des vétérinaires. Contrairement aux thèses de Piettre et des partisans de l'amélioration génétique du cheptel, Doutressoulle faisait, en 1949, le bilan des faibles résultats obtenus depuis des décennies et recommandait de tenir davantage compte du milieu naturel. C'est le premier signal de la réorientation de la politique coloniale vétérinaire, officialisée en 1951 à Bamako. C'est aussi l'époque des bilans des travaux d'amélioration génétique : les performances techniques étaient quantifiables et tangibles, mais n'avaient encore aucune diffusion durable en dehors des laboratoires : « Il paraît inutile d'entreprendre l'amélioration du bétail sans en améliorer au préalable les conditions de vie, répétant l'erreur que nous avons souvent commise. Notre chep-

tel est parfaitement adapté à ce milieu sahélien ; il constitue avec les nomades une symbiose que nous ne devons pas rompre. Vouloir lui demander à l'heure actuelle plus de viande, de lait, de laine est une utopie. Nous devons nous contenter d'en augmenter le nombre en diminuant la morbidité et la mortalité de nos troupeaux. Plus tard, mais bien plus tard, nous améliorerons les individus » (Doutressoulle et Traoré, 1949, cités par Landais, 1990).

Reconnu comme le système d'exploitation le mieux adapté aux contraintes de la zone sahélo-soudanienne, le pastoralisme ne saurait tirer des gains durables de productivité d'une politique d'intensification dont les échecs ne sont plus à rappeler. Le décalage persiste entre les réalités pastorales et les discours des politiques de développement. La réflexion de Bonfiglioli (1991) conserve sa pertinence : « (...) il y a un profond décalage entre cette situation pastorale telle qu'elle est vécue, et le discours de ceux qui ont la charge du développement économique et social des sociétés pastorales, à savoir les gouvernements et les organismes internationaux. Là où les éleveurs parlent de subsistance, le discours officiel fait appel aux notions d'accroissement de la productivité et là où la survie même est en jeu, il évoque la croissance de l'économie nationale. »

La diminution de la mortalité du bétail grâce à des campagnes de vaccinations systématiques, l'installation d'un maillage régulier de forages à partir des années 1950, l'aménagement des bas-fonds du fleuve, l'intervention sur les prix du bétail et ses coûts de production au début des années 1980, la tentative d'organisation de la gestion des ressources naturelles depuis les années 1990 (Dupire, 1957 ; Baral, 1983 ; Sutter, 1987 ; Santoir, 1977 et Touré, 1986) n'ont pas eu d'effets durables sur le taux de commercialisation ni sur la productivité de la filière. Par ailleurs, la compétitivité externe des produits bovins dépend moins des niveaux de productivité de l'élevage extensif que de la capacité de ces produits à remplir les normes sanitaires imposées par les pays du Nord. La conquête de nouveaux marchés – puisque le marché intérieur est confronté à l'absence de demande solvable – ne dépend pas de l'accroissement de la productivité et de la baisse des prix de la viande, mais de la capacité à franchir les barrières sanitaires. La sécurisation des systèmes de production allant dans le sens d'une politique alimentaire souveraine ne se décrète pas et ne saurait automatiquement découler de la modernisation et de l'intensification des filières. Néanmoins, si systèmes pastoraux et filière correspondent à des représentations politiques et économiques différentes, les acteurs de ces systèmes s'organisent autour d'un enjeu commun : la gestion des risques.

LES DÉFIS DES POLITIQUES D'ÉLEVAGE
EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE :
PARTAGE OU TRANSFERT DES RISQUES ?

Deux options stratégiques s'offrent aux décideurs pour une refonte des politiques d'élevage : l'une valorisant les modes de gestion « traditionnels » des risques par les pasteurs, l'autre optant pour une approche plus macro par transfert des risques au sein de la filière élevage dans le cadre d'une régulation politique renouvelée.

Les stratégies de gestion des risques

À de rares exceptions près, les systèmes pastoraux ne connaissent pas de situation d'autarcie et procèdent à des échanges avec l'extérieur (Khazanov, 1984). L'évolution de l'offre commerciale de bétail n'est pas seulement modelée par la demande du marché (demande solvable) mais résulte aussi des modes de gestion des risques où l'on différencie plus fondamentalement : le mode de conduite du troupeau (production et exploitation) et le niveau de diversification des ressources (Santoir, 1977 ; Swift, 1988 ; Cornier, 2001). C'est autant pour des raisons économiques que zootechniques que les pasteurs s'efforcent de maintenir ou de se constituer des troupeaux mixtes (Diao, 2001 ; Thébaud, communication personnelle). Loin de se désintéresser du niveau des prix du marché (Kerven, 1992), les éleveurs opèrent des arbitrages entre nécessités immédiates et besoins anticipés de moyen terme. Par analogie avec les différentes formes de capital, les divers types de bétail peuvent être assimilés tour à tour à de la trésorerie, à une assurance et à un patrimoine. Par conséquent, une commercialisation « mesurée » – en nombre d'unités vendues comme en décisions temporelles de mises sur le marché – semble parfaitement justifiée. Il est important de pouvoir s'insérer dans le marché tout en conservant du cheptel en réserve afin de parer à certains risques. Et ce n'est qu'en période de crise, faute de pouvoir nourrir le bétail et/ou à cause de la flambée des prix des céréales, que les éleveurs sont contraints de « déstocker » et d'augmenter anormalement leur taux d'exploitation commerciale.

Par exemple, en 2004 en Mauritanie, l'invasion acridienne a sensiblement modifié le calendrier des ventes et des déplacements. La dégradation des termes de l'échange (entre bétail et céréales) de même

que la raréfaction dramatique des pâturages ont contraint les pasteurs à partir prématurément en transhumance et à multiplier les ventes pour s'approvisionner en denrées alimentaires de première nécessité (FEWS, 2004). Au Sénégal, les attaques acridiennes sur l'ensemble des zones de repli ont conduit les éleveurs de moutons à procéder à des ventes plus massives, la fête de la Tabaski permettant toutefois de limiter les pertes monétaires grâce à des niveaux de prix soutenus et à l'existence d'une demande « captive ». D'une manière générale, les pasteurs disposent de peu d'alternatives en dehors de l'accumulation du bétail pour faire face à l'incertitude¹. Ils sont alors particulièrement dépendants des fluctuations des prix sur les marchés et vulnérables aux besoins quotidiens de base (alimentaires, sociaux ou encore sanitaires), à la différence des exploitants agricoles des pays développés qui disposent d'un plus large éventail de recours : mutualité agricole, protection-dommages publique ou privée, assurance santé, assurance vie, subventions, aides d'urgence alors même que les risques et leurs effets sont mieux connus et mesurables (sinistre, maladie, accident, baisse des prix...). Les contraintes spatiales et la pression foncière accrue n'ont pas d'effet direct sur les ventes, mais elles déstructurent l'accès aux ressources (Thébaud, 2002).

Dans les systèmes pastoraux sahélo-soudaniens, ce souci de répartir les risques se traduit également par une gestion du troupeau familial partiellement « collective ». Le troupeau familial d'un campement du Ferlo peut regrouper jusqu'à cinq sous-ensembles : les bovins possédés en propre par le chef de famille (*jom galle*), ceux offerts par le *jom galle* à chacune de ses femmes lors du mariage, les animaux qui appartiennent aux femmes avant leur mariage, ceux donnés par leurs différentes fractions de lignage et segments de parenté, ceux des enfants et des parents mariés vivant dans la famille (Barral, 1983) et, enfin, les animaux confiés par des propriétaires absents de la zone. Les droits de vente du chef de famille ne portent, en fin de compte, que sur une partie du troupeau.

Comme en témoigne la réponse mesurée de l'offre à la hausse des prix de la viande après la dévaluation du franc CFA en 1994, les politiques d'incitation par le marché, que ce soit par les quantités ou par les prix, ne sont pas en mesure de stimuler durablement l'offre. Malgré une hausse de 40 à 50 % du prix de la viande rouge en zone de production au Sénégal, l'augmentation de l'offre n'a pas été durable et l'on a rapidement enregistré, comme dans la plupart des pays sahé-

1. L'incertitude se définit comme une situation dans laquelle ni l'ensemble des risques ni la probabilité de leur réalisation, ni leurs conséquences ne sont connues (Douglas, 1985).

liens, un ralentissement des taux de prélèvements (Ancey, 1997 ; CILSS, 1998). Si les éleveurs sont attentifs aux occasions d'améliorer de leur système de production et de leurs conditions de vie, ce n'est jamais au point de brader leur capital productif, d'affaiblir leurs capacités de gestion des risques et d'aggraver plus encore l'insécurité alimentaire. Par conséquent, c'est d'abord en cherchant à atténuer les risques que les politiques pourront stabiliser le rapport des pasteurs avec le marché du bétail.

Au sein des filières animales, un des principaux enjeux en termes de développement tient sans doute à une meilleure maîtrise des risques commerciaux, résultant d'une nouvelle répartition ou d'un transfert entre les différents acteurs impliqués.

Les tentatives politiques de transfert des risques

Une étude sur la filière bovine commanditée par le CILSS en 1998 a conclu que les prélèvements opérés par les intermédiaires de la filière étaient plus importants au Sénégal que dans les autres pays sahéliens. De fait, la hausse des prix de la viande bovine, moins rapide que l'inflation après la dévaluation du franc CFA, traduit une certaine rigidité des prix et la capacité de résistance des acteurs aux chocs externes. D'autres analyses sur le niveau de coopération et de cohésion de la filière du commerce de bétail ont démontré le rôle essentiel du crédit. Il constituerait, depuis la période coloniale un mode de régulation de la filière (Larrat, 1955) : « (...) on arrive à se demander si l'enchaînement de dettes, qui du centre d'élevage au foirail de la cité lie entre eux bouchers, vendeurs, revendeurs, courtiers et éleveurs, n'est pas la condition première de la survivance d'un commerce dont on s'accorde pour reconnaître qu'il est exposé à de multiples aléas, difficultés et servitudes. L'engrenage du crédit rend étroitement solidaire les différents éléments d'une chaîne étirée sur des centaines de kilomètres. »

Après plusieurs tentatives infructueuses d'« assainissement » de la filière, les politiques semblent aujourd'hui davantage soucieuses de parvenir à une meilleure répartition des risques entre les différents acteurs. Pour favoriser l'intensification et inciter les éleveurs à produire davantage pour le marché, elles entendent également modifier les règles du jeu sans prétendre supprimer des acteurs qui ont montré leur efficacité et leur pouvoir au sein de la filière. Les décideurs politiques ont-ils malgré tout véritablement pris la mesure du rôle socio-économique de ces intermédiaires dans les relations d'échanges socialisés au sein de la filière ? Manifestement, il semble plutôt acquis que,

dans un contexte de libéralisation, les outils de réglementation soient abandonnés au profit d'instruments répondant aux règles du marché et, surtout, de la micro-finance (AQUADEV, 2004 et FAO, 2004). Dans ce cadre, le recours au micro-crédit deviendrait un instrument de transfert des risques de l'éleveur vers les intermédiaires. Selon cette thèse, le producteur pourrait fonder ses choix économiques sur les seuls calculs d'opportunité en termes de prix et ne serait plus contraint d'accepter de vendre à crédit. En offrant un instrument financier aux intermédiaires qui permet aux producteurs d'exiger d'être payés comptant, les politiques entendent accroître les capacités des éleveurs à exploiter les opportunités du marché, à renforcer leur pouvoir de négociation et donc à accroître leurs ventes. Il est cependant peu probable que les intermédiaires acceptent d'endosser seuls tous les risques de la commercialisation.

En réalité, l'ambition de moderniser la filière en développant le crédit aux intermédiaires afin de limiter la pression sur les éleveurs n'est pas sans risque politiquement ni sans biais économiquement parlant. En effet, cette option présente une faiblesse réelle qui se fonde sur la méconnaissance de la contribution multiforme des intermédiaires (économique et sociopolitique) et sur les fondements de leur légitimité. Le manque de liquidités financières ne constitue pas le principal goulet d'étranglement dont souffriraient les intermédiaires (et donc la filière elle-même). Leur pouvoir et leur rôle (garantie sur la provenance, engagement sur la qualité) structurent la filière.

CONCLUSION

Longtemps parent pauvre des politiques de développement du secteur agricole, l'élevage est en passe de devenir un enjeu majeur pour la sécurité alimentaire durable au cours des prochaines décennies selon l'IFPRI. Malheureusement pour le Sénégal les principaux cadres de référence et les approches techniques mises en avant par les décideurs sont encore trop souvent caractérisés par une méconnaissance des réalités géographiques, sociétales et économiques. C'est pourquoi les « nouvelles » orientations de la politique d'élevage au Sénégal semblent parfois recycler les lambeaux hérités de perceptions déterministes surannées tout en demeurant partiellement déconnectées des réalités actuelles du marché. Elles présentent en outre quelques contradictions (l'intensification sédentaire proposée est coûteuse et interrompt les

rythmes séculaires des complémentarités spatiales régionales) et certaines lacunes (les modes de gestion temporelle des ressources et les anticipations tactiques des risques par les pasteurs ne sont pas du tout évoquées). Un travail de fond en termes de caractérisation descriptive des différents types de risque, d'analyse de la vulnérabilité et de la résilience respective des systèmes pastoraux régionaux en situation d'incertitude pourrait s'avérer fécond pour une prospective de l'ensemble des filières.

Les différents textes d'orientation récemment élaborés traduisent finalement une « vision » plus politique du développement que soucieuse de parvenir à une relative maîtrise des systèmes agraires (Haubert, 1998). Et pourtant, la recherche d'alternatives à l'accumulation du bétail permettrait l'élargissement de la gamme des modes de gestion des risques pastoraux. La diversification des activités et des ressources, déjà constatée dans certaines zones propices (artisanat, commerce, prestations thérapeutiques, investissements dans les transports, etc.), peut contribuer efficacement à limiter la vulnérabilité alimentaire et économique des pasteurs aux fluctuations des prix du bétail, à la dégradation des termes de l'échange et leur dépendance par rapport aux ressources naturelles. Elles ne sont pas les seules voies à prospecter si l'objectif reste de parvenir à un développement rural « durable » pour les prochaines générations, « acceptable » pour les sociétés concernées et « soutenable » d'un point de vue économique. En effet, un effort peut être réalisé pour sécuriser les stratégies des éleveurs : sécurisation des parcours de transhumance, amélioration des conditions d'accueil dans les zones de repli, mise en place d'un système de protection collective contre les risques (économiques, climatiques, sanitaires...). En dépit du succès rencontré par le nouveau « concept » de « souveraineté alimentaire », les avancées proposées par ces nouvelles orientations de politique agricole restent timides face aux enjeux de la mondialisation des échanges et des identités. Certes, elles satisfont pleinement aux exigences formelles des bailleurs de fonds, grâce à une complète réappropriation symbolique et politique des concepts et des postures les plus en vue (urgence, modernité, intensification). N'est-ce pas, malgré tout, au prix de certaines réalités des systèmes agraires et du marché sénégalais ? On peut, dès lors, se demander si les conditionnalités de l'aide au développement ne sont pas définitivement incompatibles avec l'élaboration de politiques alimentaires nationales souveraines ?

BIBLIOGRAPHIE

- Agier M. (1983), *Commerce et sociabilité. Les négociants soudanais du quartier zongo de Lomé*, Paris, ORSTOM.
- Ancey V. (1996), Trajectoires pastorales et politiques économiques de l'élevage ; éleveurs transhumants dans le nord de la Côte-d'Ivoire, thèse de doctorat nouveau régime EHESS.
- Ancey V. (1997), La hausse des prix du bétail et l'économie de l'élevage au Burkina-Faso, Club du Sahel / CILSS.
- Azoulay G. (2005), Réduire la fracture agricole mondiale : assurer une sécurité alimentaire durable pour les pays les plus pauvres, <<http://dakaraagriculture.org/phptmp/20050203085445.pdf>>.
- Balay R. (1951), Le problème de la viande, RMVE, IEMVT.
- Barral H. *et al.* (1983), Systèmes de production d'élevage au Sénégal dans la région du Ferlo, GRIZA/LAT-ISRA ; GERDAT/ORSTOM, 172 p.
- Ben Hammouda H. (1999), *L'économie politique du postajustement*, Paris, Karthala.
- Bonfiglioli A. (1990), Pastoralisme, agro-pastoralisme et retour : itinéraires sahéliens, in *Sociétés pastorales et développement, Cahiers des Sciences humaines*, vol. 26.
- Bonfiglioli A. (1991), Mobilité et survie : les pasteurs sahéliens face au changement de leur environnement, in *Savoirs paysans et développement*, chap. X, Paris, Karthala, ORSTOM.
- Cornier C. (2001), Identification des déterminants de la sécurité alimentaire en milieu pastoral sénégalais, mémoire DESS Paris XI / Pôle pastoral zones sèches, Dakar.
- CILSS (Comité interÉtat de lutte contre la sécheresse au Sahel) (1998), enquête sur la filière bovine, enquête sur la consommation.
- Cosnier H. (1919), Note pour la Commission agricole des colonies, *Archives*, Aix-en-Provence.
- Diao A. (2001), Dynamiques socio-économiques du pastoralisme dans le Ferlo, mémoire de fin d'étude, ingénieur ENEA / Pôle pastoral zones sèches, Dakar.
- Dieng A. (2000) (éd.), *Le Sénégal à la veille du troisième millénaire*, Paris, L'Harmattan, 498 p.
- Division de la prévision et des statistiques, Sénégal, 2004.
- Douglas M. (1985), *Risk Acceptability according to the Social Sciences, Social Research Perspectives*, Occasional Reports on Current Topics, II, New York, Russel Sage Foundation.
- Doutressoulle G. (1949), L'élevage dans la boucle du Niger, *Rev. Med. Vet. Pays trop.*, Vol. 3, n° 1.
- Dupire M. (1957), Les forages dans l'économie peule, in *Grosmaire*, 1957, 19-24.
- ENDA/CIRAD (2001), Évolution des styles alimentaires à Dakar.

- FEWS (Famine Early Warning System) (janvier 2004), Rapports mensuels sur la sécurité alimentaire, Mauritanie.
- Gning M. (2004), Trade, political influence and liberalization : Situating the poor in the political economy of Livestock in Senegal, Rome, FAO, PPLPI Working Paper n° 8.
- Haubert M., Courade G. (éd.) (1998), Sécurité alimentaire et question agraire. Les risques de la libéralisation, *Revue Tiers Monde*, n° 153, janvier-mars 1998.
- Hibou B. (1996), *L'Afrique est-elle protectionniste ? Les chemins buissonniers de la libéralisation extérieure*, Paris, Karthala, 334 p.
- Khazanov A. M. (1984), *Nomads and the Outside World*, Cambridge, CUP.
- Kerven C. (1992), *Customary Commerce. A Historical Reassessment of Pastoral Livestock Marketing in Africa*, London, ODI.
- Landais E. (1990), Sur les doctrines des vétérinaires coloniaux français en Afrique noire, in *Cahiers des sciences humaines*, vol. 26, Éditions ORSTOM.
- Larrat R. (1955), Problèmes de la viande en AOF, Paris, Diloutremer.
- Lacrouts R. (1964), Contribution à l'étude des problèmes posés par la production du cheptel africain et malgache. Aspects de commercialisation. Perspectives d'avenir, améliorations souhaitables, Maison-Alfort, IEMVT.
- LOASP, Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, version 2003.
- NISDEL, Nouvelle Initiative sénégalaise pour le développement de l'élevage, octobre 2004.
- Pierre C. (1918), Les produits de l'élevage en AOF, Académie d'agriculture, Commission aux colonies.
- Piette M. (1934), Bilan de l'élevage colonial, son organisation économique et technique, *Rev. méd. vét. exot.*
- Pouillon F. (1990), Stagnation technique chez les nomades, in *Sociétés pastorales et développement*, *Cahiers des sciences humaines*, vol. 26, Éditions ORSTOM.
- Quarles P. van Ufford (1999), *Trade and Traders. The Making of the Cattle Market in Benin*, thèse Université Amsterdam.
- Santoir C. (1977), Les sociétés pastorales du Sahel face à la sécheresse (72-73) : réactions à la crise et degré de rétablissement deux ans après. Le cas des Peuls du Galodjina, in Gallais, Ceget, 17-59.
- Sutter J. (1987), Cattle and inequality : Herd size differences and pastoral production among the Fulani of northeastern Sénégal, *Africa*, LVII.
- Swift J. (1988), Les grands thèmes du développement pastoral et le cas de quelques pays africains, Rome, FAO.
- Thébaud B. (2002), *Foncier pastoral et gestion de l'espace au Sahel. Peuls du Niger oriental et du Yagha burkinabé*, Paris, Karthala.
- Touré O. et Arpaillage J. (1986), *Peul du Ferlo*, Paris, L'Harmattan, 77 p.
- Tricart J. (1956), Les échanges entre la zone forestière de Côte-d'Ivoire et les savanes soudaniennes, *Cahiers d'outre-mer*.
- Tyc J. (1994), Étude diagnostic sur l'exploitation et la commercialisation du bétail dans la zone dite des « six forages », PAPF/GTZ.

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

COMITÉ EDITORIAL: Juan Carlos Torre (Director), Carlos Acuña, Luis Beccaria, Mario Damill, Juan Carlos Korol, Edith Obschatko, Fernando Porta, Juan Carlos Portantiero, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción).

ISSN 0046-001X

Vol. 45

Julio-setiembre de 2005

Nº 178

SANDRINE LEFRANC: Las políticas del perdón y de la reconciliación. Los gobiernos democráticos y el ajuste de cuentas con el legado del autoritarismo.

MARIO DAMILL, ROBERTO FRENKEL Y MARTÍN RAPETTI: La deuda argentina: historia, *default* y reestructuración.

LUIS BECCARIA, VALERIA ESQUIVEL Y ROXANA MAURIZIO: Empleo, salarios y equidad durante la recuperación reciente en la Argentina.

ANA MARÍA MUSTAPIC: Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001.

FERNANDO GROISMAN Y ADRIANA MARSHALL: Determinantes del grado de desigualdad salarial en la Argentina: un estudio interurbano.

INFORMACION DE BIBLIOTECA

INFORMACION INSTITUCIONAL

Desarrollo Económico es indizada, con inclusión de resúmenes, en las siguientes publicaciones: *Current Contents* (Social Science Citation Index, Institute for Scientific Information); *Journal of Economic Literature* (American Economic Association); *Sociological Abstract* (Cambridge Scientific Abstracts); *International Bibliography of the Social Science* (British Library of Political and Economic Science y UNESCO); *Clase* (UNAM, México); *Hispanic American Periodicals Index* (HAPI, Universidad de California, Los Angeles). También en otras ediciones de carácter periódico y en volúmenes especiales nacionales e internacionales, así como en Índices en versión electrónica.

DESARROLLO ECONOMICO – *Revista de Ciencias Sociales* es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 60,00; Países limítrofes, U\$S 68; Resto de América, U\$S 74; Europa, U\$S 76; Asia, África y Oceanía, U\$S 80. Ejemplar simple: U\$S 15 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Más información en: desarrollo@ides.org.ar, o disponible en el Web site: www.ides.org.ar. Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social

Aráoz 2838 ♦ C1425DGT Buenos Aires ♦ Argentina

Teléfono: 4804-4949 ♦ Fax: (54 11) 4804-5856

Correo electrónico: desarrollo@ides.org.ar

LES POLITIQUES ALIMENTAIRES AU MAGHREB ET LEURS CONSÉQUENCES SUR LES SOCIÉTÉS AGROPASTORALES¹

par Véronique ALARY* et Mohammed EL MOURID**

Jusqu'à l'adoption de politiques de libéralisation à partir des années 1980, l'Algérie, le Maroc et la Tunisie ont privilégié une politique d'autosuffisance alimentaire fondée sur la planification et le contrôle des filières. Malgré tout, le niveau de dépendance alimentaire n'a pas cessé de se renforcer durant toute la période. Avec la libéralisation des échanges, les « politiques » mettent en avant le concept de sécurité alimentaire, centré sur la satisfaction des besoins de la population à partir des produits locaux et importés. Quelles sont les conséquences de cette évolution sur les systèmes d'élevage et les sociétés d'éleveurs dans les zones steppiques du Maghreb ?

La recherche de l'autosuffisance alimentaire a souvent été associée, dans les pays du Maghreb, avec une quête idéologique et politique d'autonomie vis-à-vis des anciennes colonies. Les principaux instruments mis en œuvre étaient le soutien aux prix des produits et des intrants et l'« organisation » de la production afin de stimuler et de contrôler l'offre, et de répondre aux besoins des populations. Ainsi, les trois pays dont il est ici question se sont dotés d'un Office céréalier pour gérer les stocks et les échanges céréaliers tandis que parallèle-

* CIRAD-EMVT/ICARDA.

** ICARDA.

1. Cette réflexion sur la dynamique des systèmes agropastoraux s'appuie largement sur les acquis du projet de recherche « The Mashreq/Maghreb Project », coordination et appui technique ICARDA et IFPRI, financé par le FIDA, FADES, CRDI, CAPRI et du projet FEMISE II financé par la Commission européenne. Que ces instituts soient remerciés pour leur soutien ainsi que les équipes des programmes nationaux d'Algérie, d'Irak, de Jordanie, du Liban, de Libye, du Maroc, de Syrie et de Tunisie.

ment, ont été mises en place des politiques de soutien des prix de l'orge pour l'élevage ovin et caprin. Cette période a également coïncidé avec le passage du nomadisme transhumant à l'agropastoralisme avec une meilleure intégration des activités céréalières et d'élevage de petits ruminants. Les déséquilibres monétaires des années 1980 vont cependant conduire bien des pays du Sud à se plier aux conditions imposées par les institutions de Bretton Woods, notamment par le biais des Politiques d'ajustement structurel, pour rétablir les grands équilibres macro-économiques et retrouver la croissance. Il s'est agi alors de développer les secteurs pour lesquels les pays ont des avantages comparatifs, d'encourager les exportations et de diminuer les importations en vue de rétablir l'équilibre de la balance commerciale. Les pays du Maghreb ont alors progressivement adopté le concept de sécurité alimentaire, plus flexible, permettant de répondre aux besoins des populations grâce à l'accroissement de la production et des importations. Cette vision toujours politique mais plus économique et techniciste de la sécurité alimentaire a quelque peu ignoré les dimensions sociales et culturelles, voire biologiques, du concept : « Le choix que chacun, pauvre comme riche, exerce dans cet acte d'achat nous rappelle que manger reste tout autant un acte social que biologique » (Courade, 1996, 22). En outre, les choix politiques raisonnés à l'échelle nationale, à travers l'ajustement de la balance commerciale, ont eu des effets parfois catastrophiques sur le développement de la production agricole non orientée vers l'exportation.

Si les trois pays ont ouvert leurs frontières aux échanges extérieurs, les quantités importées restent relativement modestes pour la viande ovine et caprine, alors que les prix nationaux sont cinq à six fois supérieurs aux prix internationaux. Simultanément, l'État a cherché à développer l'élevage industriel avicole, dépendant de produits importés, à la périphérie des villes pour assurer un approvisionnement régulier de viande à bas prix. Si la consommation de viande ovine est passée de 4,19 à 5,66 kg par personne et par an entre 1960 et 1990, sa part a néanmoins diminué dans les apports totaux de viande de près de 10 %, essentiellement au profit de la viande blanche.

Dans cet article, nous nous proposons d'analyser les conséquences de ces politiques alimentaires sur les sociétés agropastorales de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie dont le principal produit de consommation est traditionnellement la viande de petit ruminant. Comment les politiques alimentaires de ces pays en sont-elles venues à sous-estimer les atouts et les potentialités offertes par les zones « arides et semi-arides » ? Le soutien sans faille accordé à la céréaliculture n'a-t-il pas progressivement conduit à une dégradation globale

des conditions de production et de vie dans les espaces steppiques, propices à l'élevage de petits ruminants ? Les politiques de développement, comme de recherche, axées sur les techniques modernes, n'ont-elles pas négligé les savoirs locaux comme les formes d'organisation traditionnelles qui étaient garantes d'un certain équilibre social et écologique, sans être nécessairement équitables ? Finalement, les effets de ces politiques n'impliquent-ils pas une double marginalisation des zones arides et semi-arides ? Elle serait liée d'une part à l'accroissement de la vulnérabilité des éleveurs, dû en partie à la perte d'autonomie et à la forte dépendance matérielle vis-à-vis du marché et des pouvoirs¹, et d'autre part aux changements des habitudes alimentaires selon l'allocation des subventions.

Une revue rapide de l'histoire des politiques nationales dans les trois pays (partie 1) permet de mieux recadrer les changements induits par ces politiques selon chaque société (partie 2). Au-delà, nous nous efforcerons de dégager les enjeux apparents et implicites, de mettre en exergue les effets induits de ces politiques sur ces économies pastorales ainsi que les différents types de risque qu'ils font peser sur la filière « petit ruminant » et, par conséquent, sur l'économie globale des zones steppiques.

DE L'AUTOSUFFISANCE À LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE... UN AJUSTEMENT POLITIQUE

Les principaux tenants des politiques alimentaires au Maghreb s'inscrivent largement dans les grands courants de pensée politique qui ont marqué le développement de la zone depuis les Indépendances. Fondées sur le principe d'autosuffisance alimentaire durant les années post-coloniales d'autonomisation, puis les années « socialisantes » de développement volontariste et autocentré, les politiques alimentaires ont largement adopté le concept de sécurité alimentaire avec le mouvement de libéralisation et de mondialisation actuelle. Comment se sont traduits ces grands objectifs dans les faits ? Ce discours affiché

1. Partant de la définition de la vulnérabilité comme la probabilité de voir ses conditions de vie se dégrader, quel que soit son niveau de richesse, face aux fluctuations de la vie (Rousseau, 2003), on suppose que la perte d'autonomie des éleveurs vis-à-vis des aléas extérieurs (climatiques, variation de prix, etc.) accentue leur vulnérabilité.

d'autosuffisance alimentaire semble masquer une forte extraversion – quasi ancestrale – du secteur alimentaire dans les pays du Maghreb et une dépendance croissante envers le marché international.

L'État, organe central de la politique

La période post-indépendance se caractérise par une politique de recherche d'autonomie à tout prix. Le développement d'un modèle intensif fondé sur l'irrigation s'impose rapidement pour atteindre l'objectif martelé d'autosuffisance alimentaire. Peu d'attention est finalement portée aux zones arides et semi-arides à dominante pastorale, à l'exception de la refonte du statut foncier qui va de pair avec la maîtrise politique et administrative de ces zones. En effet, on assiste très vite à une remise en cause, puis à une déstructuration, des formes traditionnelles d'exploitation du foncier, comme les terres *habous*¹ et les terres *arch* (appartenant à un collectif), mouvement entamé durant la période coloniale et dont l'objectif, après les indépendances, vise essentiellement à une redistribution du potentiel foncier dans un souci de paix sociale.

Cette période de déstructuration, qui s'inscrit dans le cadre d'une rupture avec la période coloniale, est suivie par une phase de reconstruction collective ou encore organisée. Sont ainsi définies des politiques de « développement construit » et de modernisation de l'agriculture par l'intégration du secteur traditionnel au secteur moderne hérité de la colonisation. Dans ce schéma, les pouvoirs publics adoptent massivement, dans les trois pays, la politique de « coopérativisation » forcée (Elloumi *et al.*, 2004). En Algérie, on peut distinguer la politique d'autogestion, mise en place en 1963, de la politique de collectivisation démarrée en 1971. Tandis que la première correspond à l'appropriation collective des terres détenues par les colons, la seconde s'inscrit dans une politique volontariste de mise en commun des moyens de production. En Tunisie, l'expérience coopérative est réalisée autour d'anciennes terres coloniales, mais elle se solde par un échec massif dès 1969. Ce mouvement est moins suivi au Maroc où, très rapidement, les grands propriétaires vont récupérer les terres des colons. En Algérie et en Tunisie, l'expérience « socialisante » est plus fondamentalement fondée sur le principe de l'intégration de l'ensemble des moyens de production, y compris le cheptel, dans la

1. Les « habous » recouvrent un ensemble de biens (terre, immeuble, etc.) dont le régime est strictement religieux et le principe de transmission repose sur la donation pour servir à une cause de solidarité.

coopérative et ce autour d'un domaine foncier issu soit des terres privées soit des terres communes dans les zones agropastorales et pastorales. Le Maroc, pour sa part, va davantage opter pour le contrôle sectoriel des filières.

La période « socialiste » va connaître son apogée avec le « boom » économique des pays européens dans les années 1970, lequel va stimuler une forte demande en matières premières (pétrole, phosphate, produits agricoles) et en main-d'œuvre. Les revenus de la rente pétrolière, comme les migrations alternantes des travailleurs émigrés et les transferts monétaires liés, vont constituer une ressource importante des États pour financer les politiques de fixation de bas prix de la production à la consommation pour les produits agricoles et l'établissement de subventions aux intrants agricoles, avec un recours aux importations en cas de déficit. Elle correspond également au « temps » de la planification alimentaire et nutritionnelle avec la juxtaposition et la coordination d'un ensemble de politiques sectorielles : mise en place de fonds de compensation pour financer les importations de produits de première nécessité fondés sur un système de taxe sur les produits de luxe, développement de grands programmes de développement sectoriel, indemnisation des calamités agricoles, etc. Toutefois, les investissements dans le secteur agricole enregistrent une forte baisse par rapport aux autres secteurs, notamment celui de l'industrie lourde. Ainsi, entre 1970 et 1980, la part de l'investissement public agricole dans l'investissement total chute de 29,5 % à 8,8 % au Maroc et de 20 % à 12 % en Tunisie. Les principaux objectifs visés par l'investissement public étaient le soutien au développement des produits agricoles dits « stratégiques » : céréales, lait, pomme de terre, betterave à sucre, huiles. L'investissement pour l'irrigation constituait l'un des piliers de la politique : près de 70 % des investissements agricoles y étaient consacrés au Maroc et en Tunisie.

Toutefois, en dépit de ce cadre politique d'action et des investissements productivistes réalisés, les importations en produits céréaliers n'ont cessé d'augmenter dans tous les pays du Maghreb (fig. 1), en raison d'une forte croissance globale de la demande qui tient à la fois à une croissance démographique soutenue et aux subventions à la consommation. Elles sont ainsi passées de 16 % à 31 % de la disponibilité en céréales au Maghreb entre les années 1960-1970, alors que la consommation annuelle de céréales par habitant n'augmentait que de 13 % (passant de 194 kg à 220 kg par personne et par an). Elles atteindront même 52 % de la disponibilité en céréales à la fin des années 1990.

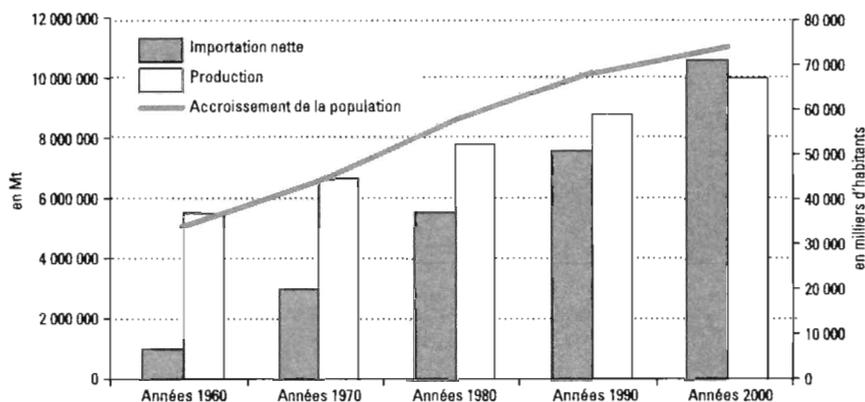


FIG. 1. — Analyse comparée de la production et des importations nettes de céréales et la croissance démographiques au Maghreb

Source : FAOSTAT, 2004.

Les politiques développées au cours de cette période vont avoir des effets ambivalents et différenciés selon les pays et le type d'élevage. On va, par exemple dans les années 1960, assister à une décapitalisation massive des éleveurs en Tunisie (par vente, voire par abattage du cheptel) due à la fois au mouvement de « coopérativisation » et aux épisodes de sécheresse (réduction de 7,5 % des effectifs), et à une forte paupérisation des producteurs algériens devenus de simples ouvriers agricoles. Cette période perdure jusqu'à la fin des années 1980 en Algérie avec la dissolution des coopératives d'éleveurs, appelées CEPRA (Coopérative d'élevage de production de la révolution agraire) en 1984, puis celle des domaines agricoles socialistes (DAS) en 1988¹. L'augmentation observée du cheptel dans les années 1960-1970 paraît fortement liée à la politique algérienne (fig. 2). Parallèlement, la consommation de viande de petits ruminants (ovins et caprins) représenterait un peu plus du tiers des apports carnés totaux même si elle entamait une légère diminution (passant de 38 à 34 % des apports en viande).

1. Les DAS ont eu un impact important sur les systèmes steppiques avec le large développement de l'alimentation à base de fourrage et la diminution de l'*achaba*, c'est-à-dire de la transhumance des animaux du sud vers le nord.

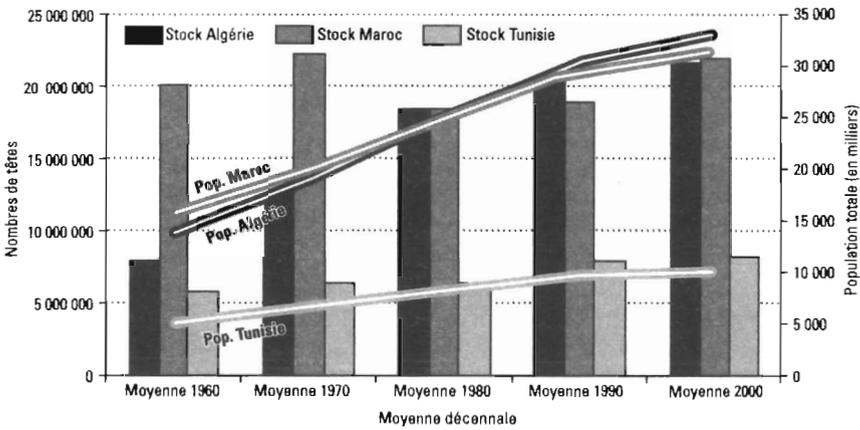


FIG. 2. — Évolution comparée du stock de petits ruminants et de la population totale

Vers une régulation par le marché

La période de pré-ajustement dans les années 1980 marque l'abandon progressif des politiques autocentrées et signe les prémices d'une politique plus libérale. Ce changement est largement imputable à l'effondrement des prix des hydrocarbures et des phosphates¹ – entraînant une diminution drastique des réserves de devises, et un déséquilibre de la balance commerciale – et, dans une moindre mesure, aux premiers signes de ralentissement de la demande européenne. Durant cette période, la Tunisie et le Maroc choisissent d'abandonner leur stratégie industrielle de substitution. Les importations en céréales vont alors plus que doubler. Le surendettement et le faible niveau de diversification de l'économie marocaine, dès 1983, imposent au pays les Plans d'ajustement structurel, mis en place par les Institutions de Bretton Woods. La Tunisie et l'Algérie les adopteront respectivement en 1986 et en 1994.

Comme partout, l'ajustement vise à la stabilisation des indicateurs macro-économiques par le rétablissement des grands équilibres financiers du pays. Cette stabilisation se traduit par une contraction de la

1. Pour l'Algérie, le prix du pétrole subit une chute de plus de 50 % en 1986 par rapport à 1979. Pour le Maroc et la Tunisie, le prix du phosphate a diminué de moitié de 1975 à 1978 (Chebbi et El Mourid, 2004).

demande et un accroissement des exportations. Elle vise également à dynamiser le secteur privé par l'instauration des mécanismes de marchés dans les principaux secteurs d'activité. La Tunisie et le Maroc, du fait de leur stabilité politique, vont majoritairement profiter du processus de délocalisation des industries européennes (textiles et confection, cuirs et chaussures et industries mécaniques et électriques) et vont, en outre, encourager certains secteurs à l'exportation. Si la Tunisie développe plus particulièrement et rapidement son activité touristique balnéaire, les deux pays vont aussi privilégier les cultures à l'exportation comme l'arboriculture, les agrumes et le maraîchage. La dévaluation des taux de change nominaux va favoriser les échanges à l'exportation.

Les Programmes d'ajustement structurels du secteur agricole (PASA) comprennent deux principales composantes : le démantèlement des Offices, plus généralement un désengagement de l'État des fonctions d'encadrement des producteurs, et une libéralisation progressive des prix à la production et des prix des intrants (accompagnée d'une diminution des barrières douanières pour favoriser la compétitivité et d'une réduction progressive des subventions sur les prix à la consommation). Si ce désengagement comptable a certes indéniablement contribué à renforcer la vulnérabilité des exploitations mixtes des zones arides et semi-arides à l'ensemble des contraintes climatiques, il a eu aussi des effets parfois positifs : ainsi les bonnes années de récolte, le recours modéré aux intrants permet de dégager des marges agricoles plus élevées alors que, lors des mauvaises années, le coût de la complémentation diminue de façon drastique la rentabilité de l'activité d'élevage (Elloumi *et al.*, 2004).

Toutefois, dans les faits, la libéralisation agricole reste encore timide aujourd'hui. Dans les trois pays, le secteur céréalier demeure étroitement contrôlé par l'État, que ce soit par des établissements publics à caractère industriel et commercial, comme l'Office national interprofessionnel des céréales et des légumineuses (ONICL) au Maroc ou l'Office céréalier en Tunisie, ou à caractère administratif comme l'Office interprofessionnel algérien des céréales (OIA). Si, dans le cadre des réformes, ces institutions ont été amenées à intégrer dans leur gestion des objectifs de rentabilité, d'efficacité ou de compétitivité, toutes ont maintenu une position monopolistique sur les opérations d'approvisionnement en semences, de collecte, de stockage et, en situation de crise, de distribution et d'importation des céréales et ses dérivés. En outre, les trois pays ont maintenu des prix élevés à la production et faibles à la consommation avec des droits de douane modulables. Par exemple, au Maroc, un système tarifaire par plateaux et modulable en fonction des prix cibles sur le marché international a

été instauré. Il est vrai que le système céréalier (y compris la jachère) représente près de 80 à 90 % de la superficie agricole en sec au Maghreb et que les céréales représentent toujours près des deux tiers des apports énergétiques dans la ration alimentaire de la population maghrébine. Dans ce contexte, l'État peut difficilement abandonner ses fonctions de régulation au risque de remettre en cause sa légitimité politique.

Le secteur de l'élevage ne connaîtra pas le même sort. Avec la libéralisation, les États abandonnent très vite les subventions directes. Les prix de la viande rouge vont connaître de fortes augmentations. Toutefois afin d'éviter l'agitation sociale, la Tunisie comme le Maroc vont maintenir des fourchettes de prix, notamment durant les périodes des fêtes religieuses (Ramadan et Aïd El Kebir). En revanche, les importations restent fortement contrôlées par l'État.

À partir des années 1990 et du mouvement de mondialisation (adhésion au GATT, signature des accords de l'OMC pour la Tunisie et le Maroc et des accords de la Zone de libre-échange européenne, ZLE), les pays doivent accélérer la réforme libérale du secteur agricole. De nombreux débats soulèvent alors la question de la viabilité du secteur agricole dans un contexte de compétition et notamment celle de la « durabilité » de ses fonctions économiques, sociales, alimentaires et environnementales dans un contexte où l'exode rural va de pair avec l'accroissement du chômage urbain. Dès lors, un certain nombre d'initiatives se développent pour faire prendre conscience aux décideurs politiques des risques que comporte un processus si rapide et si exclusif. Les concepts de sécurité alimentaire ou de risque d'insécurité alimentaire sont largement utilisés dans les discours anti-libéraux chez les partisans d'une réforme progressive, mais pas uniquement toutefois.

Dans ce nouveau contexte, les gouvernements tentent de mettre en œuvre une stratégie de développement rural prenant en compte la diversité des situations régionales, mais aussi la dimension sociale et environnementale de l'agriculture, que ce soit dans la lutte contre la pauvreté ou la gestion durable des ressources naturelles. En 2000, le Maroc a, par exemple, organisé un Colloque national de l'agriculture et du développement rural. Face aux risques sanitaires, notamment la « crise de la vache folle », la Tunisie a mis l'accent sur une politique de sécurité alimentaire et de santé publique et sur l'organisation professionnelle des filières. De son côté, l'Algérie lance le Plan national de développement agricole et rural (PNDAR) qui marque un tournant important dans la politique agricole algérienne. Il met l'accent sur la responsabilisation des producteurs, l'investissement en milieu rural

(incitation à la création d'unités de transformation) et le développement durable. Aujourd'hui, la recherche agricole sur les exploitations en milieu aride est devenue un enjeu prioritaire en vue de réduire la pauvreté, d'augmenter la productivité, de protéger les ressources naturelles menacées par la désertification et de réduire, voire de stabiliser, le flux de migration vers les villes. La sécurité alimentaire fait désormais partie intégrante des politiques de développement durable.

Le concept de sécurité alimentaire justifie également un soutien continu aux secteurs stratégiques, notamment le secteur céréalier, qui reste largement contrôlé par les États. Pour ces derniers, une privatisation intégrale risquerait, en effet, d'affecter les populations les plus vulnérables. Pourtant, le prix plancher des céréales durant les périodes de sécheresse reste voisin du prix international et il lui est même supérieur durant les bonnes années. Finalement l'État prend des risques limités durant les périodes difficiles. Alors que l'élevage de petits ruminants constitue l'activité la mieux adaptée pour la valorisation des ressources steppiques des plateaux, l'État va accompagner le développement rapide d'unités industrielles privées d'élevage avicole à proximité des grandes villes, fondées en partie sur l'importation d'aliments. Aujourd'hui, la consommation de volailles représenterait près de 45 % de la consommation de viande, au détriment de la viande ovine et caprine qui ne représenterait plus que 26 % en 2002 (FAOSTAT, 2004). Il ne s'agit plus, à proprement parler, d'autosuffisance alimentaire, mais le concept de sécurité alimentaire masque une réalité bien plus complexe et pas toujours concordante aux intérêts des populations vulnérables. Le discours ne cherche-t-il pas finalement autant à légitimer le pouvoir qu'à maximiser les profits ? Quelles sont les conséquences de ces politiques sur les activités pastorales des espaces arides et semi-arides et le devenir des sociétés ?

LES POLITIQUES ALIMENTAIRES ET LEURS CONSÉQUENCES SUR LES SOCIÉTÉS AGROPASTORALES

S'il est difficile de faire la part du poids de chaque type de politique sur les changements globaux des économies des pays considérés, nous nous proposons de voir comment ces différentes politiques agricoles et alimentaires ont affecté le cadre global de fonctionnement des économies pastorales.

Destructuration sociale et dépendance matérielle

Le contrôle des zones pastorales, mis en place à l'époque de la colonisation, s'est poursuivi par un vaste mouvement de sédentarisation des éleveurs durant la période post-indépendance, tantôt encouragé par les politiques alimentaires de soutien à la céréaliculture et les réformes foncières, tantôt imposé pour des objectifs de cohésion nationale et de concorde sociale. Avec la destruction des formes précapitalistes d'organisation sociopolitique traditionnelle (Belhedi, 1989), l'État étend son autorité sur l'ensemble du territoire, limite les contre-pouvoirs traditionnels (tribus, notables) et fixe le cadre administratif dans lequel s'opèrent la mobilité et l'accumulation. Ainsi, les notables de fractions (*cheikh*) ainsi que les *caïds*, responsables d'un territoire tribal, se voient dépossédés de leur pouvoir local. Pourtant ces notables – du fait de leur autorité reconnue localement – contribuaient à une bonne gestion des conflits fonciers et à une régulation efficace des tensions entre fractions ou tribus. En outre, par des réunions, ils assuraient une relative coordination des déplacements saisonniers des troupeaux sur les parcours communs. Ces changements dans la gestion des ressources pastorales vont s'accompagner d'un vaste mouvement de nationalisation ou d'appropriation sauvage par les grands éleveurs ou les notables de la ressource foncière dans un contexte de réforme agraire plus ou moins larvée.

Si les formes de régulation traditionnelle ne constituaient pas un modèle idéal dans le sens où elles reproduisaient bien souvent les rapports de force conflictuels ou inégalitaires à l'échelle communautaire, voire territoriale, leur désorganisation va favoriser les comportements opportunistes ou isolés, notamment dans l'utilisation des ressources naturelles (bois, fourrage, eau, sol). Cette gestion anarchique ou plus individualiste va bien souvent provoquer un déséquilibre croissant entre ressources disponibles et demande au-delà du seuil de leur renouvellement, ce qui va engendrer un processus de surexploitation et de dégradation dans un contexte de forte pression démographique¹.

Avec le rétrécissement des espaces de parcours lié à la privatisation et l'encouragement à la production de céréales, se développe dans les zones arides et semi-arides un système extensif fondé sur les céréales et l'élevage jusqu'aux zones steppiques des hauts plateaux. À la fin des années 1960, en Algérie, la céréaliculture en sec recouvrait près d'un

1. La population du Maghreb est passée de près de 12 millions en 1880 à 73,5 millions en 2005 (<http://www.ined.fr>).

million d'hectares dans ces régions (Regazzola, 1968, cité par Guillermo, 1999). En une décennie, on a enregistré une augmentation de près de 20 % des superficies en blé et en orge. Elle atteint même 50 % en Tunisie. Cette évolution s'explique par la « réactivité défensive » des éleveurs précarisés et rendus vulnérables qui conduit à étendre les superficies pour pallier l'irrégularité et la faiblesse des rendements céréaliers (Boukhobza, 1989). Le développement de la céréaliculture conduit aussi à modifier fortement le calendrier (calé sur les mises en culture), la durée (raccourcie) et les parcours (réduits) des transhumances pastorales. Désormais, la mobilité qui constituait l'un des mécanismes privilégiés de gestion des risques en zone aride s'avère problématique, voire impossible au profit d'un élevage sédentarisé.

Dans les pays voisins, la « coopérativisation » des biens de production (dans les années 1960 en Tunisie et les années 1970 en Algérie) s'étend et va entraîner une vente massive du cheptel de petits ruminants par les éleveurs. Ainsi, la Tunisie enregistre une diminution de 8 % de son effectif au cours de cette période (FAOSTAT, 2004). Cette tentative de redistribution est cependant vite contrée par les gros éleveurs qui y voient une atteinte à leurs privilèges. En outre, ce sont ces mêmes éleveurs qui contrôlent l'approvisionnement en viande des villes. Aussi, la décapitalisation massive en Tunisie et la grève des maquignons d'Alger en 1976, avec le risque de déstabilisation sociale qu'elles impliquaient, vont marquer l'échec des coopératives d'éleveurs. Enfin, les petits éleveurs algériens vont, pour la plupart, abandonner leur activité première pour devenir de simples salariés agricoles des coopératives. Cette salarisation de l'agriculture a donc remis fortement en cause les fondements du pastoralisme transhumant.

Pour l'ensemble du Maghreb, l'effectif global du cheptel ovin et caprin est passé de 26 millions à près de 41 millions au cours de la décennie 1960 pour se stabiliser autour de 44 millions durant les années 1970-1980. Cette augmentation rapide du cheptel, la plus forte en Algérie, semble également avoir été favorisée par les distributions conjoncturelles d'orge et de fourrage au cours des sécheresses. Ce qui ne va pas sans poser un grave problème de renouvellement des pâturages et de dégradation du tapis herbacé, fragile et discontinu dans les régions arides à court terme. Progressivement généralisé et quasiment institutionnalisé, ce système interventionniste, appelé « programmes de lutte contre les effets de la sécheresse » ou « Fonds de calamités naturelles » ou encore « Fonds de sauvegarde du cheptel », va aggraver la dépendance matérielle des pasteurs, structurellement subordonnés aux aides pendant les périodes de sécheresse, même si ces aides sont désormais intégrées aux stratégies de conduite des troupeaux.

Dans le même temps, ont lieu des changements profonds des systèmes d'élevage, avec une dichotomie croissante entre des grands éleveurs (nomades ou sédentaires et urbains) qui deviennent minoritaires et la masse des petits éleveurs sédentaires. Parmi les grands éleveurs, Guillermo (1990) distingue en Algérie « une aristocratie nomade » très minoritaire qui regroupe des éleveurs traditionnels fidèles à un mode de vie austère et « les éleveurs capitalistes », plus en phase avec le marché et opérant certains investissements (camions, citernes mobiles). Sous l'effet de la réduction drastique des troupeaux et des terres de parcours, le mode de vie des éleveurs évolue vers une relative sédentarité. Parallèlement, leur dépendance économique vis-à-vis du marché augmente sensiblement, pour l'approvisionnement en orge et en son notamment, et ils semblent désormais beaucoup plus sensibles et plus vulnérables aux fluctuations des prix des intrants. En outre, au cours de cette période marquée par une volonté affichée d'autonomie, les petits éleveurs sont apparus soumis aux éventuels inflexions des politiques étatiques, dans le système d'approvisionnement en situation de crise climatique par exemple. Les autres interventions étatiques concernent les opérations de protection et de conservation des zones de parcours, les tentatives de mise en place de codes pastoraux, l'amélioration des conditions de vie, l'amélioration de la fourniture en eau (mise en place de citernes, forages de puits, entretien des réservoirs naturels...). Les années 1970 ont aussi vu la mise en place des projets de grande envergure comme le projet « barrage vert » qui visait à freiner le processus de désertification, et les programmes alimentaires mondiaux avec le développement de l'arboriculture dans les zones sèches. Mais, faute de connaissance approfondie de ces milieux, de coordination et d'encadrement technique performant, et en l'absence de systèmes de suivi et d'évaluation, ces projets ont eu des résultats peu probants.

Sous couvert de modernité et d'indépendance alimentaire, les politiques mises en œuvre vont modifier de manière profonde et irréversible l'ensemble des conditions et des logiques sociales de production des éleveurs jugées trop traditionnelles, pourtant garantes d'une gestion sociale et technique soucieuse de durabilité des espaces pastoraux fragiles. La privatisation des terres a ainsi conduit à un morcellement et une réduction drastique des superficies effectivement disponibles et ce à la limite de la survie pour les éleveurs¹. La contractualisation des

1. En zone aride, le seuil a été fixé à 60 ha de terres en sec par coopérateur en Tunisie pendant la collectivisation (Ben Saad, 2002) alors que les petites et moyennes exploitations, qui représentent plus de 90 % de la population, comptent en moyenne moins de 10 ha.

éleveurs (via la « coopérativisation ») et la place croissante des intrants achetés sur le marché vont parachever la perte d'autonomie matérielle et sociale des sociétés pastorales. Aujourd'hui, les années à pluviométrie faiblement déficitaire, les ressources fourragères locales couvrent moins des deux tiers des besoins des troupeaux (Nefzaoui, 2002).

Vulnérabilité croissante des éleveurs

Durant la période de pré-ajustement en Tunisie comme au Maroc, les priorités du développement vont être axées, d'une part, sur la revalorisation des prix des produits agricoles et la stimulation de l'investissement agricole, et d'autre part, sur le renforcement de l'encadrement des producteurs pour faciliter la modernisation du secteur traditionnel. Ces politiques marquent la fin des politiques industrialisantes et de bas salaires maintenues grâce à des prix faibles à la consommation¹. La revalorisation des prix agricoles est réalisée soit par le relèvement des prix administrés des produits de base (céréales, olive à huile, lait), soit par la libéralisation des marchés (viande), en maintenant les prix subventionnés sur certains intrants.

Pour les régions arides, notamment les zones de steppe de Tunisie centrale, cette période a été relativement faste du fait de l'augmentation des prix des produits de l'élevage, des céréales et des cultures maraîchères – tout en maintenant les subventions à certains intrants (eau d'irrigation, concentrés et orge pour l'engraissement des ovins, etc.). Cela a accéléré le changement dans la conduite de l'élevage ovin avec le parachèvement du passage de la conduite pastorale à une conduite fondée sur la complémentation alimentaire (apport de grains et concentrés dans la ration des animaux) et la sédentarisation complète du cheptel (annulation des transhumances saisonnières). Si les programmes de lutte contre les effets de la sécheresse tentent de mettre en place des actions préventives, comme l'amélioration des terres de parcours par l'ensemencement, la replantation ou la fertilisation, les éleveurs vont intégrer les subventions, voire les distributions gratuites des aliments pour le bétail comme une composante essentielle du mode de gestion à moyen terme du troupeau. Les conséquences sont une surexploitation des parcours pendant les périodes de sécheresse mais aussi une modification progressive des races d'élevage. En Tunisie, la race *bergui* ou *Queue Fine*, plus exigeante d'un point de vue

1. La politique des bas salaires visait en partie à maintenir une main-d'œuvre ouvrière bon marché pour le développement d'un secteur industriel compétitif.

alimentaire, est valorisée au détriment de la race locale *Barbarine*, à grosse queue, plus résistante aux sécheresses du fait de ses réserves lipidiques et sa capacité à moduler son rythme de reproduction en fonction des ressources disponibles (Bourbouze *et al.*, 1999). Néanmoins, la race *Queue Fine* se développe surtout dans les exploitations qui bénéficient d'un accès pérenne à un puits de surface pour abreuver le bétail. Cette tendance marque la fin d'un mode de conduite sécuritaire et sa réadaptation au marché de la demande. En effet, on assiste à un abandon des mécanismes de régulation à la fois social et économique de la sécheresse par les producteurs – fondés sur une organisation sociale de la mobilité, elle-même garante d'une gestion technique à moindre coût du troupeau – et à une substitution par l'action de l'État.

En Algérie, la période transitoire vers l'économie de marché va durer plus de quinze ans. Elle se caractérise en milieu rural par une importante réforme agraire : les coopératives sont dissoutes et la terre fait l'objet d'une réappropriation individuelle, l'importation des intrants est libéralisée. Cependant, le morcellement foncier qui en découle ainsi que les différentes formes d'appui étatique à la céréaliculture et les prêts accordés aux nouveaux investisseurs pour l'acquisition des équipements ou matériels vont accélérer le processus de dégradation des terres de parcours : certains espaces steppiques sont mis en culture ou font l'objet d'une surexploitation, notamment par le biais des équipements en citernes ou camions qui facilitent le maintien du troupeau dans ces zones dégradées. Dans ce contexte, différentes décisions vont être prises : a) l'élaboration de règlements dans les domaines du pastoralisme et de la gestion de l'espace ; b) la promotion de l'élevage par la mise en place d'infrastructures (notamment hydraulique pastorale), l'établissement de mesures socio-économiques et un certain nombre d'actions de restauration des zones pastorales¹ ; et c) la création du Haut Commissariat au développement de la steppe (HCDS) en 1981, en vue de renforcer l'appui aux éleveurs dans les zones steppiques et la coordination des projets sur ces zones. Ces dotations institutionnelles ont permis la mise en place d'un plan de développement de la steppe en 1985-1989 dont l'objectif est de revitaliser et revaloriser les zones arides et semi-arides sévèrement éprouvées par des sécheresses successives. Un institut de financement, la Banque agricole de développement rural (BADR), devait faciliter les investissements privés en milieu rural. On assiste pourtant, durant la période 1983-1984

1. Plantations d'arbustes fourragers, re-semis, mise en défens ou pacage différé, mise en place de projets référentiels, encadrement et organisation de l'espace pastoral et mise en place d'infrastructures.

à 1990-1991, à une diminution drastique des crédits en milieu rural, de près de 85 % pour les crédits d'exploitation et de 69 % pour les crédits d'investissement (BADR, 1992). Cela est en partie lié au problème de remboursement des producteurs, mais aussi à la restructuration du secteur socialiste par la dissolution des coopératives étatiques et la multiplication des petites unités de production qui perdaient la caution étatique.

La période d'ajustement, puis de libéralisation de l'économie, va achever de marginaliser le secteur agricole des zones sèches. L'augmentation des prix des intrants importés ne permet plus aux éleveurs de les utiliser. La consommation d'engrais, de pesticides est quasiment nulle. Les opérations de labour vont être réduites. Si la recherche nationale comme la recherche internationale développent des semences sélectionnées, plus productives et résistantes à la sécheresse, peu d'éleveurs y ont cependant accès faute d'approvisionnement dans les zones enclavées ou faute de crédits pour financer la campagne. Les réformes agraires avortées, ratées ou larvées ont conduit à un morcellement du foncier au statut généralement flou. L'absence de droits fonciers constitue le principal frein à l'obtention de crédits bancaires pour l'investissement. D'après les enquêtes¹, près de 21,8 % des éleveurs au Maroc et 33 % en Tunisie attribuent le refus de crédit au problème d'indivision sur les terres. Avec la massive décapitalisation des petits éleveurs durant les dernières sécheresses (1998-2002)², 34,3 % des éleveurs de la communauté marocaine déclarent que l'absence d'objet d'hypothèque constitue aujourd'hui le principal frein à l'accès au crédit.

On assiste aussi à un phénomène de concentration de l'élevage au Maroc et en Algérie : les éleveurs urbains disposant de plus de 500 têtes constituent, certes, une minorité, mais s'approprient plus facilement les ressources foncières et financières et ce sont eux qui maîtrisent les réseaux de commercialisation et d'approvisionnement des villes en viande rouge. Maîtrisant l'appareil administratif, ils jouent aussi un rôle important dans les formes de régulation des importations officielles, comme en Algérie.

Parmi les plus petits éleveurs, on peut distinguer les agropasteurs ou éleveurs capitalistes (de 50 à 150 têtes), qui arrivent à dégager des

1. Ces enquêtes ménages (près de 200) ont été réalisées en 2003-2004 dans le cadre du projet FEMISE II / ICARDA auprès de trois communautés, une dans chacun des pays du Maghreb, en collaboration avec l'INRAT en Tunisie, l'INRAA en Algérie et l'INRA au Maroc. Les trois communautés appartiennent à des milieux arides ou semi-arides

2. On enregistre une décapitalisation de près de 35 % dans la communauté tunisienne, au Maroc, le troupeau moyen passe de 27 à 15 brebis entre 1999 et 2002 et 31 % des producteurs de la communauté algérienne ont abandonné l'élevage lors de la sécheresse 1998-2002.

revenus importants grâce à l'embouche pour l'Aïd, et la masse des autres éleveurs qui vendent régulièrement un mouton ou un chevreau pour couvrir les dépenses de trésorerie du ménage. Si l'élevage est un moyen d'accumuler pour les premiers, il s'apparente plutôt à de l'épargne de trésorerie pour les seconds. Tous ces petits éleveurs restent très vulnérables : des besoins monétaires immédiats peuvent obliger à vendre à un prix médiocre le bétail engraisé avant la période des fêtes religieuses. On observe donc une grande variabilité des effectifs selon le contexte climatique et la capacité de recapitalisation après une sécheresse.

Pour l'instant, si les États abandonnent progressivement leurs prérogatives pour les filières d'exportation (filières maraîchères et fruitières comme l'huile d'olive, les dattes, etc.), ils gardent, dans les trois pays, le contrôle des filières céréalières et ovines, qui constituent deux piliers importants de la cohésion nationale et de la concorde sociale. La régulation du secteur céréaliier reste l'apanage des Offices, même si les importations sont plus ou moins libéralisées. Le secteur de la viande rouge paraît libéralisé du fait de la limitation de la réglementation des prix nationaux mais les importations réelles restent largement contrôlées par l'État ou certains acteurs proches. Au Maroc, les droits de douane atteignent près de 250 % à l'importation en 2004. En Algérie, les importations sont régulées par de gros chevillards¹ qui maîtrisent une part importante de la filière viande rouge. En Tunisie, l'État intervient régulièrement durant les périodes de Ramadan et de l'Aïd El Kebir pour éviter les flambées de prix avec une fixation indicative des prix et un renforcement ou au contraire une relaxation des contrôles douaniers aux frontières régionales, notamment avec l'Algérie.

Le commerce informel aux frontières est estimé à près de 1 800 000 têtes qui sont clandestinement exportées d'Algérie vers les deux pays voisins. Ces flux, bien qu'informels, sont partiellement régulés par un renforcement ou un relâchement des contrôles douaniers aux frontières. Au cours de l'année, les flux se régularisent par des spécialisations régionales (naisseurs et engraisseurs). Peut-on malgré tout en conclure qu'il existerait des formes régionalisées d'auto-suffisance alimentaire ? Rien n'est moins sûr dans la mesure où les flux transfrontaliers ne semblent pas atténuer la pression de la demande qui conduit à des flambées du prix du mouton au moment de l'Aïd El Kebir dans tout le Maghreb. Il y a là aussi une faille dans les mécanismes de régulation du marché. L'absence de véritables professionnels

1. Bouchers en gros ou semi-gros.

semble également être de nature à favoriser les comportements spéculatifs depuis les producteurs jusqu'aux commerçants de détail.

En revanche, au nom de la sécurité sanitaire, les importations légales de viande rouge en provenance d'Europe sont fortement limitées. Aussi, la sécurité alimentaire avec son corollaire de sûreté sanitaire constitue aujourd'hui un argument important de soutien des agricultures nationales.

LA PLACE DE L'ÉLEVAGE DANS LES POLITIQUES DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

On observe aujourd'hui des changements dans les modes de consommation urbaine au Maghreb, avec notamment l'augmentation de la consommation de produits issus de l'industrie alimentaire. La consommation de la viande ovine ou caprine décroît progressivement au risque d'être progressivement reléguée à une fonction presque ostentatoire de satisfaction d'habitudes sociales et religieuses. N'est-ce pas ainsi qu'il convient d'analyser le maintien d'un interventionnisme ciblé des États, durant les fêtes musulmanes, avec des impératifs d'ouverture du marché ?

Les politiques alimentaires : jeu politique et enjeu social

L'examen des politiques alimentaires au Maghreb montre que les concepts ont fortement évolué en fonction du contexte socio-économique national et du cadre international de réflexion politique. En apparence, les pays sont passés d'un développement autocentré – qui s'appuyait sur la notion d'autosuffisance alimentaire – à un développement extraverti ou libéral, privilégiant le concept de sécurité alimentaire. Force est cependant de constater que, durant toute cette période, les pays concernés ont vu leur niveau de dépendance extérieure pour l'approvisionnement en denrées de base se renforcer. Si, dans les discours, les gouvernants semblent accepter une certaine extraversion, la recherche d'autosuffisance reste néanmoins une priorité. Comment expliquer autrement les vastes programmes de recherche et développement sur les semences améliorées adaptées aux conditions des milieux arides et semi-arides ? Pourquoi déclarer avoir atteint une autosuffisance presque optimale pour les viandes rouges

dans les trois pays, alors que le marché sous-régional fournirait plus du quart des besoins de la Tunisie ? Si les États ont ouvert les importations céréalières au secteur privé, ils ont maintenu tout l'arsenal d'instruments de gestion matérielle et financière de la filière céréalière par les Offices. La libéralisation des prix sur le marché de la viande semble s'arrêter aux frontières sachant que les prix nationaux sont cinq à six fois supérieurs aux prix internationaux.

La politique de subvention à la consommation alimentaire, principal instrument de la politique alimentaire des pays du Maghreb, répond surtout à deux objectifs : garantir un prix stable et rémunérateur aux producteurs afin de limiter l'exode rural ; maintenir des prix faibles à la consommation pour l'ensemble des couches sociales de manière à assurer des apports nutritionnels minimaux. Les mesures politiques mises en œuvre affichent donc une option « biais urbain » relativement marquée qui se justifie par la forte croissance urbaine comme par le souci de stabilité sociale et de reproduction de clientèles politiques. Les émeutes du pain en Tunisie en 1984 et les événements de Casablanca en juin 1981 et en janvier 1984 viendront conforter cette préférence.

Au cours des années 1980, la question alimentaire a été intégrée dans un ensemble de réformes économiques. Si les importations par le secteur privé ont été autorisées, elles sont souvent restées entre les mains de groupes d'influence, généralement de gros éleveurs algérois, proches des décideurs politiques par les postes administratifs qu'ils occupent. De même, la répartition des subventions entre les différentes denrées de base paraît davantage liée à la nature des liens tissés entre opérateurs qu'à des impératifs d'ordre alimentaire. On se situe donc manifestement bien dans un contexte de collusion entre les différents acteurs de nature à favoriser le maintien de positions rentières et la reproduction de clientèles. En Tunisie, le montant des compensations financières publiques pour la viande ne représentait plus que 7,5 % en 1990, contre 26,3 % en 1980. Si les États ont toujours pu contrôler les filières céréalières, il n'en est pas de même pour la filière viande rouge, moins structurée et plus atomisée.

Avec des interventions publiques majoritairement non ciblées, non discriminatoires mais peu transparentes, le bilan alimentaire que l'on dresse des politiques paraît mitigé : elles ont majoritairement bénéficié aux couches sociales les plus aisées, même si une amélioration relative des conditions alimentaires pour l'ensemble de la population a pu être enregistrée. Dans les années 1980, en Tunisie, les subventions à la consommation auraient ainsi bénéficié dix fois plus au quartile le plus riche de la population par rapport au quartile le plus défavorisé

(Jaouadi et Kamoun, 1995). Au Maroc, Essatera (1995) cite une étude de la Banque mondiale (1986) qui montre que 47 % des subventions auraient été profitables aux 30 % de la population au revenu le plus élevé contre 16 % seulement pour les 30 % les plus pauvres en 1984. Dans le même sens, en Algérie, Hammami (1995) montre que le décile le plus favorisé perçoit trois fois plus de subventions que le décile le plus défavorisé.

Pour l'instant, la baisse du volume des subventions agricoles ne semble pas encore avoir généré de bouleversements majeurs puisque des programmes ciblés restent opérationnels. Par exemple, l'Algérie a renforcé ses filets sociaux sécuritaires pour les populations vulnérables (versement d'indemnités) tandis que la Tunisie mettait en place des systèmes de solidarité. Par certains aspects, ces programmes conjoncturels de soutien (Khaldi, 1995) semblent surtout destinés à maintenir à un niveau minimal certaines prérogatives régaliennes des États (Courade, 1996). Ils assurent aussi une fonction politique évidente par le mariage de prétentions égalitaristes affichées, à visée fortement électoraliste et médiatique dans un contexte de poussée revendicatrice, et le maintien des relations clientélistes à même d'assurer la reproduction politique du système.

Viande ovine... entre qualité nutritionnelle et valeur culturelle

Les politiques agricoles et alimentaires menées dans l'ensemble du Maghreb s'élaborent selon un registre particulier de pérennisation des légitimités politiques pour le pouvoir en place dont les conséquences multiformes en milieu aride et semi-aride laissent fortement à désirer : déstructuration sociale, dépendance et vulnérabilité économique, subordination sociopolitique et rupture des équilibres écologiques sous l'effet combiné du développement de la céréaliculture sèche, aux rendements aléatoires et faibles, et de la préférence affichée pour l'embouche animale, fortement consommatrice en intrants coûteux.

Si la viande, dans le cadre des politiques de subvention à la consommation, faisait bien partie des produits de première nécessité, elle sera une des premières touchées par la politique de désubventionnement au cours des années 1980-1990. N'y a-t-il pas là une contradiction majeure ou cette évolution marque-t-elle une rupture idéologique plus fondamentale ? Un peu comme si les gouvernants établissaient une hiérarchie implicite en termes de risque politique : la flambée des prix céréaliers (et donc du pain) aurait un impact social supérieur à un

renchérissement du prix de la viande auprès d'une population toujours plus urbanisée. Cette hypothèse est partiellement validée par la disparité des mesures concernant les filières des viandes rouges et des viandes blanches. Ces dernières, plus extraverties (pour l'approvisionnement en intrants), plus simples à maîtriser (moindre nombre d'unités agro-industrielles de production plus proches des bassins urbains de consommation), auraient fait l'objet de soutiens plus poussés et de favoritisme au détriment des filières pastorales rurales traditionnelles même si des efforts ciblés et ponctuels sont réalisés pour les filières viande rouge à l'occasion des fêtes musulmanes du Ramadam et de l'Aïd El Kebir qui revêtent, de surcroît, une forte dimension emblématique. Il faut ajouter également, pour expliquer cette nuance, que le régime alimentaire des citadins a profondément évolué depuis trente années, les viandes blanches, moins coûteuses et moins grasses, ayant la préférence des consommateurs.

Au total, la consommation de produits d'origine animale au Maghreb a augmenté de 5,8 % dans les apports caloriques et de 23 % en termes d'apports protéiniques, alors que les céréales ont enregistré une diminution de 7,6 % dans les apports caloriques (soit 59,3 % des apports dans les années 1990) et de 9,2 % dans les apports protéiniques (soit 65,2 % dans les années 1990). La Tunisie a connu la plus forte augmentation des apports protéiniques d'origine animale puisqu'ils ont plus que doublé. Pourtant, si la part des protéines d'origine animale a augmenté pour les trois pays, elle reste inférieure au taux minimal recommandé par la FAO de 33 %. En outre, à partir des principales sources de protéine d'origine animale, on enregistre un fort déclin de la viande de petits ruminants (de près de 28 %) entre 1960 et 1990, avec une augmentation notable de la consommation d'œufs, de poisson et de viande blanche (tableau ci-après) de telle sorte que les viandes blanches couvriraient plus de 45 % des disponibilités carnées. Il est vrai que ce changement résulte d'un processus à la fois social, mais aussi économique, puisque la flambée des prix des viandes rouges durant la décennie 1990 explique en partie la baisse de sa consommation.

Les changements d'habitudes alimentaires induits à la fois par les politiques, mais aussi par un mode de vie urbain (consommation croissante de produits préparés, problème d'obésité), sont toutefois moins prégnants en milieu rural où l'autoconsommation de viandes rouges constitue le principal apport en protéines animales. Il s'agit le plus souvent des « animaux de réforme » (âgés ou malades). Une enquête budget-consommation menée en 1994 en Tunisie montre une consommation de 13 kg par personne et par an en viande en milieu rural contre 24 kg en moyenne en milieu urbain (Jaouiadi et Kamoun, 1995).

TABLEAU. — *Part des apports en protéines d'origine animale dans la consommation moyenne des ménages d'Afrique du Nord*

	Années 1960	Années 1970	Années 1980	Années 1990	Variation entre les années 1960 et 1990 (en %)
Part des protéines d'origine animale (en %)*					
Afrique nord-occidentale	7,7	9,4	12,6	14,2	84,4
Algérie	7,9	9,9	14,4	15,1	90
Maroc	7,1	8,1	9,8	12,1	71
Tunisie	8,9	11,6	15,8	18,2	104,6
Composition des apports en protéines (en % du total des apports en produits d'origine animale)					
Lait	30,7	32,5	30,5	27,7	- 9,7
Œufs	6,5	7,2	10,1	10	+ 53,6
Poisson	9,1	13,9	14,6	13,6	+ 50,1
Viande	53,7	46,3	44,8	48,6	- 9,4
Dont viande petits ruminants	20,5	16,1	13,1	14,6	- 28,6

* Parmi les produits animaux, sont comptés le lait entier, les œufs, le poisson et les crustacées d'eau de mer et la viande.

Source : FAOSTAT, 2004.

En Tunisie, une enquête réalisée auprès de 49 consommateurs les deux semaines précédant l'Aïd El Kebir (2003) permet d'affiner certaines modifications de la consommation alimentaire en milieu urbain et rural. Dans les deux cas, les deux premiers critères de décision d'achat d'un mouton à l'occasion de l'Aïd El Kebir, cités par les enquêtés, sont : la qualité (pour 47 % des consommateurs) et la proximité (pour 41 %). Viennent ensuite les critères de prix et de poids en ville alors qu'à la campagne, seul ce dernier intervient. On relève donc une forte prédominance des motifs d'ordre économique dans les décisions d'achat. Et ce n'est qu'à titre secondaire que s'imposent des éléments d'ordre plus subjectif, culturel ou symbolique tels que la race (22 %) ou la couleur (16 %).

En Algérie, d'après une enquête effectuée auprès des intermédiaires de la filière ovine sur les marchés de la région de Tébessa, les animaux les plus prisés dans les souks locaux sont choisis selon les critères suivants : la race *Ouled Djellal* et la race locale ; un âge variant entre quatre et douze mois pour les mâles (agneaux) selon leur destination (l'engraissement ou l'abattage) ; et l'état et la couleur de la laine. D'après les enquêtes conduites auprès des producteurs (20 éleveurs de la communauté de Sidi Fredj dans la *wilaya* de Tebessa), les deux principaux critères de vente sont la bonne conformation de l'animal (pour 45 %) et les cornes (pour 30 %), notamment pour l'Aïd, bien que le critère privilégié au niveau de la conduite d'élevage ovine et caprine soit le poids.

En moyenne, cependant, la consommation individuelle annuelle de viande reste très en deçà du marché européen avec 20 kg (voire même 13 kg en milieu rural) contre près de 73 kg (FAOSTAT, 2004). Il existe donc encore une demande de consommation insatisfaite riche de potentialités à moyen terme pour les systèmes d'élevage moins intensifs des espaces intérieurs arides.

En définitive, la viande ovine et caprine, produit traditionnel de consommation dans les sociétés rurales des zones arides et semi-arides d'Afrique du Nord, pourrait bien progressivement devenir un produit de luxe à caractère festif, réservé aux cérémonies religieuses et aux grands événements familiaux (mariage, naissance). Ce qui aurait pour effet marqué également de renforcer une dimension identitaire ethno-régionale.

Une analyse du contenu des discours proposés, des décisions adoptées et des mesures engagées sous le vocable générique de politiques agricoles et alimentaires, sur un intervalle de plusieurs décennies dans ces trois pays du Maghreb, se révèle riche d'enseignements.

Si le discours qui sous-tend ces politiques met tour à tour en avant les mêmes principes apparents, quasi « fondateurs » d'autonomie, de non-dépendance et d'autosuffisance alimentaire pour le plus grand nombre, la réalité masque un encouragement politique non dénué d'effets pervers vis-à-vis de catégories sociales plus aisées et plus urbanisées via un ensemble de subventions.

Deuxième paradoxe et non des moindres : alors même que l'on assiste à un changement global de mode de régulation, le marché se substituant peu à peu à l'État, les États respectifs n'ont eu de cesse de chercher à maintenir leurs prérogatives, par un interventionnisme appuyé dans les principales filières agricoles (céréalières, sucrières, oléicoles, avicoles ou laitières), produisant des denrées de base pour la consommation nationale ou engendrant des revenus substantiels à l'exportation vers les marchés sous-régionaux.

Cette mainmise maintenue sur certaines filières alimentaires n'est pas seulement liée à des impératifs économiques ; elle renvoie plus fondamentalement à la nature des rapports de pouvoir dans les systèmes politiques en place, la centralité sociopolitique des villes apparaissant comme une constante et le jeu des clientèles comme une nécessité. L'État entend, quelle que soit la configuration sociale ou économique, « garder la main » comme organe central de la régulation, en cas de crise alimentaire conjoncturelle ou de poussée sociale déstabilisante, mais espère également pouvoir continuer à jouer le rôle de filet de protection contre les aléas du marché pour les groupes sociaux vulnérables.

À bien des égards, au-delà des impondérables revirements idéologiques, on retrouve en creux, dans les différentes politiques alimentaires mises en œuvre au Maghreb depuis les indépendances, certaines constantes que dévoilent à la fois la micro-politique de légitimation et de reproduction interne du pouvoir et la géopolitique de l'espace et de la construction des territoires (le rural cédant devant l'urbain, l'aride devant l'irrigué, le traditionnel devant le moderne).

Lorsqu'on les analyse plus en détail, l'ensemble des politiques, initialement orientées vers une incertaine quête de l'autosuffisance alimentaire, auraient finalement eu des effets très ambivalents selon les secteurs et les filières. Le secteur des viandes rouges, et plus particulièrement les filières ovine et caprine, en ont été les parents pauvres, compte tenu du caractère atomisé et excentré de la production, des contraintes bioclimatiques et des handicaps techniques rencontrés par les petites et moyennes exploitations. Toutefois, de manière ponctuelle à l'occasion des fêtes religieuses, les pouvoirs publics se sont toujours efforcés de donner des gages économiques et politiques. En revanche, les filières des viandes blanches (œufs, poulet, poisson), d'apparition plus récente, moins traditionnelles, davantage tournées vers l'approvisionnement des marchés locaux, ont fait l'objet d'un véritable « surinvestissement » étatique (importations massives subventionnées d'aliments pour bétail par exemple). Cet effort s'explique certes par la réorientation progressive de la demande de consommation vers des produits carnés moins coûteux et moins gras mais aussi par la proximité affichée des opérateurs de ces filières avec l'administration centrale. Et si la rentabilité économique d'une telle extraversion et d'une telle intensification laisse parfois à désirer, elle s'avère d'un très bon rendement « politiquement parlant ». Tout cela contribue donc à conforter l'idée selon laquelle la sécurité alimentaire est « une affaire d'État, d'arbitrages multiples, de régulations à diverses échelles géographiques » (Courade et Peltre-Wurtz, 1991, 5).

BIBLIOGRAPHIE

- Belhedi A. (1989), Le découpage administratif en Tunisie, p. 3-25, in *Revue de géographie du Maroc*, vol. 13, n° 2, série 2.
- Ben Saad (2002), Les retombées de la politique de privatisation des terres collectives dans le Centre-Sud tunisien : inégalités foncières, disparités sociales et dégradation des ressources naturelles, Séminaire : *Dynamiques des espaces ruraux et réorganisations foncière*, Institut agronomique méditerranéen de Montpellier, 15-16 avril 2002, 22 p.
- Boukhobza M. (1989), Société nomade et État en Algérie, *Politique africaine*, n° 34, 7-18.
- Bourbouze A., Gibon A. (1999), Ressources individuelles ou ressources collectives ? L'impact du statut des ressources sur la gestion des systèmes d'élevage des régions du pourtour méditerranéen, *Options méditerranéennes*, série A, Séminaires méditerranéens, in R. Rubino, P. Morand-Fehr (éd.), *Les systèmes de production ovine et caprine : organisations de l'élevage et rôle des structures de développement*, Zaragoza (Esp.), CIHEAM - Institut agronomique méditerranéen, n. 38, p. 289-309.
- Chebbi H. E., El Mourid M. (2004), *L'agriculture au Maghreb. Une lecture du contexte économique*, Tunisie, ICARDA, 68 p. (sous presse).
- Courade G. (1996), Entre libéralisation et ajustement structurel : la sécurité alimentaire dans un étai, *Cahiers Agricultures*, 1996, 5, 221-227.
- Courade G., Peltre-Wurtz (1991), La sécurité alimentaire à l'heure du néolibéralisme. Présentation, in *La sécurité alimentaire à l'heure du néolibéralisme*, *Cahiers des sciences humaines*, vol. 27, n° 1-2, 1991, Éd. ORSTOM, p. 3-13.
- Eloumi M. (2004), Politiques, marchés et développement des zones arides et semi-arides, Communication à l'atelier final du projet FEMISE/ICARDA : *Les obstacles aux transferts technologiques dans les petites et moyennes exploitations agricoles des zones arides et semi-arides du Maghreb. Discussion sur les conditions d'amélioration de la productivité en Algérie, Maroc et Tunisie*, 6-7 décembre 2004, Alger, 27 p.
- Essatara M'B. (1995), Les politiques du gouvernement en faveur des défavorisés, in Padilla et al., *Les politiques alimentaires en Afrique du Nord*, Paris, Karthala, 435 p.
- Jaouiadi et Kamoun (1995), L'impact nutritionnel des subventions alimentaires en Tunisie, p. 315-343, in Padilla et al., *Les politiques alimentaires en Afrique du Nord*, Paris, Karthala, 435 p.
- Hammami R. (1995), La mise en place d'un filet social en Algérie, p. 85-100, in Padilla et al., *Les politiques alimentaires en Afrique du Nord*, Paris, Karthala, 435 p.
- Guillermo Y. (1990), Le développement pastoral en Algérie : dirigisme ou laisser-faire ?, *Cahiers des sciences humaines*, vol. 26, n° 1-2, 1990, 155-171.

- Khaldi R., Naïli A. (1996), Analyse des politiques de la sécurité alimentaire en Tunisie, *Options méditerranéennes*, série A, n° 26, 1995, 91-110.
- Nefzaoui A., Cactus to prevent and combat desertification, in J. Ryan (ed.) (2002), *Desert and Dryland Development : Challenges and Potential in the New Millenium*, Proceedings of the Sixth International Conference on the Development of Dry Lands, 22-27 August 1999, Cairo, Egypt, ICARDA, Aleppo, Syria, p. 261-269.
- Rousseau S. (2003), Capabilités, risques et vulnérabilités, in J.-L. Dubois, J.-P. Lachaud, J.-M. Montaud, A. Pouille (dir.), *Pauvreté et développement socialement durable*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 11-22.

INCERTITUDES ET « JEUX CÉRÉALIERS » EN AFRIQUE DE L'OUEST : QUELS ENSEIGNEMENTS POLITIQUES ?¹

par Kako NUBUKPO* et Pierre JANIN**

Les études sur l'insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest s'appuient encore trop souvent sur certains a priori déterministes ou comptables où les jeux d'acteurs, les logiques d'action et les perceptions, voire le contexte sociohistorique semblent un peu minimisés. Dans ce texte, nous nous efforcerons, à l'aide du cadre théorique du « jeu céréalier », d'en restituer toute la complexité afin d'en tirer quelques enseignements pour une politique de réduction de l'insécurité alimentaire. La coopération entre les acteurs paraît ainsi une voie à privilégier pour une régulation sociopolitique plus efficace et équitable du système alimentaire.

La question alimentaire en Afrique de l'Ouest donne encore souvent lieu à des analyses comptables ou fonctionnalistes, faisant abstraction des jeux d'acteurs (processus de négociation, de confrontation et d'arbitrage), de leurs pouvoirs respectifs et de leurs logiques, évacuant ainsi, *a fortiori*, l'influence du contexte sociohistorique et politique dans lequel s'inscrivent leurs actions. À cet égard, la théorie des jeux semble pouvoir fournir un cadre original intéressant, en réintroduisant ce que Perroux (1973) appelait le « banni récalcitrant »², par

* CIRAD-UR « Politiques et marchés » - IER, Bamako (Mali).

** IRD-IEDES-Université de Paris I.

1. Cet article est une version profondément remaniée d'une partie de la thèse de Kako Nubukpo parue en 2000 aux Éditions L'Harmattan sous le titre suivant : *L'insécurité alimentaire en Afrique subsaharienne*.

2. Le « banni récalcitrant » est un objet d'analyse dont la posture est en contradiction avec un modèle explicatif général censé l'appréhender. De ce fait, il peut paraître commode de l'évincer du modèle, mais une telle éviction affaiblit paradoxalement ce dernier à un point tel qu'il n'y a pas d'autre alternative que d'envisager la construction de nouveaux schémas explicatifs.

les *scenarii* (ré-)interprétatifs des rapports entre les différents acteurs du marché céréalier subsaharien.

L'histoire céréalière d'Afrique de l'Ouest, depuis l'époque des grands empires, est marquée par une succession de conflits, d'alliances et d'ententes visant à assurer la capture des surplus vivriers et démographiques indispensables à la survie des structures politiques en place (empire du Ghana, du Mali, Songhaï). Même si ces jeux s'inscrivent dans divers réseaux de relations très denses, au point de ne pouvoir être facilement repérés à partir des catégories contemporaines¹, la mise en place de grandes routes commerciales et de réseaux d'intermédiation entre producteurs vivriers et marchands de pacotilles préfigurent les futures relations entre acteurs du secteur céréalier d'Afrique de l'Ouest (Lancon, 1990).

Il n'est donc guère surprenant de retrouver, depuis une période plus ancienne, lorsqu'on s'intéresse à décrire les logiques d'acteurs, certaines formes d'hybridation normative et comportementale, mobilisant tour à tour des registres dits « traditionnels » ou « modernes ». Cette pluralité d'appartenances normatives et comportementales nous semble pouvoir rendre compte, au moins de manière partielle, du positionnement aléatoire de chaque acteur et de la diversité des rapports tissés entre chacun d'entre eux dans le cadre d'un partage du surplus céréalier. Ce dernier possède une définition qui varie sensiblement selon les approches disciplinaires. Les surplus physiques désignent les excédents, variables et aléatoires, de la production céréalière disponible après satisfaction de la demande familiale de consommation. Ils sont, certes, souvent destinés à être vendus, mais peuvent également être stockés ou redistribués. Le terme de surplus céréalier constitue aussi la part de récolte commercialisée afin d'obtenir des revenus monétaires dans le but de faire face à certaines dépenses sociales et autres investissements productifs. Enfin, et c'est le sens économique que nous lui attribuons ici, le surplus peut être défini comme étant le « profit de commercialisation » (Azam et Bonjean, 1993).

Ce texte s'efforce de mieux mettre en évidence la complexité des jeux d'acteurs, opérant de manière souvent transnationale, dans le système alimentaire céréalier d'Afrique de l'Ouest et d'en tirer quelques enseignements pour une redéfinition des politiques de réduction de l'insécurité alimentaire. La première partie décrit les différents acteurs

1. Conformément à la distinction faite par Polanyi [1944, 1957] entre sociétés à économie encadrée (*embedded*) et celles à économie désencadrée (*disembedded*) : selon Polanyi, sociétés et économies africaines sont intimement liées, rendant donc plus complexes les analyses du comportement des agents économiques.

en présence et le cadre théorique du jeu. La seconde présente les avantages et les handicaps de chaque « équilibre de jeu » en rappelant l'intérêt, à court comme à moyen terme, des solutions à caractère coopératif et non exclusif. Enfin, sur la base de cette analyse, nous nous efforcerons de proposer quelques pistes de réflexion pour une éventuelle reformulation des politiques alimentaires en Afrique de l'Ouest.

LES ACTEURS EN PRÉSENCE ET LE CADRE THÉORIQUE DES JEUX CÉRÉALIERS

Le profit de commercialisation du surplus céréalier se décline sous quatre formes identifiables : le profit issu de la différence entre prix à la consommation et prix payé au producteur ; le profit provenant du différentiel entre prix à l'exportation et prix au producteur ; le profit provenant de la marge entre les prix de vente sur les marchés de consommation et les prix à l'importation des céréales ; enfin, le profit tiré de la mise sur le marché (frauduleuse ou constituant des fonds de contrepartie) de l'aide alimentaire.

L'éventail de ces profits constitue ce que nous appellerons le surplus céréalier. Il constitue un enjeu global, en termes de captation, de partage ou de redistribution, pour les catégories d'acteurs en présence : les producteurs céréaliers, les commerçants intermédiaires, l'État, les consommateurs urbains et les bailleurs de fonds. Chaque catégorie se révèle bien évidemment composite et évolutive, mais possède des caractéristiques génériques aisément identifiables et des logiques d'action différentes étant donné les intérêts contradictoires qui les sous-tendent.

« Petits » et « grands » du système alimentaire

La masse hétérogène des producteurs familiaux a généralement un comportement à forte composante sécuritaire au vu des aléas bioclimatiques et des incertitudes sociales et économiques auxquels la majorité d'entre eux est quotidiennement exposée (Hugon *et al.*, 1995). La priorité est ainsi accordée à la constitution de stocks familiaux de sécurité (essentiellement greniers céréaliers et bétail) afin de garantir un haut niveau d'autoconsommation alimentaire et de réduire la dépendance

vis-à-vis du marché, compte tenu, de surcroît, de la variabilité des termes de l'échange entre bétail et céréales et de la volatilité des prix (Janin, 2004). Boussard (1987, 1994) et Nubukpo (2000) ont décrit l'ensemble de ces comportements comme autant de réponses rationnelles en situation d'incertitude. C'est également le sens des résultats d'enquêtes effectuées par Bonjean (1992) et des conclusions de Egg et Grégoire (1992, 159) qui voient dans les producteurs céréaliers « (...) un groupe singulièrement absent. Peu organisés jusqu'ici, ils ne représentent pas une force économique capable de faire valoir son point de vue dans l'élaboration des politiques et rares sont les gouvernements qui mettent en pratique des orientations favorables à la paysannerie ».

L'État en Afrique a donné lieu à un foisonnement descriptif et analytique mettant en évidence le caractère hybride du politique, de ses répertoires d'action et des cadres normatifs mobilisés (Bayart, 1989). Ce constat se traduit par une difficulté à définir et conceptualiser l'État subsaharien, fortement enraciné dans les sociétés. Globalement, trois phases peuvent être identifiées depuis les indépendances (années 1960) : la période dite institutionnaliste, le temps des querelles entre théories développementalistes et théories dépendantistes et la phase actuelle, marquée par la primauté accordée aux jeux d'acteurs. Cette évolution des référentiels conceptuels s'explique aussi par les formes récurrentes et particulières de réappropriation (patrimonialisation, voire privatisation, cf. Bayart, et Ellis *et al.* [1997]) d'un État affaibli par « certaines forces sociales » au sortir de deux décennies de politiques d'ajustement structurel (Bayart, 1991).

Si l'État, en Afrique de l'Ouest, n'a donc pas disparu, il a souvent changé de registre d'expression. Ses interventions directes sont moins systématiques et durables, à la mesure de ses moyens financiers et techniques réduits, mais sa volonté d'exercer un pouvoir arbitral et régulateur semble parfois intacte. Cette caractéristique renvoie, de manière implicite, à un trait fondamental de la construction et de la pérennisation des empires précoloniaux : la capacité à réguler les rapports sociaux et à mobiliser la « richesse d'hommes » (« les bras, les ventres et les sexes »). Ce qui, dans le cadre de la théorie des jeux, conforte la thèse d'un État ambivalent, cherchant à garder la main, à la fois arbitre et joueur.

Le groupe des « commerçants » constitue, lui aussi, une catégorie largement composite : peu de points communs entre un gros importateur de riz au Sénégal ou au Mali et un agropasteur qui s'improvise petit commerçant de mil et de sorgho après la récolte ! Intermédiaires entre les producteurs et les consommateurs, les commerçants jouent un rôle clé dans la formation des prix des céréales. Leur activité donne

lieu à de nombreuses controverses et polémiques (Daubrée, 1994) tant économiques que politiques : ils sont, tour à tour, accusés de s'approprier le surplus économique des paysans et des consommateurs ou de spéculer ; ils sont parfois soupçonnés de favoriser certains groupes ethniques et/ou certains territoires ruraux du fait de leur appartenance communautaire et/ou de leur sensibilité politique.

Ils sont, pour la plupart, organisés en réseaux fonctionnant sur la base de relations sociales d'échanges avec des contrats de fournitures très précis ; certains circuits courts, avec un faible nombre d'intermédiaires, ne dépassent pas quelques dizaines de kilomètres en zone périurbaine ; d'autres, en revanche, couvrent plusieurs espaces régionaux, voire plusieurs pays, à l'aide d'un ensemble de rabatteurs-collecteurs, de transporteurs et de semi-grossistes. Ces derniers sillonnent régulièrement les villages, allant d'exploitation en exploitation pour effectuer des achats bord-champ et drainent systématiquement les petits marchés ruraux de collecte. Les chefs de réseau procèdent à des opérations alternées de transferts en fonction des variations temporelles du volume et de la période des récoltes, multiplient les stockages décentralisés, tirant parti des fluctuations micro-locales des prix et des évolutions de la demande saisonnière de consommation rurale (faible après récolte, plus forte en période de soudure).

Parfois, ces réseaux marchands sont en liaison avec les firmes multinationales pour les importations en céréales de base (riz, maïs) et leur redistribution sous-régionale : « (...) héritiers de traditions marchandes très anciennes, [ils] font preuve [au Sahel] d'une forte cohésion car leur assise n'est pas uniquement économique, mais aussi sociale, familiale et religieuse » (Egg et Grégoire, 1992, 170). Il n'est, dès lors, pas étonnant qu'ils se révèlent à la fois indispensables d'un point de vue économique et alimentaire, craints et respectés d'un point de vue culturel et politique. Le statut des commerçants dans les pays côtiers méridionaux diffère quelque peu compte tenu de la place du commerce local féminin, même si leur aisance matérielle est unanimement reconnue. Ces différences expliquent en partie la diversité plus ou moins grande des configurations de jeu entre État, producteurs, commerçant et consommateurs.

Les consommateurs, sauf aléas politiques majeurs (guerre civile entraînant des déplacements de population), expriment des besoins alimentaires relativement stables qui paraissent fortement corrélés à la croissance démographique. Cependant, deux facteurs sont susceptibles de faire évoluer, à la hausse comme à la baisse, la demande solvable en céréales locales de base : la variation globale de la part des produits alimentaires importés qui résulte des évolutions des modèles socio-

culturels de consommation ; la dégradation du pouvoir d'achat des ménages ruraux et urbains consécutive au marasme des cours des produits agricoles d'exportation et à la crise financière des États, exprimée par des vagues de licenciements et des réductions drastiques de salaires.

L'ensemble des études régionales réalisées après la dévaluation du franc CFA montrent, dans ce domaine, la rapidité des substitutions alimentaires opérées selon le niveau de vie général des pays, la demande solvable exprimée par les différentes catégories socioprofessionnelles (Muller, 1994 ; Requier-Desjardins, 1995 ; Akindès, 1999) ou encore les particularismes régionaux liés à certains avantages comparatifs. Cependant, toute conclusion hâtive et définitive concernant les logiques de consommation reste à proscrire étant donné la complexité « du sous-système de consommation alimentaire »¹ (Resquiers-Desjardins, 1989) et l'hétérogénéité des trajectoires socio-économiques au sein d'une même catégorie d'acteurs, depuis une décennie.

Enfin, eu égard à la dépendance quasi structurelle des économies subsahariennes vis-à-vis des institutions internationales (Banque mondiale, Fonds monétaire international, Organisation mondiale pour l'alimentation et l'agriculture, etc.) et de divers clubs (Club de Paris, de Londres...) dans le cadre de la gestion de la dette, les bailleurs de fonds constituent un acteur incontournable, quoique plus distancié, du jeu céréalier comme pourvoyeurs d'aide alimentaire. En effet, cet apport extérieur introduit un biais important en termes de régulation économique, puisqu'il affecte le niveau de l'offre et des prix dans l'ensemble du Sahel. Les décisions d'allocation de l'aide sont souvent conditionnées à des critères spécifiques au même titre que les logiques institutionnelles qui les animent. Il est donc difficile de leur reconnaître de fonction objective autre que celle de filet de sécurité en cas de crise alimentaire avérée, durable et étendue².

Ils participent également, de manière plus directe, au fonctionnement du système alimentaire par le financement du secteur agricole via les projets de développement et les activités de crédit. De nombreuses études, menées au cours de la décennie 1990, ont ainsi montré l'impact majeur des programmes d'ajustement structurel sur les économies et les sociétés africaines (Hugon, 1993).

1. « La cohésion du sous-système de la consommation alimentaire [...] repose sur la cohérence entre un système de représentation attaché aux pratiques alimentaires, la possibilité de les inscrire dans le développement actuel de l'urbanisation, l'existence d'une dynamique spécifique de la production vivrière et un appareil de transformation agroalimentaire qui ne remet pas en cause l'état actuel des modes de préparation » (Resquiers-Desjardins, 1989, 148).

2. Pour des précisions concernant le rôle respectif des différents organismes de gestion de l'aide alimentaire internationale, cf. Denis (1996).

Enjeu théorique autour du surplus céréalier

Dans la théorie des jeux, l'objectif central des joueurs, à l'exception des bailleurs de fonds, est la captation d'une part maximale du surplus céréalier. Cette hypothèse éclaire la question de la « fonction-objectif » des joueurs, ainsi que celle du gain tiré du jeu. En fait, le gain de marge maximalisée a plutôt le statut d'un objectif subrogé. Il fournit une sorte de fil directeur au déroulement du jeu, tandis que l'introduction, à ce stade de la description, de l'objectif supérieur partagé par chaque acteur (à l'exception des bailleurs de fonds), d'une meilleure gestion de l'incertitude, aurait fondamentalement tendance à la compliquer.

Étant donné la nature de l'information disponible et le contexte temporel du jeu céréalier en Afrique de l'Ouest, il semble que ce soit le modèle des jeux répétés à information incomplète et imparfaite à N joueurs ($N > 2$) qui convienne le mieux pour tester notre hypothèse. Dans ce cadre, les actions des joueurs n'y sont pas nécessairement visibles et observables par tous et certaines informations détenues peuvent rester strictement privées. De manière formelle, les règles du jeu sont données par la législation agricole en vigueur (règlements, décrets, lois, propositions). Cependant, comme pour toute politique, on relève un décalage notable entre les principes fondateurs, les règles affichées de fonctionnement et leur mise en œuvre effective, ouvrant la voie à certains positionnements tactiques de contournement, de médiation et de captation inégale.

La présentation des différents *scenarii* de confrontation et/ou de collaboration se révèle un exercice difficile dans la mesure où le pouvoir de négociation de chaque acteur oscille, selon les contextes et les époques, entre « faible », « moyen » ou « fort ». La définition du pouvoir de négociation est de type ordinal : il dépend de la plus ou moins grande capacité de chaque joueur à faire valoir son point de vue en raison du caractère hétérogène et inégalitaire des ressources dont il dispose. En fait, les incertitudes qui forment le cadre de la décision agricole en Afrique de l'Ouest vont être mobilisées comme des couples (contraintes/ressources) dont la gestion va induire des types particuliers de partage du surplus.

Cette capacité de mobilisation n'est pas identique pour tous les acteurs, du fait de leurs différences de statut et de leur différentiel d'accès aux ressources. Un joueur A dispose donc d'un pouvoir de négociation plus élevé qu'un joueur B si le joueur A peut, contraire-

ment à B, gérer l'incertitude comme une ressource et moins comme une contrainte.

Le jeu céréalier s'organise donc comme suit : un premier niveau est constitué par les différents binômes (contrainte/ressource) qui dépendent des trois incertitudes majeures dans les espaces sahéliens (climatique, commerciale et institutionnelle) ; leur combinaison induit l'apparition de types spécifiques d'équilibres qui correspondent à autant de modes de partage du surplus céréalier. Puis, à un second niveau, ces équilibres constituent un nouveau contexte par rapport auquel les acteurs vont se positionner pour un nouveau tour du jeu, c'est-à-dire pour une nouvelle phase de gestion des incertitudes au sein des équilibres apparus lors de la première phase du jeu.

À ce stade, il nous paraît utile de pouvoir enrichir cette description théorique du jeu par un recours au modèle du « partage du gâteau » de Rubinstein (1982). Ce modèle s'inscrit dans ce qu'il est convenu d'appeler les jeux de marchandage sous ultimatum (*Ultimatum Bargaining Games*, UBG).

Encart 1

Le but du jeu est le suivant : « Deux individus ont à se partager un gâteau, dont la taille diminue avec le temps à un rythme constant ; l'un d'entre eux, A, fait une offre que l'autre, B, accepte ou pas. Si le jeu est à un coup et si un refus de B entraîne un gain nul pour les deux joueurs, alors la solution (équilibre parfait) est : A propose 99 % du gâteau pour lui (si le gâteau est divisible "en centièmes") et donc 1 % pour B ; B accepte (car s'il n'acceptait pas, il n'aurait rien du tout). Autrement dit, A tire pleinement parti de l'avantage qu'il a de faire la seule offre (il joue en premier). Si le jeu est à deux ou trois coups, alors la situation est plus complexe... » (Guerrien, 1993, 94).

L'intérêt du jeu, notamment lorsqu'il se répète, est de mettre en évidence le rôle crucial des paris anticipés de chaque joueur sur les options de jeu simultanées proposées par les autres joueurs et l'improbable définition d'un critère unique de rationalité du partage. Par ailleurs, les résultats des tests de prédictions théoriques de Rubinstein – effectués dans plusieurs pays (Roth *et al.*, 1991) – ont mis en exergue, en termes de répartition, des gains individuels, le rôle majeur joué par « la culture, les normes, les traditions, les conventions... » (Guerrien, 1993, 96).

Néanmoins, ce modèle repose essentiellement sur des jeux de marchandage en information complète et parfaite¹. On se situe donc dans un contexte relativement éloigné du jeu de partage du surplus céréalier en Afrique soudano-sahélienne dans lequel prévaut un ensemble d'incertitudes, ainsi qu'une information incomplète et/ou imparfaite, qui constituent un obstacle à toute modélisation probante.

LE PARTAGE DES SURPLUS : ENTRE RAPPORTS DE FORCE
ET ÉQUILIBRES COOPÉRATIFS

Le recours à la théorie des jeux fournit un cadre pertinent pour sérier l'ensemble des relations entre les acteurs luttant pour un partage maximal du surplus céréalier. Elles s'échelonnent des plus inégalitaires, dites dictatoriales – en raison de l'exclusion massive de certains partenaires – aux relations d'équilibre moins conflictuelles et plus ouvertes.

La table des configurations de jeu

Au préalable, il nous paraît judicieux de rappeler les différentes dimensions du surplus en économie. On distingue une première forme de surplus (S1), correspondant à la différence entre le prix à la consommation et le prix payé au producteur ou provenant du différentiel entre prix à l'exportation et prix au producteur ; on identifie également une deuxième forme (notée S2), désignant la marge commerciale entre le prix à l'importation des céréales et le prix de vente au consommateur, à laquelle il convient d'ajouter le profit dégagé par la mise sur le marché de l'aide alimentaire.

Le tableau ci-après présente le résultat du déroulement des types de partage finaux de S1 et S2 (Nubukpo, 1997). En croisant les types de partage possibles du surplus, on obtient seulement six couples de possibilités (A1-A4, A1-A5, A2-A4, A2-A5, A3-A4, A3-A5), dans la mesure où le cas A6 suppose la réalisation préalable de la situation A4. Certaines possibilités paraissent néanmoins triviales parce que

1. Pour les définitions, cf. Guerrien (1993). On peut rappeler que l'information d'un joueur est incomplète lorsque ce joueur ne connaît pas les règles exactes du jeu. De même, l'information d'un joueur est imparfaite lorsque, au moment de jouer, il ignore certaines des actions jouées par les autres acteurs auparavant.

TABLEAU 1. — *Partage du surplus*¹ (S) = S1 + S2

Modèle 1 : partage de S1		Modèle 2 : partage de S2	
Cas non coopératif	Équilibre de Nash A1	Cas non coopératif : incertitude sur les « types » des joueurs	Équilibre de Nash pareto-optimal A4
	Équilibre de Stackelberg A2		Équilibre de Nash pareto-dominé A5
Cas coopératif	Solution « négociée » de Nash A3	Cas coopératif : certitude sur les « types » des joueurs	Solution de « Rubinstein-Nash » A6

contre-intuitives ou contradictoires. Ainsi, il en va d'un partage de type A1-A4. Ce dernier suppose, en effet, un rapport hautement conflictuel entre l'État et les commerçants pour le partage du surplus S1 entraînant progressivement un effondrement global du système de commercialisation et, simultanément, une très forte collusion entre ces deux acteurs pour le partage du surplus S2.

Si l'on s'en tient à l'hypothèse « d'invariabilité ou d'homogénéité » du comportement des acteurs dans les deux parties du jeu (partage de S1 et de S2), trois possibilités non triviales de partage peuvent être retenues. La combinaison A3-A4-A6 semble la solution optimale pour un jeu à deux protagonistes : on la désignera comme un « équilibre dictatorial collusoire » (une version affaiblie de cet équilibre est fournie par le cas A2-A4-A6). Viennent ensuite les binômes A2-A5, dit

1. Un « jeu » est dit coopératif (non coopératif) lorsque les joueurs prennent des engagements irrévocables (révocables). Un « équilibre de Nash » traduit une situation dans laquelle aucun joueur n'a intérêt à modifier unilatéralement sa position. Un « équilibre de Stackelberg » correspond à un jeu où l'un des protagonistes impose ses décisions aux autres. L'optimum de Pareto décrit une situation dans laquelle il n'est pas possible d'accroître la satisfaction d'un individu sans diminuer celle des autres. Ce critère de bien-être est souvent qualifié de faible, dans la mesure où il interdit notamment toute comparaison interpersonnelle d'utilité entre les individus concernés. Il est cependant à l'origine du courant théorique dit du « choix social ». Pour une meilleure compréhension de la solution de « Rubinstein-Nash » se reporter à l'encart 1.

d'« équilibre dictatorial non collusoire », et A1-A5 appelé « équilibre semi-dictatorial ». La perspective d'un rapprochement de type A2-A5 paraît la plus intéressante, mais aussi la plus instable ; elle peut, en effet, déboucher, sous certaines conditions sur un « équilibre de prospérité » optimal pour l'ensemble des participants au jeu de partage du surplus céréalier ou, au contraire, dégénérer en situation collectivement sous-optimale, chaotique et proche de l'anomie, que l'on nommera de manière quelque provocatrice un équilibre dit de « de catastrophe ».

Avant de commenter les équilibres résultant des différentes configurations de jeu, il convient de rappeler la définition du concept d'équilibre, adaptée de celle Malinvaud (1991). En économie politique, une situation sera dite d'équilibre si chaque protagoniste évolue de manière cohérente et logique, en fonction de la place (économique, sociale comme politique) qui lui est assignée et de la nature du comportement attendu. On s'éloigne donc quelque peu de la définition stricte proposée par l'économie mathématique pour lui substituer une vision ré-enchâssée de l'économie. Dans les sociétés africaines à structures fortement communautaires, il ne paraît pas véritablement possible de dissocier l'économique, le social et le politique. C'est ce qui explique la difficulté qu'il y a à normer et normaliser les rapports entre les acteurs. Ces derniers nous semblent caractérisés par une grande complexité – qui s'explique par la prégnance des hiérarchies établies et la persistance d'inégalités fortes en termes de compétences et de ressources – et une relative fluidité, découlant de processus de renégociation faussement consensuels, susceptibles de modifier les positionnements individuels.

Les (dés)équilibres en jeu fermé

Le premier type de configuration « dictatoriale » regroupe les situations suivantes : A3-A4-A6, A2-A4-A6 et A2-A5. Il donne lieu à deux équilibres, suivant qu'il y ait ou non collusion entre État et commerçants ; les autres joueurs sont supposés ne pas participer, en un premier temps, au tour de jeu. Dans ce scénario, les bailleurs de fonds disposent d'un pouvoir de négociation fort qui résulte d'une combinaison de facteurs : des moyens de pression financière (prêts et aides) assortis de conditionnalités politiques (bonne gouvernance), alors même que les États nationaux disposent de marges financières réduites ou de légitimités politiques vacillantes. En revanche, chaque État, qu'il soit « dictatorial » ou non, dispose encore d'un relatif pou-

voir de négociation vis-à-vis des producteurs et des consommateurs urbains, via certains dispositifs classiques de redistribution (patrimonialisation des avoirs et redistribution de rentes). À une échelle inférieure, le groupe des commerçants est celui qui parvient le mieux à se maintenir dans le jeu : il possède des liens multiformes avec l'État et constitue un intermédiaire incontournable entre les producteurs et les consommateurs.

Dans le cas de l'équilibre « dictatorial collusoire » (A3-A4-A6 ou A2-A4-A6), le surplus collectif est monopolisé par les commerçants et l'État, en des proportions inégales, variables et incertaines. Cette configuration a pendant longtemps prévalu au Mali (jusqu'au début des années 1990) du fait de relations clientélistes très fortes entre les commerçants-importateurs et les élites politiques (le parti-État). Tant que l'État a les moyens de sa politique (jusque dans les années 1970), les bailleurs de fonds sont restés absents de l'échiquier. Dans ce type de contexte, on voit coexister une petite oligarchie marchande et militaire avec une masse importante de ruraux¹ et d'urbains appauvris.

Le partage du surplus est, *a priori*, favorable à l'État qui dispose de nombreux moyens de pression (forces armées, manipulation de la législation...). Cependant, les commerçants semblent « bien placés » dans la mesure où ce sont eux qui détiennent à la fois les surplus physiques (sacs de céréales) et économiques (bénéfices monétaires). Ils ont donc la possibilité de dissimuler une partie du surplus et/ou d'invoquer la difficulté croissante à obtenir de « bons prix » auprès des producteurs (phénomène difficilement vérifiable et sur lequel l'État « ferme souvent les yeux »). En outre, l'État a besoin des commerçants pour gérer la logistique de crise (redistribution de l'aide alimentaire) ou renforcer ses réseaux de clientélisme économique ou politique (cas des votes électoraux). Cette attitude coopérative explique pourquoi le partage que l'on obtient généralement de type « fifty-fifty », plus conforme aux expérimentations (Roth *et al.*, 1991) qu'aux prédictions théoriques de Rubinstein dans son modèle du partage du surplus. On se situe ici dans un jeu à mise répétée comprenant des incertitudes (taille du surplus, horizon du jeu, asymétries informationnelles) avec un large éventail de solutions possibles². Les deux maîtres du jeu (État et commerçants), de force presque égale, ont tout intérêt à parvenir à coopérer et à parvenir à un partage équi-

1. Les populations rurales ne sont pas directement intégrées au modèle de jeu du fait de la présence effective du groupe des producteurs (Nubukpo, 2000).

2. Cf. Guerrien (1993) pour un exposé de ce résultat connu sous le nom de *folk theorem*.

table pour éviter des représailles futures, par effet mécanique de réciprocité¹, au risque de tout perdre.

Si les commerçants et l'État ne parviennent pas à s'entendre, le rapport se dégrade vers un « équilibre dictatorial non collusoire » (A2-A5). On se retrouve alors en situation de conflit larvé, marqué par des dénonciations réciproques : le travail des commerçants est diabolisé (ces derniers sont assimilés à des exploités et des spéculateurs) tandis que les agents de l'État seront considérés comme des prédateurs et des incompetents. L'État aura, de ce fait, beau jeu d'insister sur la nécessité de rétablir son monopole d'importation et de commercialisation des céréales à des prix minima garantis afin d'« acheter » la paix sociale et le soutien éventuel des consommateurs². L'équilibre peut aussi évoluer vers une situation de conflit plus ouvert (émeutes, pillages), nettement plus préjudiciable à l'ensemble des protagonistes : commerçants, État comme producteurs et consommateurs. Triste situation, puisque la théorie des coalitions enseigne que les gains d'un comportement coopératif sont largement supérieurs à ceux d'un partage unilatéral conflictuel du surplus. Bien souvent, d'autres facteurs interviennent (rivalité ethno-communautaire, appartenance religieuse, concurrence individuelle) pour expliquer la dérive du jeu.

L'instabilité en jeu ouvert

Qu'en est-il des autres types de configurations de jeu ou équilibres ? Elles se divisent entre : un type « semi-dictatorial » (couple A1-A5), un type de « catastrophe » et un type de « prospérité ». Dans les faits, l'ensemble des jeux se réduit à un type composite (le « semi-dictatorial ») qui peut évoluer selon deux sous-scénarii : l'un envisage une société et un système alimentaire proche du chaos et sombrant dans l'anomie ; l'autre propose une évolution vers des rapports apaisés et une large ouverture du jeu à l'ensemble des acteurs, « petits » ou « grands », traditionnels ou émergents dans une société démocratique par son esprit et ses pratiques).

Le modèle « semi-dictatorial » est typique de la fin des années 1980. Les bailleurs de fonds s'immiscent alors dans le jeu, abandonnant au

1. Pour un exposé de ce type de modèles dits de « réputation », cf. Kreps (1990).

2. Ce fut le cas de *Togograin* dans les années 1975-1985 au Togo. Sous couvert de quête d'autosuffisance alimentaire, le gouvernement adopta un ensemble de mesures arbitraires. Et *Togograin* s'est toujours refusé à communiquer ses prix réels de vente des céréales au détail. En réalité, il semble que cette opération ait été précipitée par des luttes partisans entre les commerçants pour le partage du surplus céréalier.

passage les arguments de non-ingérence et de responsabilité financière, précédemment mis en avant, en raison de la grave crise financière des États. On assiste à deux processus parallèles : un affaiblissement du pouvoir de négociation de l'État et une remise en cause de son dirigisme économique (agricole, industriel et commercial). La contestation sociale et politique d'un État affaibli et évanescent se renforce et débouche sur d'importantes concessions : pluralisme politique, renforcement des droits citoyens, développement des médias, fin des monopoles commerciaux. On assiste donc à une ouverture progressive du jeu. Ainsi, si le commerce céréalier est libéralisé et voit se multiplier et se densifier les réseaux marchands, le pouvoir de négociation global des commerçants en sort sensiblement renforcé. Les consommateurs, majoritairement appauvris et précarisés, tendent à « perdre la main » ; certains émigrent ou retournent s'installer en milieu rural ; la plupart mettent en place des stratégies de survie (« débrouillardise », agriculture urbaine...) pour faire face aux aléas économiques et sociaux (insécurité). Ils semblent également ne plus être considérés comme des cibles prioritaires (le fameux « biais urbain ») pour le pouvoir en place qui n'a, d'ailleurs, souvent plus les moyens de nourrir cette politique. *A contrario*, les producteurs voient leur place réévaluée dans le jeu en raison de leur contribution alimentaire essentielle (transferts alimentaires communautaires, approvisionnement urbain). De nouveaux acteurs intègrent également le jeu : associations de consommateurs, ONG étrangères et nationales (l'exemple typique est celui du Mali ou du Burkina-Faso) développant des actions de lutte contre l'insécurité alimentaire. De leur côté, les commerçants négocient de nouvelles alliances avec l'État. L'emporte néanmoins un sentiment général de précarité et de désarroi consécutif à une perte de repères institutionnels, économiques et sociétaux (voire d'estime de soi parfois). Cette situation, dite d'« équilibre semi-dictatorial » peut avoir plusieurs destins possibles qui dépendent fortement du niveau de coercition/contestations du pouvoir étatique et de la structuration ethnique.

Dans les pays à régime civil et à faibles problèmes ethniques (par exemple le Sénégal ou le Mali), un contrat social satisfaisant peut être obtenu. En effet, si un rapprochement est trouvé entre les commerçants et les consommateurs urbains – les premiers cherchant à se repositionner vis-à-vis de l'État, les seconds étant à la recherche d'approvisionnements moins coûteux – ils peuvent obtenir certaines concessions de la part du pouvoir politique, influencer sur les organes de prise de décision (représentation parlementaire) et lutter pour une réallocation plus équitable des ressources. Néanmoins, la sécurité alimentaire a peu de chances d'être assurée si les producteurs restent hors

jeu, sauf peut-être si l'incertitude institutionnelle se résorbe en partie. En revanche, si ces deux conditions sont réunies, le jeu céréalier s'achemine progressivement vers un équilibre dit de « prospérité », chaque partie disposant d'un pouvoir de négociation dans un jeu à règles plus transparentes et démocratiques¹.

Dans ce « jeu » idéal, l'objectif visé réside plus dans la quête de bien-être collectif que la confiscation unilatérale du surplus. Ainsi, les commerçants percevraient une marge mesurée, négociée avec l'ensemble des partenaires. Les bailleurs de fonds, pour leur part, ne seraient plus en position hégémonique pour imposer leurs vues. Les programmes d'ajustements structurel ne seraient alors plus des « prêt-à-porter » et pourraient davantage emporter l'adhésion. Le problème de l'insécurité alimentaire, remis au cœur des débats par les producteurs et les consommateurs, cesserait d'être abordé de manière sectorisée, conjoncturelle ou statique. On évoluerait alors vers la promesse d'une régulation optimale des marchés céréaliers, par un ensemble concret d'innovations institutionnelles et/ou organisationnelles (Benoit-Cattin et Nubukpo, 2004), après établissement d'un diagnostic de risque-pays faisant ressortir les potentialités, ressources et contraintes. Cependant, force est de reconnaître que, pour l'heure, la gestion de l'insécurité alimentaire et le mode de régulation du système alimentaire adoptés en Afrique subsaharienne sont plus proches des premiers types d'équilibres (« dictatoriaux », « semi-dictatorial », « de catastrophe »).

Cette configuration finale vertueuse, bénéfique à l'ensemble des protagonistes, reste tout à la fois hypothétique et instable et peut dégénérer en « équilibre de catastrophe » (Liberia, Sierra Leone, Togo). Il voit les bailleurs de fonds imposer des programmes d'ajustements structurels drastiques avec leur lot de privatisations, désubventionnements, licenciements et réduction des salaires. Le scénario se déploie ensuite jusqu'à atteindre un niveau de tension et d'affrontement symbolique, économique ou politique insoutenable. Les citoyens manifestent énergiquement contre un État-minimum qui a cessé d'assurer certaines fonctions minimales (sécurité globale, redistribution patrimoniale et rentière) et évolue en dehors de tout processus de négociation, après avoir rompu tous les « compromis nationaux » (ethniques, sociaux). Les producteurs cherchent à se désengager du marché pour assurer leur sécurité alimentaire aggravant ainsi les pénuries urbaines

1. L'expression « équilibre de prospérité » peut paraître paradoxale dans la mesure où elle implique une dynamique de croissance qui contredit le caractère statique de l'équilibre. Il aurait peut-être été préférable de recourir à l'expression d'« équilibre de satisfaction » ou de « régime de prospérité ».

tandis que les commerçants prennent fait et cause pour les urbains sous couvert de solidarité ethno-communautaire ou religieuse. Émeutes, pillages et escarmouches armées peuvent alors éclater. Une lutte sans fin s'engage pour la captation, la consommation ou la revente des ressources alimentaires et non alimentaires, précipitant des régions entières dans le chaos et l'anomie. Malnutrition et déplacements forcés de population font également leur apparition précipitant les interventions d'urgence à caractère humanitaire.

LES ENSEIGNEMENTS DE LA THÉORIE DES JEUX POUR L'ACTION POLITIQUE

L'analyse des rapports tissés entre les acteurs du secteur céréaliier subsaharien est un exercice difficile étant donné la diversité des contextes sociohistoriques et la variabilité des trajectoires collectives. Néanmoins, l'intérêt de cette démarche de modélisation descriptive réside dans la mise au point de *scenarii* prospectifs permettant à chaque catégorie d'acteur de mieux prendre conscience du caractère systémique et dialectique du jeu sous contrainte d'incertitude.

En effet, il existe une liaison entre les formes d'organisation d'une société (institutions et organisations proprement dites) et les types d'incertitude (nature et degré) auxquels elle est confrontée. Les formes d'organisation engendrent des types particuliers d'incertitude qui exercent, en retour, une incidence sur le champ des perceptions, de même que les incertitudes et les décisions qu'elles entraînent modifient peu à peu les structures sociopolitiques. On retrouve là la dimension systémique du risque et de l'incertitude, née du champ de contraintes, d'options décisionnelles et de leur mise en œuvre : une société « crée » en quelque sorte ses incertitudes, en même temps que ces dernières transforment la société. Si la question du degré d'autonomie de ce processus ouvre un vaste champ de discussion qui ne sera pas repris ici, des pistes de réflexions sociopolitiques existent, à tendance prescriptive, concernant les moyens d'atteindre la sécurité alimentaire (« équilibre de prospérité »).

Supériorité des partages démocratiques

L'établissement de règles démocratiques présuppose-t-il une régulation moins inégalitaire et plus équitable ? Depuis le théorème d'impossibilité (Arrow, 1979), les spécialistes de la question du choix

social admettent qu'une part d'arbitraire est nécessaire pour la bonne marche de la collectivité, quitte à fouler aux pieds le critère parétien d'optimalité. Le choix du scénario d'« équilibre de prospérité » ne peut faire l'impasse d'une réflexion sur les questions de représentativité, d'équité et crée un lien avec les théories dites du choix social. Cela revient aussi à faire le pont entre démocratie politique et performance économique du système.

Pour Collignon (1995, 251-252), la sécurisation des droits individuels (de se déplacer, de s'exprimer, de travailler...) est, de plus, une condition nécessaire à l'« épanouissement d'une économie monétaire » de pleine croissance dont les dividendes seront individuellement perceptibles. Ce que nombre de pays d'Afrique de l'Ouest ne semblent pas encore en mesure de réaliser dans les faits. Dans ce domaine, de nombreux qualificatifs sont attribués aux régimes politiques par les économistes. Sont considérés comme « prédateurs » ceux du Ghana, du Liberia, de la Mauritanie, du Niger, du Nigeria et du Sierra Leone ; sont dits « bureaucratiques-autoritaires » ceux du Bénin, de la Guinée, du Mali, du Sénégal et du Togo (réactualisés d'après Varoukakis, 1996). Seule la Côte-d'Ivoire pouvait être classée, jusqu'en 2000, parmi les régimes de type « dictateur bienveillant ». Ce n'est plus le cas à présent. Par rapport à la question alimentaire, il semble clair qu'une confiscation du surplus céréalier par une minorité est contraire à l'espérance de répartition des gains et à la réalisation de l'objectif d'une sécurité alimentaire durable et accessible par le plus grand nombre. L'incertitude qui en découle n'a pas la même incidence selon le type de régulation adoptée. Dans un système alimentaire (c'était le cas de la majorité des pays africains avant la libéralisation des années 1990) où existent des compensations redistributives¹ pour les producteurs et les consommateurs, on retrouve une certaine filiation avec la règle du partage démocratique. En revanche, dans les régimes dictatoriaux et semi-dictatoriaux où certains acteurs sont exclus du jeu (répartition du surplus), mais également dans les pays sous ajustement où toute compensation disparaît, les effets négatifs sont manifestes. On voit émerger et se diffuser certains comportements antiproductifs, privilégiant le court terme sur les investissements à long terme, délaissant l'éducation et dévalorisant le travail, valorisant la réussite rapide « à bon compte » (corruption, protection clientéliste et recherche de position rentière). Tout cela favorise l'apparition de nouvelles inégalités et instabilités et accroît les incertitudes de départ. De nombreux

1. Prix minima garantis, subventions aux intrants ou aux prix à la consommation apparaissent comme des compensations par rapport à la captation étatique de la rente céréalière.

travaux¹ ont d'ailleurs mis en exergue la plus grande viabilité économique à moyen terme des régimes démocratiques et/ou de « despotisme éclairé » par rapport aux autres types de régimes.

Importance de l'inégale capacité (d'accès et d'action)

Les différents travaux théoriques de Sen (1981, 1984, 1988, 1995) constituent un apport magistral à l'analyse conceptuelle de l'insécurité alimentaire. En montrant la nécessité qu'il y a à ne pas dissocier les aspects conjoncturels et structurels de l'insécurité alimentaire conjoncturelle, à cesser de survaloriser les facteurs bioclimatiques et agronomiques, il contribue définitivement à enrichir, voire renouveler, les approches scientifiques et institutionnelles jusque-là mises en œuvre.

Cette avancée part de l'analyse de situations concrètes de famines, à l'instar de Devereux (1993), qui voient, dans le même temps, coexister une offre abondante de céréales sur les marchés physiques et une incapacité croissante des familles à s'y approvisionner. D'où l'idée que l'insécurité alimentaire des populations précarisées et vulnérables dépend moins d'une offre alimentaire insuffisante que d'une inaccessibilité multiforme, géographique certes parfois, mais aussi et surtout économique et sociale. S'y ajoute l'idée selon laquelle les décisions prises par les individus, les familles et les communautés ont une incidence réelle sur les situations d'insécurité alimentaire : par vente excessive de surplus céréaliers, par des dépenses sociales intempestives et excessives...

Sen propose donc une approche théorique globale autour du droit d'accès ou *entitlement*, défini comme « l'ensemble des divers paniers de produits auxquels il peut accéder en faisant usage de la totalité des droits et opportunités qu'il détient » (date exacte, 1984, 494). Elle dépasse la simple notion économique de revenu et renvoie aux fondements mêmes de la philosophie morale et du droit. Les droits d'accès font système au sens où ils découlent généralement directement des normes et des pratiques sociales (différenciation de sexe, rapports de séniorité, clivage générationnel, ordre lignager, hiérarchie statutaire...) (Richards, 1983). Ainsi, dans la plupart des sociétés africaines, chaque individu sait quelle est sa place, ce qui est attendu de lui, ce qu'il peut espérer et ce qu'il ne doit pas envisager. Par conséquent, les droits d'accès ne fonctionnent pas (et l'on ne peut attendre d'eux qu'ils le

1. Barro (1991), Krueger (1993), Alesina et Perotti (1994), Azam *et al.* (1996), Varoudakis (1996).

fassent) selon des normes absolues d'équité et d'égalité. La capacité à se procurer des denrées alimentaires n'est pas identique d'un individu à l'autre dans une même société et peut même évoluer dans le temps¹. Chaque type de droit se décompose donc entre des dotations ou *endowments* (biens alimentaires, monétaires, mobiliers ou immobiliers) et des transferts ou *entitlements* qui permettent d'accéder à d'autres ressources. Cet ensemble constitue ce que Sen nomme *capability* avec un distinguo important entre ce qui reste de l'ordre de la potentialité non réalisée et de la ressource effective (potentialité réalisée). On différencie donc une capacité à faire face à des situations de faim par la mobilisation des ressources propres (appelée parfois réactivité ou résilience) et une capacité à acquérir des denrées par un recours au marché, à l'entraide, au don ou au troc. L'une comme l'autre étant, dans des pays à faible niveau de sécurité globale (institutionnelle, physique, juridique et sociale), instables et incertaines.

Cette analyse est donc conduite à rejoindre et intégrer le concept de vulnérabilité différenciée des acteurs, c'est-à-dire de leur inégale exposition, sensibilité et réactivité dans une situation de risque global. En effet, un individu ou un groupe peut être exposé à un risque pérenne et intense (faim en l'occurrence) tout en ayant la capacité à s'en protéger, s'en prémunir par un ensemble de réponses plus ou moins adaptées et efficaces. Une des avancées majeures de la théorie de Sen, désormais bien vulgarisée, est donc de mettre en évidence, l'inégale capacité des acteurs individuels ou collectifs ne disposant pas des mêmes droits et opportunités.

Cette *entitlement approach* a le mérite de rappeler, en outre, l'importance de connaissances fines, à différentes échelles spatio-temporelles, enracinées dans les milieux géographiques et les sociétés locales, loin des indicateurs macro-économiques agrégés sensés pour permettre des comparaisons et ouvrir des pistes pour l'action. Toute analyse économique d'envergure doit donc nécessairement dépasser la simple question des incertitudes de répartition des surplus au sein d'un marché libéralisé.

Envisageons maintenant les implications en termes d'action politique et les défis d'envergure que cette approche théorique implique dans le contexte alimentaire des pays d'Afrique de l'Ouest.

1. Sen distingue quatre types de « droits d'accès » fondés sur la production, sur l'échange, sur le travail et sur l'héritage.

Clarification et sécurisation des droits

Une première condition à l'amélioration de l'accès aux ressources alimentaires pourrait être fournie par une clarification de la notion de droit et d'obligation dans les sociétés africaines concernées. Projet ambitieux s'il en est, dans la mesure où il ne s'agit pas seulement de dire le droit « sur le papier », mais de l'inscrire dans les pratiques et les comportements des acteurs. Or toute lecture quelque peu individualiste des droits tend à se heurter avec un ensemble de normes sociales, bien antérieures et fortement ancrées dans les représentations, d'essence plutôt communautaire et inégalitaire.

Ainsi, dans de nombreux pays, on relève par exemple l'existence de hiérarchies castées (descendants de captifs *versus* familles esclavagistes) qui marquent l'organisation sociale et perdurent fortement dans l'estime de soi et la perception de l'autre (Mali). Dans le domaine foncier, il n'est pas sûr non plus que la mise en place de cadastres ou la titrisation des parcelles, au sens où l'entendait la Banque mondiale, garantisse l'émergence de formes individualisées et respectées du droit. De telles opérations peuvent, en effet, ouvrir la porte à de nombreuses instrumentalisation dans des pays caractérisés par l'hétérogénéité ethnique, la faiblesse de l'État, les carences éducationnelles et la pauvreté. Certains pourront ainsi aisément racheter les droits des plus vulnérables (ayant besoin d'argent), en chasser d'autres le cas échéant (s'ils sont des allogènes) ou encore utiliser des prête-noms pour contourner la législation (en zone périurbaine souvent). Parfois également, le produit du travail peut faire l'objet d'une redistribution et d'un partage sans que le travailleur ne puisse s'y soustraire : le salaire peut être extorqué ou le salarié ne choisit pas toujours librement les dépenses à faire ; les greniers céréaliers sont parfois réappropriés et gérés collectivement en l'absence de leur propriétaire. Le revenu social d'un agent est donc la différence entre son revenu propre, éventuellement augmenté de celui obtenu à partir des droits qu'il possède vis-à-vis de sa communauté, et les transferts qu'il effectue à sa communauté au titre d'obligations diverses. À certains égards, certains individus ou certains groupes semblent avoir plus de devoirs et d'obligations – envers la tradition, les « anciens », les « aînés », les « dominants » – que de droits (Mahieu, 1990 et 1995 ; Marie, 1997). Par ailleurs, ce système ne fonctionne pas véritablement de manière mécanique, selon une logique de réciprocité, mais beaucoup plus de manière inégale et sélective en période d'appauvrissement (Janin, 1999). De fait, on accumule d'autant plus difficilement et d'autant moins que l'on lutte

au quotidien pour faire valoir ses droits ou son « bon droit » sans succès.

En réalité, c'est de manière plus fondamentale qu'il convient de reconsidérer la question de la sécurisation des droits. C'est un objectif politique (de long terme aux effets multiplicateurs positifs) qui implique une transformation radicale des rapports interindividuels, intra-familiaux et entre groupes sociaux. Cela nécessite un effort permanent d'éducation et de formation au respect de la différence, à la tolérance, à la confiance dont on perçoit encore mal les prémices et les modalités de diffusion. Pour poursuivre ce changement social, les « cadets sociaux » devraient jouer un rôle de premier plan à condition de bénéficier d'un appui. Un effort doit donc être réalisé, en ce sens, par et pour les institutions : elles doivent gagner en robustesse, en efficacité et en équité. Cela reste un objectif de long terme à atteindre pour des États affaiblis, souvent décrédibilisés par les pratiques de contournement ou de détournement de leurs agents (informalisation, privatisation, népotisme, contrebande...) et la nature des discours qu'ils tiennent sur leurs propres institutions (Sindzingre, 1995). L'ensemble des activités réalisées par les acteurs hors jeu et hors du jeu institutionnel sont, certes, souvent destinées à réduire l'incertitude et à permettre la survie alimentaire (Igue, 1995 ; Verez, 1995), mais elles pèsent fortement sur l'objectif ultime de « prospérité », le moins défavorable aux groupes vulnérables, qui présuppose le renforcement des capacités institutionnelles (Favereau, 1995)¹.

CONCLUSION

L'intérêt d'une analyse des déterminants endogènes de l'insécurité alimentaire réside dans le caractère englobant des perspectives qu'elle ouvre. Même si l'outil mobilisé présente quelques faiblesses, l'approche par la théorie des jeux apparaît pertinente pour étudier les relations entre acteurs du secteur céréalier en Afrique de l'Ouest. L'analyse de la gestion des incertitudes issues de l'interaction entre agents peut en effet se révéler beaucoup plus cruciale en termes de

1. « Les modes d'adaptation micro-économique à l'incertitude, dans les sociétés africaines, tendent à augmenter l'incertitude macro-économique, en rendant l'économie plus vulnérable aux chocs conjoncturels, chocs d'offre ou chocs de demande » (Favereau, 1995).

sécurité alimentaire que celle des aléas climatiques et/ou de l'instabilité des marchés vivriers mondiaux.

La présentation des différents équilibres de jeu fournit une bonne illustration des limites des solutions purement quantitativistes, qu'elles se rapportent à l'offre (thèse de l'insuffisance de l'offre agricole) ou à la demande (thèse de l'insuffisance de la demande solvable). La diversité des équilibres suggère la nécessité de solutions nuancées, tenant compte du caractère souvent incertain et contingent des conditions socio-économico-politiques d'approvisionnement des populations en produits vivriers. En particulier, il semble qu'il existe une liaison entre le type de régime politique et les performances économiques des pays. En tout état de cause, cette brève incursion dans le champ des connexions entre science politique et économie a comme vertu essentielle de nuancer la portée des recettes économiques *stricto sensu* proposées dans le cadre de la lutte contre l'insécurité alimentaire. De même, la mobilisation de la notion de droits d'accès ouvre des pistes éthiques et politiques fécondes pour des stratégies étatiques de lutte contre l'insécurité alimentaire.

Toutefois, dans une économie de marché céréalier et compte tenu de la présence d'incertitudes exogènes et endogènes, quels rôles peuvent encore jouer les États africains pour réduire l'insécurité alimentaire ? La réponse est sans nul doute, au-delà de la recherche légitime d'une plus grande démocratisation des régimes politiques et de sociétés, dans l'élaboration de politiques publiques favorables à une meilleure répartition des richesses. Ce qui va encore globalement à l'encontre des orientations macro-économiques adoptées depuis deux décennies, qui font du marché, un organe exemplaire de régulation du système alimentaire dans son ensemble (Stiglitz, 2002).

Qu'observe-t-on depuis la libéralisation des filières agricoles et des Offices céréaliers ? Un renforcement du rôle stratégique des réseaux marchands sur lesquels les institutions ont, en fin de compte, peu de prise étant donné les logiques d'action propres et les intérêts divergents des acteurs même si leur présence s'avère indispensable et souvent positive. Une avancée apparente des pratiques démocratiques – dans les discours ou la capacité organisationnelle des populations rurales par exemple – parfois vidée de sa substance par des acteurs (pas toujours les mêmes) qui restent habiles à tirer profit des modes de régulation sociétale existants. Une amélioration des outils techniques d'information et de prévention des crises alimentaires qui reconforte l'ensemble des donateurs, mais laisse finalement songeur, puisque l'insécurité alimentaire semble s'être déplacée vers la question de

l'accessibilité économique et de la décision politique. Tous ces éléments confortent l'idée que la lutte contre l'insécurité alimentaire est désormais – plus que jamais – un jeu politique complexe à entrées et sorties multiples.

BIBLIOGRAPHIE

- Akindès F. (1999), Food strategies of urban households in Côte-d'Ivoire following the 1994 CFA franc devaluation, *Food Policy*, 24, p. 479-493.
- Alesina A., Perotti R. (1994), The political economy of growth: A critical survey of the recent literature, *The World Bank Economic Review*, n° 8, p. 351-371.
- Arrow K. J. (1979), Values and collective decision-making, in *Philosophy and Economic Theory*, Oxford University Press, 1975.
- Azam J.-P., Bonjean C. (1993), Le rôle des intermédiaires dans la détermination du prix effectif au producteur: analyse par la théorie des jeux et applications à la Côte-d'Ivoire et à Madagascar, in G. Étienne, M. Grifon, P. Guillaumont (éd.), *Afrique-Asie: performances agricoles comparées*, Éditions de la Revue française d'économie, juin 1993, p. 191-207.
- Azam J.-P., Berthélemy J.-C., Calipel S. (1996), Risque politique et croissance économique en Afrique, *Revue économique*, n° 3, mai 1996, p. 819-829.
- Bayart J.-F. (1989), *L'État en Afrique, la politique du ventre*, Paris, Fayard, coll. « L'espace du politique ».
- Bayart J.-F. (1991), L'État, in C. Coulon, D.-C. Martin (éd.), *Les Afriques politiques*, Paris, La Découverte, p. 213-230.
- Bayart J.-F., Ellis S., Hibou B. (1997), *La criminalisation de l'État en Afrique*, Paris, Complexe.
- Benoit-Cattin M., Nubukpo K. (2004), Quelques options technologiques, institutionnelles et politiques pour améliorer la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest, Actes de l'atelier régional de l'IFPRI sur les *Politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle en Afrique de l'Ouest*, Bamako, du 13 au 15 janvier 2004, p. 171-180.
- Bonjean C. (1992), Instabilité des marchés agricoles et stratégies paysannes au Niger, *Économie rurale*, n° 210, juillet-août 1992, p. 17-22.
- Boussard J.-M. (1987), *Économie de l'agriculture*, Paris, Economica.
- Boussard J.-M. (1994), Revenus, marchés et anticipations: la dynamique de l'offre agricole, *Économie rurale*, n° 220-221, mars-juin 1994, p. 61-68.
- Collignon S. (1995), Droits de l'homme, investissement et développement africain, in P. Hugon et al. (éd.), *L'Afrique des incertitudes*, Paris, IEDES, p. 239-252.
- Conac G. (éd.) (1993), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica.

- Coulon C., Martin D. C. (1991), *Les Afriques politiques*, Paris, La Découverte.
- Daubrée C. (1994), Les marchés agricoles du Niger : intégration parallèle ?, in M. Benoit-Cattin, M. Griffon, P. Guillaumont (éd.), *Les aspects macro-économiques*, t. II, p. 205-229.
- Daubrée C. (1995), *Marchés parallèles et équilibres économiques : expériences africaines*, Paris, L'Harmattan, 286 p.
- Denis J.-M. (1996), Les institutions internationales agricoles sont-elles efficaces ?, in *Cahiers français. Les problèmes alimentaires dans le monde*, n° 278, octobre-décembre 1996, p. 97-104.
- Devereux S. (1993), *Theories of Famine*, London, Harvester Wheatsheaf.
- Egg J., Grégoire E. (1992), Les marchés céréaliers, in P. M. Bosc, V. Dolle (éd.), *Le développement agricole au Sahel*, t. 1 : *Milieus et défis*, CIRAD, coll. « DSA », n° 17, p. 153-177.
- Drèze J., Sen A., Hussain A. (eds) (1995), *The Political Economy of Hunger-Selected Essays*, Oxford, Clarendon Press.
- Étienne G., Griffon M., Guillaumont P. (éd.) (1993), *Afrique-Asie : performances agricoles comparées*, Éditions de la Revue française d'économie, juin 1993, p. 191-207.
- Favereau O. (1995), *Développement et économie des conventions*, in P. Hugon et al. (éd.), p. 179-199.
- Guerrien B. (1993) *La théorie des jeux*, Paris, Economica.
- Hugon P. (1993), Les effets des politiques d'ajustement sur les structures politiques africaines, in G. Conac (éd.), p. 89-107.
- Hugon P., Pourcet G., Quiers-Valette S. (éd.) (1995), *L'Afrique des incertitudes*, Paris, PUF.
- Igue J. (1995), *L'État et le territoire en Afrique*, Paris, Khartala.
- Janin P. (1999), *L'avenir des planteurs camerounais. Résister ou se soumettre au marché*, Paris, Karthala, 248 p.
- Janin P. (2004), La gestion spatio-temporelle de la soudure alimentaire dans le Sahel burkinabé, *Revue Tiers Monde*, n° 180, octobre-décembre 2004, Paris, PUF, p. 909-933.
- Janin P. (2006), Les ambivalences du marché dans la sécurisation alimentaire, *Afrique contemporaine*, Paris, AFD, Dossier « Agricultures familiales africaines », 12 p. (à paraître).
- Kreps D. (1990), *A Course in Microeconomic Theory*, Harvester Wheatsheaf.
- Krueger A. O. (1993), *Political Economy*, Mass., MIT Press.
- Lancon F. (1990), *Circuits commerciaux, marchés et politique d'approvisionnement des villes en Afrique de l'ouest. L'exemple des produits vivriers au Togo*, thèse de doctorat (NR) en sciences économiques, Université Paris X.
- Mahieu F.-R. (1990), *Les fondements de la crise économique en Afrique*, Paris, L'Harmattan.
- Mahieu F.-R. (1995), Les stratégies individuelles face à la pauvreté : Côte-d'Ivoire versus Burundi, in P. Hugon et al. (éd.), p. 118-141.

- Malinvaud E. (1991), *Voies de la recherche macroéconomique*, Paris, Odile Jacob.
- Muller C. (1994), Les enquêtes niveau de vie et les politiques de développement, in M. Benoit-Cattin, M. Griffon, P. Guillaumont (éd.), t. III : *Les fondements microéconomiques*, p. 273-329.
- Nubukpo K. (1997), *Incertitudes et comportement des acteurs du secteur céréalier subsaharien : essai sur les fondements de l'insécurité alimentaire. Illustrations ouest-africaines*, thèse de doctorat (NR) en sciences économiques, Université Lumière - Lyon II, novembre 1997.
- Nubukpo K. (2000), *L'insécurité alimentaire en Afrique subsaharienne : le rôle des incertitudes*, Paris, L'Harmattan, 212 p.
- Perroux F. (1973), *Pouvoir et économie*, Paris, Bordas.
- Polanyi K. (1944), *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, NRF-Gallimard, « Bibliothèque des sciences humaines », 1983 (pour la trad. franç.).
- Polanyi K, Arensberg C., Pearson H. (1957), *Les systèmes économiques dans l'histoire et la théorie*, Paris, Larousse.
- Requier-Desjardins D. (1989), *L'alimentation en Afrique : manger ce qu'on peut produire*, Paris-Abidjan, Khartala et Pusaf.
- Requier-Desjardins D. (1995), Impact des instabilités et gestion du risque et de l'incertitude alimentaire en Afrique subsaharienne, in P. Hugon et al. (éd.), p. 221-238.
- Roth A., Prasnikar V., Okuno-Fujiwara M., Zamir S. (1991), Bargaining and market behaviour in Jerusalem, Ljubjiana, Pittsburg and Tokyo : An experimental study, *American Economic Review*, n° 81, décembre 1991, p. 1068-1095.
- Rubinstein A. (1982), Perfect equilibrium in a bargaining model, *Econometrica*, vol. 50, n° 1, p. 97-109.
- Sen A. (1981), *Poverty and Famines*, Oxford, Clarendon Press.
- Sen A. (1984), *Ressources, Values and Development*, Oxford, Basic Blackwell.
- Sen A. (1988), *Hunger and Entitlements : Research for Action*, Workshop on famine and famine policy, Tufts University, 25 February 1988.
- Sen A. (1993), *Éthique et économie*, Paris, PUF.
- Sen A. (1995), Food, economics, and entitlements, in J. Drèze, A. Sen, A. Hussain (eds), *The Political Economy of Hunger-Selected Essays*, Oxford, Clarendon Press, p. 50-68.
- Sindzingre A. (1995), Incertitude et institutions dans un contexte d'ajustement : l'exemple du Bénin, in P. Hugon et al. (éd.), p. 160-175.
- Stiglitz J. (2002), *La grande désillusion*, Paris, Fayard, 324 p.
- Varoudakis A. (1996), Régimes non démocratiques et croissance : théorie et estimation, *Revue économique*, n° 3, mai 1996, p. 831-840.
- Verez J.-C. (1995), L'informel régulateur et les programmes d'ajustement structurel : le cas du Niger, in P. Hugon et al. (éd.), p. 142-159.

Annales

Histoire, Sciences sociales

Fondateurs : Marc BLOCH et Lucien FEBVRE

Ancien directeur : Fernand BRAUDEL

Revue bimestrielle publiée depuis 1929 par l'École des Hautes Études en Sciences Sociales
avec le concours du Centre National de la Recherche Scientifique

60^e année – n° 5, septembre-octobre 2005

1914-1918

JOHN HORNE, Entre expérience et mémoire : les soldats français de la Grande Guerre

Le Néolithique

Naissance des sociétés complexes

JEAN GUILAINE, Présentation

JEAN GUILAINE, Du Proche-Orient à l'Atlantique. Actualité de la recherche sur le Néolithique

JEAN-LOUIS HUOT, Vers l'apparition de l'État en Mésopotamie. Bilan des recherches récentes

KRISTIAN KRISTIANSEN et THOMAS B. LARSSON, L'âge du Bronze, une période historique. Les relations entre Europe, Méditerranée et Proche-Orient

SHIN'ICHI NAKAMURA, Le riz, le jade et la ville. Évolution des sociétés néolithiques du Yangzi

DANIÈLE LAVALLÉE, Néolithisations en Amérique. Des prédateurs semi-nomades aux sociétés complexes

Empires et monarchies (comptes rendus)

RÉDACTION : 54, boulevard Raspail, 75006 PARIS

ABONNEMENTS/SUBSCRIPTION TERMS 2005

		1 an (6 n°)	2 ans (12 n°)
• France	Particuliers / <i>Individuals</i>	(79 €)	(137 €)
	Institutions / <i>Institutions</i>	(97 €)	(166 €)
	Étudiants / <i>Students</i>	(62 €)	
• Étranger	Particuliers / <i>Individuals</i>	(101 €)	(174 €)
	Institutions / <i>Institutions</i>	(120 €)	(204 €)

Les abonnements doivent être souscrits auprès de

Send your order and payment to :

COLIN-ABONNEMENTS - 94207 IVRY-SUR-SEINE CEDEX

Tél. : (France) Numéro Indigo : 0820 065 095/(Étranger) : 33 1 40 64 89 02

Courriel : abonnement@editions-sedes.com

RÉALITÉS, PERCEPTIONS ET USAGES DES « FAMINES VERTES » DU SUD ÉTHIOPIEN

par Sabine PLANEL

En Éthiopie, les mécanismes de redistribution de l'aide alimentaire sont fortement inégalitaires selon les régions, en raison notamment de la méconnaissance des systèmes agraires. Ainsi, depuis leur émergence dans les années 1980, les « famines vertes » du Sud éthiopien, ancien grenier agricole, perçoivent moins d'aide. L'étude de cas du Wolaita présentée ici montre combien les perceptions héritées, de l'espace comme des territoires ou des sociétés, orientent la gestion politique de l'aide, parfois sans relation avec les problèmes alimentaires, au risque d'accroître les préférences et les inégalités ethno-régionales en matière de développement dans un pays fédéral fragile.

Les famines vertes surprennent en Éthiopie parce qu'elles ne s'accompagnent pas d'un déficit hydrique et surviennent dans les campagnes du Sud que l'on pensait à l'abri des famines, disettes¹ et autres déséquilibres alimentaires qui frappent régulièrement le reste du pays depuis 1974. Ces famines d'un genre particulier sont de plus en plus fréquentes et les zones d'instabilité alimentaire s'étendent sur les

1. La « famine » est une situation de sous-alimentation critique affectant un groupe humain et responsable d'une grave surmortalité touchant toutes les tranches d'âge de la population. Elle survient occasionnellement lors de perturbations climatiques ou politiques majeures, mais peut être alimentée par une dégradation du contexte économique à plus long terme, comme ce fut le cas en Éthiopie, au cours des années 1980, du fait de la réorientation de l'économie rurale par des politiques communistes. Elle provoque une importante déstructuration des sociétés et des économies qu'elle affecte.

La « famine verte » est une famine d'origine économique qui ne s'accompagne pas d'une sécheresse majeure et qui se lit donc difficilement dans les paysages.

La « disette » est une forme atténuée de la famine. Comparable à une période de sous-alimentation, elle provoque une surmortalité limitée aux catégories de personnes les plus fragiles (enfants en bas âge et personnes âgées). Néanmoins, dans des sociétés rurales appauvries, elle est récurrente et intervient tous les ans à l'occasion de la soudure.

anciens greniers éthiopiens. Pour autant, leur prise en compte reste réduite et l'aide qu'elles reçoivent est encore limitée. Il nous semble pourtant que le peu d'intérêt du gouvernement éthiopien et des bailleurs de fonds internationaux pour les déséquilibres alimentaires de ces régions ne s'explique pas seulement par des facteurs politiques, mais également par les perceptions géographiques qui influencent la compréhension, comme la gestion de ces phénomènes.

En effet, un ensemble de perceptions héritées intervient dans la gestion de l'aide alimentaire et la façonne selon des critères plus ou moins normatifs. Pour autant, cette forte incidence des perceptions géographiques dans l'aide alimentaire n'est pas toujours volontaire et ne saurait se réduire à une instrumentalisation politique. Au contraire, il s'agit d'un phénomène partiellement « inconscient » qui témoigne de la réalité d'une « culture nationale éthiopienne » reposant, entre autres, sur le partage de certaines perceptions de l'espace. Les acteurs de l'aide alimentaire, et plus particulièrement les acteurs éthiopiens, imprégnés par une lecture spécifique de l'espace, orientent donc leur action dans un sens aujourd'hui peu favorable à certaines catégories d'espace, notamment à celle des anciens greniers méridionaux.

Identifier les espaces et les catégories à risques s'avère être un exercice difficile à conduire dans le contexte éthiopien où l'espace est chargé de valeurs politiques et culturelles fortes. À travers les paysages, l'espace est perçu par ses habitants, mais également par d'autres groupes sociaux. L'emboîtement de ces perceptions participe à l'élaboration plus ou moins consciente d'un espace qui ne converge pas nécessairement avec la « réalité » géographique. En Éthiopie, ces perceptions se confondent avec une « ethnicisation » des rapports sociaux, laquelle crée de fortes oppositions régionales et influence directement l'aménagement régional.

Estimer le risque alimentaire se révèle ainsi d'autant plus délicat que, depuis quelques dizaines d'années, l'aide alimentaire occupe une place grandissante dans l'économie éthiopienne et retient particulièrement l'attention du gouvernement. Phénomène aléatoire avant les années 1980, la famine devient aujourd'hui un élément structurant des campagnes et des villes d'Éthiopie (Webb *et al.*, 1992) et son coût croissant constitue une charge incompressible pour le gouvernement.

La vie des Éthiopiens est marquée par la famine, qui tend à rythmer leur histoire : la chute de l'empereur Haïlé Sélassié, en 1974, fut ainsi largement provoquée par une famine qui sévissait dans le Wollo et le Tigré depuis plusieurs années. Depuis le XIII^e siècle, des témoignages de graves pénuries alimentaires jalonnent les chroniques royales éthiopiennes. Pourtant, c'est surtout à partir du milieu des

années 1970 que la prévalence des famines s'est accrue du fait d'une concordance malheureuse entre l'augmentation de la pression foncière, une période de forte sécheresse au milieu des années 1980 et les bouleversements politiques et économiques importants¹ qui suivirent l'instauration d'une dictature militaire d'inspiration soviétique. Ces différents événements déstabilisèrent fortement les communautés rurales (Rahmato, 1992). À partir de cette période, on estime que le pays fit face à cinq crises alimentaires majeures et à de nombreux épisodes de moindre importance. Durant la décennie 1980, la famine faisait tous les ans 2 millions de victimes, alors que le budget alloué par le gouvernement à l'aide alimentaire représentait 9 millions de birrs (1,3 million d'euros) en 1980-1981. Il atteignit 65 millions de birrs lors de la grande famine de 1984-1985 (Webb et Von Braun, 1994).

D'après les dernières estimations du Programme alimentaire mondial, la totalité de l'aide internationale perçue annuellement par le gouvernement éthiopien, et pas uniquement l'aide alimentaire, s'élèverait en moyenne à 10 % du PNB national. De 1984 à 1994, l'Éthiopie reçut 10 millions de tonnes de céréales, soit 10 % de la production nationale sur cette période. Durant les mauvaises années, cette proportion a pu s'élever à un cinquième de la production domestique. L'importance croissante de l'aide alimentaire dans le budget éthiopien constituerait ainsi une véritable rente nationale puisque le pays capterait à lui seul, à la fin des années 1980, 25 % de la totalité de l'aide alimentaire destinée au continent africain (Strauss, 2002).

Par ailleurs, dans un rapport établi en 2000, la FAO estime que 49 % de la population éthiopienne (soit environ 35 millions de personnes) serait sous-alimentée, alors qu'en 2003² les bénéficiaires de l'aide alimentaire ne représentaient qu'un dixième de la population nationale (DPPC, 2005). Cette disproportion entre les populations touchées par les pénuries et les véritables bénéficiaires de l'aide alimentaire ne cesse d'inquiéter la communauté internationale qui investit toujours plus dans l'aide, à court ou moyen terme, en destination de l'Éthiopie.

1. Le Derg, gouvernement du général Mengistu, s'accompagna dès 1974 de la mise en place d'une réforme agraire nationale mitigée qui a certes permis aux paysans d'obtenir une tenure foncière stable, l'État demeurant aujourd'hui encore le seul propriétaire du sol, mais qui a provoqué dans de nombreuses régions une réduction de la superficie moyenne des exploitations. La paupérisation des sociétés rurales durant cette période fut cependant davantage le fait du contrôle étatique de l'économie, dont le monopole dans la commercialisation du café était l'un des principaux piliers, de la violence des politiques de *ressettement* (déplacement et installation forcée en villages des paysans) et de la longue guerre menée dans le Tigré qui préleva un lourd tribut, humain et financier, aux campagnes d'Éthiopie.

2. L'Éthiopie a connu récemment une période de très forte instabilité alimentaire de quatre années (1999 à 2002), avec une situation de crise marquée en 2002. Une diminution des précipitations, ainsi que divers problèmes d'accès à la nourriture, notamment de déséquilibres du marché, furent à l'origine de ces bouleversements. Depuis, à quelques exceptions régionales près, la situation se normalise.

Comme dans la plupart des pays en développement, la connaissance des déséquilibres alimentaires et le suivi de l'aide sont faibles en Éthiopie, alors que le pays s'est doté précocement, en 1974, d'un organisme étatique de veille alimentaire. Les dysfonctionnements dans la prévention et la gestion des crises restent nombreux et font l'objet d'une littérature récente et bien documentée¹ : inertie des systèmes de surveillance ou d'aide, mauvais ciblage des populations concernées, inefficacité des modes de distribution de l'aide, corruption des acteurs et ethnicisme des comportements y compris au niveau gouvernemental...

Parmi les nombreux facteurs permettant de rendre compte de la faible efficacité de l'aide alimentaire, nous voudrions proposer une hypothèse jusque-là peu envisagée : la prise en compte des perceptions de l'espace dans l'action régionale nous paraît être à l'origine de la plupart des contradictions précédemment citées, et nous invite à considérer avec plus de recul les incohérences des programmes d'aide alimentaire. Les inégalités régionales patentes qui accompagnent la gestion de ces crises alimentaires relèvent en partie, et particulièrement dans le Sud éthiopien, d'une perception très spécifique de ces territoires. Les perceptions forgées par d'autres groupes sociaux tiennent alors lieu de connaissance géographique et les paysages parfois trompeurs du Sud éthiopien renforcent, quand ils sont mal compris, ces perceptions de l'espace national, qui envisagent les régions du Sud comme des pays de cocagne.

Aujourd'hui, on remarque que de nombreuses régions du versant occidental de la vallée du Rift, encore considérées comme des greniers nationaux, sont de plus en plus touchées par diverses pénuries alimentaires (DPPC, 2005). Le Wolaita est ainsi perçu comme un « grenier utile », alors même que la situation économique et alimentaire se dégrade considérablement depuis quelques années. Un important hiatus persiste entre les impressions que les visiteurs, Éthiopiens ou non, se font du Wolaita et la réalité agricole de cette région : « Après le début des fortes pluies en juillet 1984, [le Wolaita] apparaissait à l'observateur de passage comme une région fertile et verdoyante ; et pourtant les gens mouraient de faim chez eux »² (Goyder et Goyder, 1988).

Cet article tente de montrer que les inégalités régionales observées, si elles dépendent de contextes économiques variables, renvoient égale-

1. Sous la pression des principaux bailleurs de fonds et tout particulièrement de la Banque mondiale, le gouvernement éthiopien a conduit une enquête nationale sur la gestion de l'aide alimentaire en 1995-1996 qui représente une source de données d'assez bonne qualité, bien exploitée dans une série d'articles réalisés par Strauss (2002), Molla (2001) et Clay (1999).

2. To the casual observer [Wolayta], after the main rains had begun in July 1984, looked like a verdant and fertile area ; yet people starved in their own homes.

ment aux perceptions que les acteurs politiques ont de ces espaces, tant du point de vue des politiques de développement que de la gestion de l'aide alimentaire¹. Loin de répondre à la seule instrumentalisation régionaliste et/ou ethniciste, les différences observées dans les modes d'assistance apportée aux régions s'expliquent tout autant par l'incidence de l'héritage des perceptions géographiques.

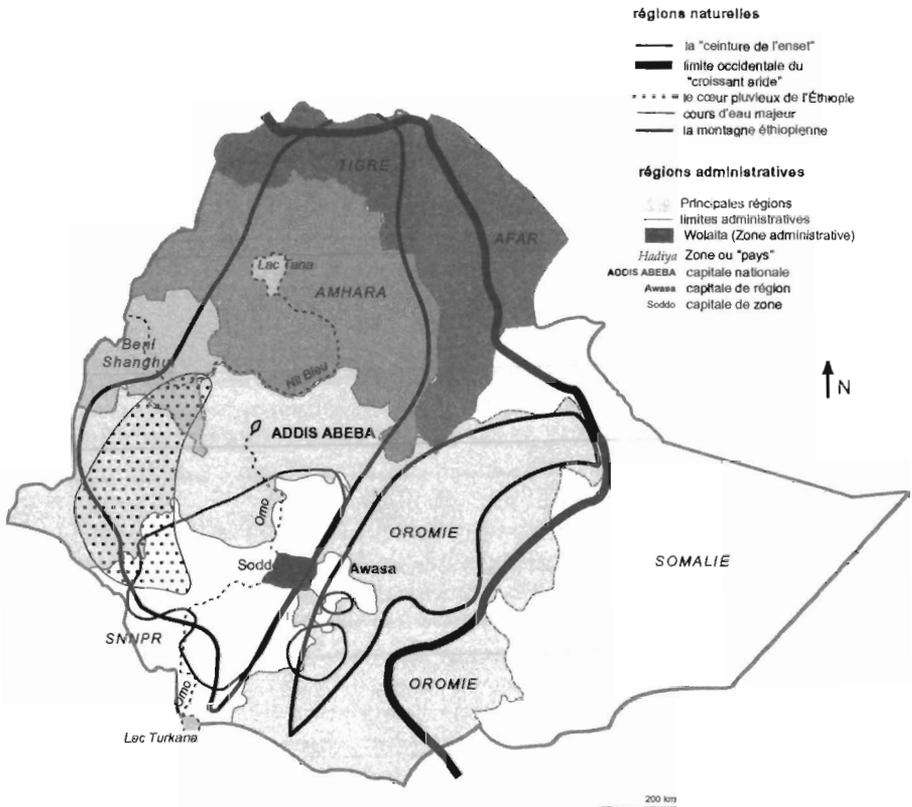
LECTURES GÉOGRAPHIQUES ET PERCEPTIONS DE L'ESPACE ÉTHIOPIEN

Il existe plusieurs lectures de l'espace éthiopien qui se confondent et se complètent parfois. Ces grilles de lecture ne reposent pas tant sur des connaissances empiriques que sur des considérations culturelles et religieuses ou des intérêts politiques. Toutes se fondent sur des oppositions spatiales, plus ou moins simplistes, qui contribuent à donner une vision caricaturale, voire manichéenne, de la diversité éthiopienne, et surtout qui associent aux distinctions spatiales des rapports de domination sociale et politique.

L'espace éthiopien est marqué par un système de valeurs, de codes et d'idéologies nés de la culture amharo-tigréenne² qui constitue aujourd'hui, après quelques siècles de domination historique, le noyau d'une culture syncrétique et d'une « identité éthiopienne » en construction (Triulzi, 1983). Aujourd'hui un ensemble de représentations héritées d'une histoire millénaire, partielles et parfois réinterprétées, alimente une certaine perception de l'espace actuel. Cette perception partagée constitue un mode d'appropriation et d'appréhension de l'espace national pour les différents peuples d'Éthiopie. L'ensemble des valeurs qui définit l'espace social éthiopien permet en effet d'unifier un espace national hétérogène qui ressemble davantage à une mosaïque de territoires et de cultures qu'à un espace national singulier. Or cette « vision fédératrice » de l'espace éthiopien renvoie aux perceptions

1. L'état des connaissances dont nous disposons sur le Sud éthiopien ne permet pas d'être très précis sur l'intervention de l'État central dans ces régions. L'ambiguïté du fédéralisme éthiopien rend en effet très complexe l'analyse du partage des compétences entre l'État central et les États régionaux. Seules les connaissances antérieures à 1991 permettent de bien comprendre l'origine de ces déséquilibres régionaux dont l'existence est patente dans la distribution actuelle de l'aide alimentaire.

2. Les Amhara et les Tigréens possèdent une culture et une histoire singulière en Éthiopie et plus encore en Afrique. D'origine sémitique, ils sont chrétiens orthodoxes et appartiennent à une Église nationale fondée au IV^e siècle (l'Église *tehawedo*), ils possèdent une langue écrite, l'amharique, dérivée d'une langue liturgique, le guèze, et pratiquent une céréaliculture à l'araire attelée.



Les régions d'Éthiopie

amhara d'un espace multi-ethnique (Habtu, 2004). Ces dernières, forgées dans les régions du Centre et du Nord, constituent aujourd'hui un filtre qui s'applique à l'ensemble de l'Éthiopie contemporaine. Or si ces perceptions peuvent être éclairantes dans le cas des régions de l'ancienne Abyssinie, elles ont plutôt tendance à masquer la réalité géographique des espaces méridionaux, tardivement rattachés à l'Empire éthiopien, et longtemps soumis aux dirigeants *amhara*.

Plusieurs grilles de lecture nous semblent au fondement d'une géographie éthiopienne historique quelque peu conservatrice, et abondamment nourrie par ces perceptions : une opposition entre le Nord et le Sud, qui recoupe imparfaitement la reconnaissance d'un « croissant

aride » et d'une Éthiopie « heureuse », ainsi qu'une division tripartite de la montagne éthiopienne... toutes s'inscrivant dans une vision centrifuge de l'espace national.

La construction de l'espace national éthiopien s'est réalisée autour d'un gradient Nord/Sud d'origine culturelle et historique. Aujourd'hui, cette double polarité se retrouve dans l'ensemble de la géographie éthiopienne, y compris dans ce qu'elle a de plus « naturaliste ». De ce point vue, le Grand Sud, qui regroupe l'ensemble des terres s'étendant au sud du Nil bleu ou plus communément au sud de la capitale Addis-Abeba, est considéré comme un « vaste jardin » qui fut longtemps destiné à nourrir le Nord qui s'en était rendu maître. À la différence des hauts plateaux septentrionaux érodés par des siècles de céréaliculture à l'araire, déboisés et relativement secs, les territoires du Sud toujours verts apparaissent immédiatement comme des régions privilégiées. Si le cœur pluvieux de l'Éthiopie, pouvant recevoir des précipitations de 2 000 mm par an, se situe bien au sud-ouest et que le « croissant aride », avec des précipitations moyennes inférieures à 600 mm par an, englobe la région la plus septentrionale, c'est à tort que l'on considère l'ensemble des espaces méridionaux comme des régions très arrosées. En effet, la grande dépression Afar ne reçoit pas plus de 400 mm d'eau par an et les versants occidentaux de la moyenne vallée du Rift, avec des précipitations comprises entre 500 et 600 mm, appartiennent également à ce vaste « croissant aride ». Sur ce même versant, le Wolaita, avec ses 1 300 mm de précipitations annuelles, fait figure de région pluvieuse alors qu'il recouvre en partie ce « croissant aride ».

Si l'on ajoute à cela que le Nord, l'ancienne Abyssinie, est perçu comme un espace noble, possédant une culture, une histoire et surtout une écriture sans équivalent dans le reste du continent africain, on peut comprendre que le Sud sans écriture, sans monument ni clergé fut considéré comme un réservoir de main-d'œuvre et de denrées diverses.

Ce gradient Nord/Sud se manifeste dans une lecture centrifuge de l'espace, largement inspirée par la religion orthodoxe éthiopienne. « Au centre le paradis, et en périphérie l'enfer » est une vision du territoire proposée au xv^e siècle dans une ancienne chronique royale, le *Kebre Neguist*, qui affirmait l'origine salomonide¹ du peuple éthiopien. Rarement manuscrit n'eut une plus grande portée que celui-ci, qui influence aujourd'hui encore la plupart des perceptions de l'espace. En effet, cette maxime rend compte avec justesse de la singularité du bas-

1. L'histoire de l'Éthiopie se confond avec la Légende et présente le peuple éthiopien comme les descendants de la reine de Saba et du roi Salomon venus peupler les hautes terres éthiopiennes. Le dernier Négus, Haïlé Sélassié, aurait ainsi été le 225^e descendant de cette illustre lignée.

tion montagnard chrétien, cerné par des basses terres gagnées à l'Islam, et intègre ainsi une perception, pourtant ternaire, de l'étagement montagnard. Classiquement, les Amhara reconnaissent trois étages dans leurs montagnes, auxquels sont attachés des valeurs politiques et/ou économiques : les hautes terres, la *dega*, étage originel du peuple éthiopien sont assimilées à un espace de prestige (Gallais, 1989) ; l'étage intermédiaire de la *woïna dega* est l'étage le plus riche, celui où l'on observe la plus grande diversité culturelle ; enfin, les basses terres, la *kola*, sont occupées par ceux que l'on désigne comme « étrangers » et qu'il convient de craindre ou de dominer.

Pourtant, au sud et à l'ouest de l'Éthiopie, la reconnaissance de ces trois étages pose problème. On observe en effet une nette opposition entre les plateaux septentrionaux et les montagnes méridionales. Quant à l'importance de l'étage intermédiaire, celui-ci semble être beaucoup plus vaste au nord et se réduire à une simple bande périphérique au sud. Nous considérons en effet que l'étage de la montagne *wolaita* est bipartite, et s'organise autour de hautes terres et de basses terres dans une relation de complémentarité qui varie en fonction des pratiques diverses des communautés rurales qui les habitent.

Enfin, et ce n'est pas le moindre de ses attributs, le *Kebre Neguist* confère une justification divine à la domination politique d'un centre sur ses périphéries. À la fin du XIX^e siècle, alors que l'État éthiopien entreprenait une conquête territoriale sans précédent dans son histoire et qu'il se dotait des limites actuelles du territoire de la Grande Éthiopie, les vastes terres occidentales et méridionales, jardins riches et prospères de l'Éthiopie « heureuse », devinrent ces périphéries soumises. Aujourd'hui, l'Éthiopie démocratique et fédérale ne se construit plus sous la domination amharo-tigréenne du Nord et du Centre – même si elle reste tenace – et tous les peuples d'Éthiopie participent à leur mesure à l'émergence d'une nation éthiopienne. Il demeure que les lambeaux des représentations amhara imprègnent encore considérablement cette culture nationale en devenir et interviennent toujours dans l'aménagement de l'espace éthiopien.

Les nombreuses et profondes correspondances entre ces différentes lectures de l'espace forment un système d'analyse qui s'impose avec force et évidence dans la géographie éthiopienne, qu'elle soit ou non pratiquée par des Éthiopiens. Si elle rend compte avec pertinence de la spécificité de l'espace éthiopien à petite échelle, elle peut induire en erreur dans des analyses régionales, plus particulièrement dans le Sud comme nous le verrons avec l'exemple wolaita. Enfin, appliquée à l'aménagement du territoire, cette géographie d'un autre temps repro-

duit une domination spatiale ancienne qui inspire encore fortement les formes d'intervention dans ces jardins du Sud éthiopien.

Le Wolaita exprime un fort hiatus entre son ancienne fonction de « grenier utile » et la disponibilité alimentaire réelle dont il fait preuve en cas de disette marquée.

L'ÉTHIOPIE VERTE N'EST PAS UNE ÉTHIOPIE « HEUREUSE »

La méconnaissance dont les Éthiopiens de la capitale font preuve à l'égard des « pays » du Sud s'explique en partie, outre un certain mépris culturel, par l'originalité de systèmes agraires inconnus des hauts plateaux. À ce titre, les cultivateurs d'*enset* (voir ci-dessous) résidant autour de la vallée du Rift sont sans doute les agriculteurs les moins connus – alors qu'ils représentent entre un cinquième et un sixième de la population – et les paysages qu'ils façonnent sont les paysages les moins bien compris en Éthiopie, tant leur verdoyance peut tromper sur leur capacité réelle de production alimentaire. La difficile lecture des paysages de l'*enset* ainsi que la relative méconnaissance des systèmes agricoles du Sud éthiopien renforce donc les perceptions géographiques précédemment mentionnées, et pour certains, ces paysages justifient à eux seuls la prospérité agricole attribuée à ces régions.

Couramment appelé faux bananier, l'*Ensete ventricosum* ou *Ensete edulis* est une plante dont on consomme la pulpe du pseudo-tronc. Originaire des hautes terres de l'Est africain (Éthiopie ou Burundi), sa culture est très ancienne dans les moyennes montagnes du Sud éthiopien et pourtant on peut considérer qu'il s'agit là de la culture locale la moins étudiée d'Afrique (Brandt, 1997). Largement ignoré par la littérature scientifique, mis à l'écart des politiques de modernisation agricole plus soucieuses des productions céréalières et, jusqu'à peu, très rarement consommé en dehors des régions productrices¹, l'*enset* ne fut élevé au rang de « culture nationale » par le ministère de l'Agriculture qu'en 1997.

Méconnu, l'*enset* fascine par l'originalité des paysages qu'il façonne. Ainsi, les rares personnes qui s'y intéressent ont tendance à se laisser aveugler par les particularités de cette plante et à négliger quelque peu le système agricole dans lequel s'inscrit l'enséculture. Or c'est de

1. Depuis peu, le *qocho*, principal produit de l'*enset* se consomme dans quelques restaurants de la capitale spécialisés dans la viande crue, mais sa diffusion en dehors de ces établissements reste réduite.

l'ensemble du système agricole que dépend la sécurité alimentaire d'une région. L'*enset* constitue effectivement un marqueur paysager très spécifique : toujours vert, il est cultivé en plantation circulaire autour des habitations ; il cloisonne et remplit à la fois les terroirs agricoles, puisqu'il est présent dans les campagnes les plus peuplées d'Éthiopie. Pour une densité nationale moyenne de 55 hab./km², on observe dans les « pays de l'*enset* » du Kembata, du Hadiya et du Wolaita, des densités régionales supérieures à 300 hab./km² et qui, localement, peuvent dépasser le millier d'habitants (Planel, 2003 *b*). Les paysages de l'*enset* se reconnaissent aisément par la densité des bosquets vert tendre qui cernent les habitations et qui comptent généralement plus d'une centaine de plants. C'est pourquoi ces campagnes verdoyantes furent assimilées par les Abyssins et/ou les Européens qui les découvraient à la fin du XIX^e siècle à des espaces riches et prospères.

Cette fascination pour les paysages de l'*enset* explique les conclusions hâtives sur la capacité de ces campagnes à dégager un surplus agricole. Elle explique également le manque de distinctions établies au sein de ces paysages. À y regarder de plus près, la place accordée à l'*enset* dans le Sud éthiopien varie fortement selon les situations : la plante est tantôt pilier des systèmes agraires, tantôt culture associée dans des systèmes agricoles plus complexes. Aujourd'hui encore, on ne distingue que très rarement les différents sous-systèmes agricoles qui composent la « ceinture de l'*enset* » (Brandt, 1997). Une telle généralisation est de nature à faire oublier les zones où l'*enset* n'est qu'une culture associée.

Quatre sous-systèmes agricoles utilisent différemment l'*enset*, les plus connus d'entre eux étant ceux où la plante représente le fondement d'un système agraire bien spécifique. Culture très exigeante en fumure animale, l'*enset* conditionne l'ensemble du système agraire des régions qui l'adoptent en imposant un élevage associé important¹. Cette forte complémentarité oblige les planteurs d'*enset* à disposer de pâtures vastes alors même que la croissance démographique contribue à les faire disparaître, d'autant plus que la pression foncière est forte dans ces campagnes densément peuplées. La saturation foncière est un phénomène commun à l'ensemble des systèmes agricoles méridionaux à base d'*enset* (région SNNPR)² : d'après le ministère de l'Agriculture (MOA, 1999), la superficie moyenne des exploitations de la région Sud ne dépasserait pas un demi-hectare. La réduction des superficies culti-

1. Cet élevage associé possède également une importante fonction alimentaire en tant que complément protéinique.

2. Southern Nations Nationalities and People's Regions.

vables par exploitant provoque une augmentation des superficies plantées en *enset* (Planel, 2003 *b*), la plante garantissant un rendement élevé. La place prépondérante alors accordée à l'*enset* dans le régime alimentaire contribue à renforcer les situations de déséquilibre nutritionnel dans la mesure où son apport tant calorique que lipidique et protéinique est faible. Ces situations de malnutrition sont aggravées quand le cheptel est trop peu nombreux pour garantir un complément alimentaire.

En dépit de son faible pouvoir nutritif cette plante est déterminante dans l'alimentation des agriculteurs car elle représente la principale ressource en période de soudure¹. Plusieurs caractéristiques en font une production de soudure de qualité : sa capacité à stocker l'eau dans son système racinaire lui permet de résister aux périodes de sécheresse ; la pulpe de la plante se conserve longtemps et sans nuisance, à l'abri du pseudo-tronc à l'état brut, ou enfouie dans le sol lorsqu'elle est transformée en pain d'*enset* (*qocho*). Enfin, productive tout au long de l'année, elle participe à la lutte contre l'insécurité alimentaire dans ces zones densifiées. Comme l'indique Brandt (1997), l'*enset* semble être une plante qui permet de faire face aux disettes en période de soudure et de limiter l'impact des famines. Mais ce point de vue sous-estime trop le poids et le devenir des cultures associées dans des systèmes agricoles diversifiés et ne rend pas compte de la situation des pays cultivant l'*enset*, de plus en plus souvent soumis à des déséquilibres alimentaires.

LE SUD, UN GRENIER POUR L'ÉTHIOPIE

La décennie 1980, caractérisée par plusieurs épisodes de sécheresse, marque un tournant dans l'histoire alimentaire de l'Éthiopie. C'est en effet à cette époque que les premières crises alimentaires sont apparues dans les zones méridionales : les petits « pays » wolaita, hadiya, kembata et quelques districts de la région gamo furent aussi souvent affectés par des famines que les régions du « croissant aride », habituellement considérées comme les plus vulnérables. Entre 1994 et 2004, ces régions reçurent une aide alimentaire quasi permanente ; seuls le Tigré

1. Les cultures de soudure ne sont pas rares en Éthiopie. Le *Shiferaw tree*, dont on consomme les feuilles bouillies, possède exactement la même fonction dans les étages inférieurs de la montagne éthiopienne. Au sud du Wolaita, en pays *konso*, il constitue avec le maïs la base de l'alimentation.

et quelques districts des environs de Harar furent davantage aidés (DPPC, 2005). Comment expliquer que les jardins fertiles du Sud éthiopien, censés être à l'abri de la famine, connaissent aujourd'hui de graves crises alimentaires ?

L'exemple wolaita nous éclaire sur le décalage existant entre ressources alimentaires mobilisables et renforcement de leur contribution à l'échelle nationale. Vaincu par l'empereur Menelik II en 1894, le puissant royaume wolaita fut soumis et intégré à l'espace éthiopien qui lui octroya le statut de *madbet*, littéralement « table de l'empereur ». Propriété privée du souverain durant neuf ans, l'économie wolaita fut alors entièrement destinée à nourrir la cour et à l'enrichir. L'empereur commanda, au moyen d'un nouvel impôt payable en céréales et en numéraire, une profonde réorientation des systèmes agricoles (Planel, 2003 *b*) fondée sur l'introduction des cultures de rentes (café, coton et gingembre), la généralisation de la céréaliculture, plus spécifiquement de la culture du *teff*¹. Le tribut céréalier fut ainsi la première manifestation de la domination de la culture *amhara* sur les peuples conquis. Il imposait aux vaincus le régime alimentaire des vainqueurs et obligeait à une profonde modification des pratiques culturelles avec la diffusion de l'araire attelée, la *kadoua*. L'interdiction faite aux Wolaita de s'acquitter de la taxe en produit de l'*enset*² marqua le début d'un désintérêt des agriculteurs pour leur plantation, lequel ne cessa de s'amplifier au cours du siècle.

Peu à peu, la fonction alimentaire de l'*enset*, notamment en période de soudure, céda la place à une utilisation plus identitaire de la plante (marqueur social, fonction rituelle ou médicinale), avec pour conséquence une réduction importante des superficies plantées³. Les cultures de rente, et surtout le café, entrèrent en concurrence directe avec les plantations d'*enset* qui occupaient jusqu'alors les parcelles les plus fertiles de l'exploitation. Cultivés à l'ombre des *enset*, les plants de café colonisèrent peu à peu l'espace, jusqu'à parfois occuper entièrement les plantations. La pression foncière et la réduction des pâtures fragili-

1. Céréale cultivée dans le nord de l'Éthiopie que l'on consomme légèrement fermentée sous forme de galette.

2. Certains peuples de l'*enset* dont les Gédéo, occupant le versant oriental de la vallée du Rift, eurent l'autorisation de payer une partie de leur impôt en produits de l'*enset*. Aujourd'hui, les plantations d'*enset* y sont beaucoup plus développées que sur le versant occidental de la Vallée (Wolaita, Kembata, pays *hadiya* et dans une moindre mesure *gamo*).

3. Il est impossible de mesurer la réduction des superficies plantées en *enset*, les données des recensements agricoles ne comptabilisant que la superficie labourable des exploitations. L'unité de mesure du sol représente la superficie qu'un attelage de bœuf est capable de labourer en une journée, le *yok* (soit 1/4 d'hectare) – elle ne prend donc pas en compte l'espace des plantations. De plus la forme de ces dernières, plus ou moins circulaire, rend très difficile toute mesure topométrique.

sèrent également l'enséiculture, d'autant plus que les cultures du jardin de case (condiments, épices et cultures maraîchères) recevaient l'essentiel de la fumure organique destinée aux *enset*. Cette minoration du rôle de l'*enset* s'explique aussi par les orientations des politiques agricoles menées par l'État central, efficacement relayées dans le Wolaita.

Afin d'atteindre l'autosuffisance alimentaire, Haïlé Sélassié engagea dans la décennie 1970, une politique de modernisation agricole qui gagna l'ensemble du pays sous le gouvernement de Mengistu, quatre années plus tard. Sur les conseils et avec les subsides des bailleurs de fonds étrangers, l'Éthiopie planifia une révolution verte¹. Deux régions méridionales, le Wolaita et la région de Chilalo², servirent de test au programme d'intensification de l'agriculture, à l'instar de l'exemple indien (Rahmato, 1992). Les éléments clés de cette modernisation résidaient dans la généralisation du maïs au détriment du sorgho, sur la diffusion de la patate douce en remplacement du taro et de l'*enset* et, enfin, sur l'intensification agricole à l'aide d'intrants et de variétés sélectionnées. En 1996, l'Éthiopie adopte le programme Sasakawa/Global 2000, qui s'inscrit dans la ligne de la révolution verte, en s'inspirant de l'utilisation de VHR³ et du recours aux engrais chimiques, pourtant privés de subventions depuis la libéralisation du marché de 1991.

Les perspectives annoncées de rendement en maïs s'avéraient tellement élevées⁴ que l'on a assisté à une augmentation spectaculaire des superficies cultivées : plus de 65 % dans l'année qui a suivi la mise en place du programme, puis l'augmentation se stabilisa à un tiers dans les années suivantes (Planel, 2003 b). D'après nos enquêtes, chaque année, environ 40 %⁵ des exploitants wolaita utilisent conjointement

1. Il s'agit d'un ensemble de mesures inspirées du modèle indien, visant à atteindre l'autosuffisance alimentaire. Ce programme reposait sur deux innovations : l'introduction de variétés culturales améliorées et la modification des pratiques culturales. En revanche la maîtrise de l'eau, facteur déterminant pour les agricultures pluviales éthiopiennes, ne fut pas prise en compte. Il n'existe qu'un seul périmètre irrigué dans tout le Wolaita, créé sous l'impulsion d'une ONG (*World Vision*) et non du ministère de l'Agriculture.

2. Le CADU (*Chilalo Agricultural Development Unit*) débuta en 1967 et fut subventionné par le gouvernement suédois et le WADU (*Wolaita Agricultural Development Unit*) en 1970 sur des fonds alloués par la Banque mondiale.

3. VHR, variétés à haut rendement. Les semences améliorées de maïs possèdent un cycle de quatre-vingt-dix jours, au lieu d'environ cent vingt ; elles répondent mieux à un retard de la petite saison des pluies, mais tolèrent moins bien un déficit hydrique. Si le retard des pluies se double d'une baisse saisonnière, elles n'ont pas un meilleur rendement que les variétés locales.

4. De 10 q à l'hectare le maïs local passe à 13 q lorsqu'il est cultivé avec engrais, alors que le maïs Global permet des rendements compris entre 50 et 60 q/ha.

5. Il semble que la couverture réelle du programme *Sasakawa/Global 2000* soit bien meilleure, puisque les paysans inclus dans le programme changent d'une année à l'autre. L'octroi de l'engrais à crédit est conditionné par leur capacité d'épargne, or pour la majorité des exploitants cette dernière varie considérablement d'une année sur l'autre.

des semences améliorées de maïs et de l'engrais fourni à crédit par les antennes locales du ministère de l'Agriculture. La dette agricole ainsi contractée auprès de l'État pèse lourdement sur les budgets familiaux et nécessite la commercialisation d'une part importante de la récolte de maïs. La maïsiculture commerciale, introduite à la fin du XIX^e, domine les économies rurales wolaita, alors que le maïs est devenu, dans le même temps, la première plante vivrière.

Dans le Wolaita, la fin de la saison des « grandes pluies » (septembre) marque le début des récoltes de maïs les plus importantes et correspond aussi à la période où le ministère de l'Agriculture réclame le remboursement de la « dette de l'engrais ». Deux tiers des exploitants commercialisent alors une part de leur récolte. Jusqu'à la fin février, à l'arrivée des « petites pluies », les paysans s'efforcent de retarder et de limiter la vente du maïs, afin de bénéficier d'un prix de vente plus élevé et de conserver un stock familial alimentaire minimum en période de soudure, de février à juin (Planel, 2003 *a*). Si ce phénomène s'accompagne d'une réduction des superficies en *enset*, de la diminution des stocks de réserve (patates douces)¹ ou du retard de la petite saison des pluies, une disette renforcée s'installe alors dans le Wolaita.

Pour faire face aux situations de soudure aggravées et aux diverses formes d'endettement² qui en découlent, nombre de paysans vendent leurs moyens de production (cheptel, semences, terres) et minorent ainsi leur production agricole à venir. Ces mécanismes accroissent la paupérisation des sociétés rurales (Planel, 2003 *a*) et aggravent l'insécurité alimentaire qui, dans ce contexte, doit plutôt être comprise comme le résultat d'un manque d'accès à la nourriture que comme un défaut de production. L'évolution des cours du maïs est éloquente : entre le moment où il est commercialisé en masse, au début de l'automne et celui où les ménagères l'achètent au détail sur les marchés locaux, en plein cœur de la soudure (vers mars/avril), son prix a doublé³.

Le maïs vendu par les paysans wolaita approvisionne les magasins

1. En période de troubles alimentaires, les plantations d'*enset* sont soumises à une forte pression : les plants sont consommés très jeunes et le renouvellement de la plantation se fait avec difficulté. À tel point qu'on observe aujourd'hui une situation jugée inconcevable il y a peu encore dans le Wolaita, où certains paysans ont entièrement consommé les produits de leur plantation.

2. Les prêteurs les plus répandus dans le Wolaita sont les suivants : les prêteurs privés, membres de la famille ou de la communauté rurale, qui souvent pratiquent l'usure (auparavant interdite sous le gouvernement de Mengistu) et le principal prêteur public, le ministère de l'Agriculture, qui intègre dans ses campagnes de distribution d'engrais à crédit des agriculteurs n'ayant pas les moyens de s'acquitter d'une telle dette, en dépit du protocole voulu par le gouvernement.

3. Cette variabilité des cours s'observe également à une autre échelle de temps. Les années de faible production, l'augmentation des cours est un facteur économique aggravant la famine. Dans le centre du pays (Wollo), le prix du quintal de maïs a augmenté de 200 birrs (17,86 €) lors de la grande famine de 1985.

du gouvernement¹ qui l'expédie vers Addis-Abeba ou Nazareth où il est redistribué. La commercialisation du maïs nourrit donc les circuits de redistribution céréaliers et, dans une certaine mesure, alimente les régions sinistrées du Nord éthiopien. À l'inverse, dans les campagnes wolaita où le maïs représente la principale plante vivrière, sa commercialisation massive provoque des disettes.

UN SYSTÈME D'AIDE ALIMENTAIRE PEU ADAPTÉ AUX « PAYS » DU SUD

En 1973, pour lutter contre les effets de la sécheresse et de la famine, l'empereur Haïlé Sélassié fonde la RRC (*Relief and Rehabilitation Commission*) chargée d'encadrer le monde rural et d'organiser les déplacements de population, afin de soulager les terroirs surpeuplés du Nord de l'Éthiopie. Incapable de lutter contre la grave famine qui survint au cours des années 1980, cet organisme d'État fut remanié à l'occasion du changement de régime en 1991 : il est aujourd'hui chargé de gérer l'aide alimentaire. Rebaptisé *Desaster Prevention and Preparedness Commission* (DPPC), cet organisme coordonne et dirige l'action des différents partenaires de l'aide : ONG étrangères arrivées en Éthiopie lors de la famine de 1984-1985, associations religieuses installées depuis la libéralisation du régime en 1991, bailleurs de fonds internationaux, ainsi que différents organismes onusiens.

Dans ce vaste ensemble, la DPPC possède un rôle central et autonome : par la fixation du montant des appels de fonds annuels, et par la redistribution de l'aide alimentaire selon ses propres critères². L'aide conjoncturelle alimentaire d'urgence et l'aide au développement plus structurelle sont les deux volets privilégiés par la DPPC. Les transferts directs de nourriture qui sont les plus fréquents sont réalisés de trois manières différentes (Webb et Von Braun, 1994) : la mise en place de camps de prise en charge alimentaire destinés aux plus vulnérables³, la distribution de rations par foyer⁴ et les programmes de distribution de

1. La DPPC gère des stocks alimentaires publics dans des magasins d'État, les *Emergency Food Security Reserve*, dont l'un se situe dans le Wolaita.

2. Ce sont les membres de la DPPC qui déterminent, dans les différentes crises, les modalités de distribution de l'aide, notamment à l'occasion du ciblage des populations.

3. Les personnes les plus affectées par la famine, enfants, vieillards ou malades, sont nourris dans ces camps pour une durée variable, et font ensuite l'objet d'un suivi médical et alimentaire régulier en dehors du camp.

4. Le montant de la ration moyenne fixée par la RRC et le DPPC correspond à 15 kg de céréales et 600 g d'huile par personne et par mois, ce qui correspond à un apport calorique quotidien de 1 700 kcal. Cette ration est distribuée quotidiennement à des foyers, sur la base théorique de six personnes, alors que la famille moyenne dans le Wolaita se compose de huit individus.

« nourriture contre un travail » (*Food-for-work*) ou d'opérations « argent contre nourriture » (*Cash-for-food*)¹.

Faute de pouvoir efficacement faire face aux situations de déficit récurrents que connaît l'Éthiopie, la DPPC s'efforce d'associer une grande variété de réponses. Toutefois, le dispositif de l'aide se heurte à deux problèmes majeurs : la variabilité des critères sociaux ou géographiques des ciblages de l'aide et les déséquilibres interrégionaux observés dans la distribution de l'aide.

L'ampleur des crises alimentaires éthiopiennes est telle que l'aide alimentaire ne peut jamais être distribuée à l'ensemble des victimes, une sélection s'opérant sur la base de critères morphométriques² et de l'apparence des individus dans les camps d'alimentation. L'emploi de ce second critère, reste éminemment subjectif et son utilisation pose problème (Webb et Von Braun, 1994). Quant à l'identification des victimes de la famine par les autorités locales, elle donne plus encore lieu à l'établissement de listes inéquitables. Les pressions sociales et politiques sont alors telles que les bénéficiaires de l'aide ne sont pas toujours ceux qui en ont le plus besoin. Le critère du revenu donne une bonne illustration de l'inéquitable ciblage des populations, qui ne traduit pas toujours le niveau de besoin réel. Strauss (2002) observe ainsi que la probabilité d'obtenir une aide alimentaire en Éthiopie croît avec la richesse des foyers et non avec leur pauvreté.

L'imparfait ciblage géographique des besoins alimentaires et l'improbable identification des groupes vulnérables s'expliquent en partie par l'incidence des perceptions sur la distribution de l'aide alimentaire.

Depuis leur intégration à l'Empire éthiopien à la fin du XIX^e siècle, les territoires du Sud ont été soumis à une prédation économique forte. La confiscation des terres par l'empereur marque le premier moment de cette exploitation, assimilée par certains à une véritable économie de pillage³. Après la grande famine de 1973-1974, la politique de *Resettlement*, déplacement des paysans sans terre du nord vers le sud, a longtemps été présentée comme une réponse efficace à ces disparités géographiques et alimentaires. Elle consista à établir de

1. Il s'agit dans ces programmes de donner l'argent qui doit permettre d'acheter de la nourriture sur les marchés locaux afin d'éviter la chute des cours des denrées alimentaires provoquée par l'arrivée de l'aide en nature. À l'occasion de la famine de 1984-1985, l'UNICEF décida de tester cette forme de distribution en Éthiopie, afin de l'étendre, en cas de succès, au reste du continent.

2. Le rapport poids/taille des enfants est le critère le plus couramment utilisé dans les camps d'alimentation.

3. Le parti oromo, OPDO (*Oromo People's Democratic Organisation*) estime ainsi que la construction territoriale de la Grande Éthiopie réalisée à la fin du XIX^e siècle correspond à une colonisation par les peuples d'Abyssinie des territoires du Sud et de l'Ouest éthiopiens.

nouveaux villages de migrants agricoles dans les terres du Sud considérées comme vides. En réalité, dans les campagnes densément peuplées du Sud ces zones de *Resettlement* furent localisées dans des espaces peu exploitables, notamment dans les basses terres du Rift, arides et impaludées. Cette politique volontariste ayant disparu à la chute du gouvernement militaire de Menguistu, la majorité de ces zones a été progressivement désertée, les personnes déplacées retournant dans leurs régions d'origine. Par ailleurs, les « greniers céréaliers » furent soumis à de lourdes taxes révolutionnaires sous ce même régime : 50 birrs (4,46 €)¹ par exploitation. De 1985 à 1987, les paysans du Wolaita durent s'acquitter d'une taxe supplémentaire pour financer la lutte contre la sécheresse sévissant dans le nord et l'est du pays, alors même qu'ils étaient victimes de la famine (Rahmato, 1992). De passage dans la région, le général Menguistu aurait décidé de cet impôt exceptionnel au vu de l'apparente prospérité des plantations d'*enset*.

Aujourd'hui la connaissance de ces « famines vertes » n'est pas meilleure et les organismes chargés de la surveillance alimentaire en Éthiopie peinent toujours à prendre la mesure de ces singulières famines. Les critères qui déterminent le niveau d'insécurité alimentaire en Éthiopie perdent de leur pertinence dans les régions du Sud et les facteurs qui président à la gestion de l'aide alimentaire négligent ces régions.

Afin d'évaluer la situation alimentaire du pays et d'estimer le montant de l'appel à contribution lancé aux bailleurs de fonds internationaux, la DPPC organise tous les ans (en novembre) des enquêtes en milieu rural réalisées en partenariat avec des ONG étrangères et des organisations onusiennes. Or la période postrécolte à laquelle elles se déroulent ne permet pas d'anticiper les situations alimentaires localisées comme dans le Wolaita. En effet, la capacité réelle des groupes familiaux à faire face à la période de soudure alimentaire dépend essentiellement, au cours de cet intervalle temporel, de leur capacité à gérer de manière combinée leurs stocks céréaliers, leur cheptel et le volume de l'épargne dans un environnement climatique et économique à la fois aléatoire et instable. Qui plus est, la capacité de stockage céréalier reste structurellement faible dans cette région, du fait de la grande variabilité de la production et de la commercialisation fréquente des céréales. D'après une enquête conduite en 1989, seuls 35 %

1. Cette somme recouvre 20 birrs (1,78 €) de taxes agricoles, 5 à 10 birrs de frais d'enregistrement dans les Peasant Associations (échelon de base de l'administration éthiopienne fondée sur un système communautaire), environ 15 birrs de frais de participation à différentes associations et services sociaux, et une participation « volontaire » pour défendre « l'intégrité territoriale de la Patrie », qui correspond à un impôt de guerre.

des paysans peuvent conserver des grains (semence et nourriture) durant la période de soudure (Swift, 1989).

En outre, l'incidence de la récolte obtenue lors de la petite saison des pluies de printemps varie beaucoup d'un système agricole à l'autre. Très faible dans les régions du Centre et du Nord, où elle représente environ 5 % de la production annuelle, elle est beaucoup plus importante dans le Wolaita où cette proportion s'élève à un quart de la récolte annuelle (Webb et Von Braun, 1994). Dans un tel contexte, poser un diagnostic alimentaire pendant les mois d'hiver ne permet pas d'estimer la qualité de cette première récolte qui détermine pourtant le reste de la production agricole. En cas de mauvaise récolte lors des premières pluies, les agriculteurs adoptent diverses stratégies culturelles de minimisation des risques qui permettent rarement une optimisation des rendements¹. Et pourtant des impératifs logistiques et économiques obligent la DPPC à établir ses diagnostics au même moment et à diffuser un bulletin d'alerte alimentaire au début de l'hiver, afin que les subsides internationaux arrivent en milieu de saison sèche.

Il est vrai que, parmi l'ensemble des facteurs intervenant dans l'estimation du risque alimentaire, l'effet de la sécheresse est largement surestimé par les agents de la DPPC. Dans le dernier état de la situation alimentaire de 2005, le rôle des dérèglements du marché n'est envisagé que de façon marginale dans les différentes estimations régionales, y compris dans la région SNNPR où ils ont pourtant un poids non négligeable, à l'image du Wolaita (DPPC, 2005). Dans un même ordre d'idée, la vulnérabilité des basses terres – plus arides que les hautes terres – est un autre élément récurrent des diagnostics alimentaires. Dans le Wolaita, ces dernières sont pourtant plus riches que les autres étages : la pression foncière y est plus faible, le cheptel plus important et la culture du maïs, davantage à l'écart de la révolution verte, est moins soumise à une commercialisation massive.

L'ensemble de ces facteurs explique pourquoi la « fraction utile » de l'Éthiopie est rarement considérée comme un espace à risque et ne fait pas l'objet de diagnostics préventifs systématiques, à l'instar du « croissant aride » éthiopien, comme le démontre l'enquête conduite en 1995-1996 par le gouvernement (Molla, 2001). Cette contradiction se retrouve dans les données issues des différents recensements où les ménages ruraux des versants occidentaux de la vallée du Rift ont le plus faible revenu par habitant et où la majorité des foyers appartient à la catégorie la plus pauvre alors même que la DPPC estime à

1. Le complantage, l'augmentation des superficies en patates douces et l'abandon de l'engrais sont les principales mesures employées par les Wolaita.

14 % la part de population vulnérable. Inversement, d'après ces mêmes estimations officielles, le Tigré abriterait la plus forte proportion de personnes vulnérables, soit un tiers des foyers, alors même que le revenu moyen par habitant y est supérieur au revenu national moyen estimé (Strauss, 2002). En 2005, par exemple, le Wolaita n'apparaît toujours pas parmi les régions bénéficiaires de l'aide alimentaire, même si, selon les ONG sur place, des besoins locaux existent.

Le poids de l'analyse paysagère impressionniste concluant à la vulnérabilité du « croissant aride » se lit dans les modalités de répartition de l'aide : les régions du « croissant aride », et plus particulièrement celles du Nord, reçoivent souvent une aide alimentaire importante alors qu'elles ne sont ni les plus déshéritées et ni les plus défavorisées. Autre exemple, entre 1995 et 1996, le nord de la région amhara (nord Wello) reçut avec le Tigré une aide alimentaire cinq fois supérieure à la moyenne nationale (Strauss, 2002). En termes d'apports caloriques par personne, l'écart régional est encore plus grand : 829 kcal par jour pour les Tigréens contre 30 kcal par personne et par jour pour les habitants de la SNNPR (Clay, 1999).

En outre, il est vrai que cette redistribution préférentielle de l'aide alimentaire au profit des régions septentrionales obéit également à des logiques de « népotisme ethnique » toujours vivaces au sein du gouvernement éthiopien (Habtu, 2004), depuis que Mengistu encouragea l'expression des appartenances ethniques sur la scène politique. En dépit de l'importante décentralisation lancée par la Constitution fédérale de 1991, l'économie éthiopienne demeure très centralisée. Il en va de même pour la gestion des capitaux étrangers et autres dons alimentaires en nature (articles 51.2 et 51.7 de la Constitution). Le gouvernement fédéral lui-même est dominé par une coalition parlementaire sous tutelle tigréenne¹ qui reproduit une vision séculaire de l'espace éthiopien tout en menant une politique de préférence ethno-régionale. L'aide distribuée dans le cadre des programmes *Food for Work* participe à cette gestion très inégalitaire et au renforcement des déséquilibres régionaux (De Waal, 1997). Rien d'étonnant donc à ce que plus d'un tiers de la population² du Tigré participe à des travaux d'intérêt public³ dans le cadre de ces programmes (Strauss, 2002). Ailleurs, dans

1. Depuis 1991, le gouvernement fédéral éthiopien est dirigé par une coalition de partis ethniques, EPRDF (*Ethiopian Popular Revolutionary Democratic Front*) composée de représentants des partis divers, Tigréens, Amharas, Oromos, et peuples du Sud, mais dirigée par le parti tigréen, TPLF (*Tigray Peoples Liberation Front*).

2. Pour une moyenne nationale de 10 %.

3. Les grands travaux permis par les programmes de *Food for Work* consistent surtout dans le Nord en construction d'infrastructures routières, terrassement et/ou reboisement de parcelles.

le Wolaita notamment, lorsque la continuité de l'aide est peu probable, ces travaux publics se réduisent à des ouvrages supposant un minimum de maintenance, tels le terrassement ou le reboisement de certaines parcelles (Webb et Von Braun, 1994).

L'efficacité de l'aide alimentaire d'urgence se heurte à plusieurs obstacles d'ordres structurels : difficultés de stockage et d'acheminement des vivres, pesanteurs institutionnelles et diversité des enjeux tant économiques que géopolitiques (Strauss, 2002). Il en résulte une grande inertie spatiale dans la répartition de l'aide qui traduit davantage les pesanteurs de ce système d'aide que les disparités régionales de pénuries alimentaires avérées.

CONCLUSION

L'inefficacité de l'aide alimentaire est très souvent stigmatisée en Éthiopie, les sommes mises en jeu étant considérables et les donateurs étrangers de plus en plus soucieux d'une utilisation rationnelle de leurs subsides. Il est fréquent de pointer du doigt les dérèglements de la gestion de l'État et plus encore les partis pris ethno-régionalistes et la survalorisation des indicateurs de risque apparents ou de bonnes disponibilités supposées. Pour autant, sans déresponsabiliser entièrement les acteurs de l'aide alimentaire, nous voudrions rappeler qu'il existe d'autres paramètres dans la gestion de ces déséquilibres.

Étant donné la faiblesse des moyens dont dispose l'État, la redistribution de l'aide représente aujourd'hui le principal outil d'aménagement territorial. Or la perception que les aménageurs ont de l'espace dont ils ont la charge conditionne les modalités de leur action au même titre que d'autres critères objectifs. En cela les représentations spatiales guident l'action régionale et s'incarnent dans l'espace, jusqu'à devenir des réalités géographiques. Le choix du Wolaita pour expérimenter la révolution verte est ainsi très représentatif de la forte incidence des perceptions dans la gestion des problèmes alimentaires.

Lorsque le gouvernement entreprit sa révolution verte, une mission préparatoire composée de chercheurs éthiopiens et étrangers fut chargée d'établir un diagnostic agricole et alimentaire du Wolaita¹. Dès le début, les conclusions de ce rapport soulignaient l'inquiétante

1. Cette analyse préliminaire conduite dans les années 1960 conditionna largement l'élaboration du WADU.

charge démographique du Wolaita et émettaient des doutes quant à la réussite d'un programme de modernisation agricole dans un tel contexte de pression foncière. Les réserves émises ne furent pourtant pas prises en compte par les autorités éthiopiennes et étrangères, tant l'image de la région semblait justifier ce choix : le Wolaita fut donc sélectionné. La confiance que les décideurs ont portée aux potentialités agricoles du Wolaita était telle qu'aucune politique permettant de lutter contre la saturation du monde rural ne fut mise en place. Le poids de l'activité agricole fut au contraire renforcé dans les économies domestiques et, ce faisant, la surcharge humaine s'amplifia dans les campagnes wolaita.

L'accroissement des densités humaines provoqua un remplissage paysager : chaque fils qui quittait l'exploitation paternelle plantait de nouveaux *enset* et la verdoyance du Wolaita s'en trouva renforcée. Aujourd'hui les paysages régionaux sont, plus que jamais, en accord avec le mythe de pays de cocagne prêté à la région, or ils ne témoignent justement pas de la situation alimentaire des « pays » touchés par des « famines vertes ».

Si les perceptions de l'espace, plus ou moins renforcées par une lecture superficielle des paysages, tiennent parfois lieu de lecture géographique en Éthiopie, c'est que la connaissance du territoire national est incomplète. On peut comprendre que la diversité des espaces, des cultures et des sociétés qui composent aujourd'hui la Grande Éthiopie alimente une fantasmagorie de l'espace riche et toujours vivace, dont témoigne la persistance de cette image de jardin prospère attribuée aux petits territoires du Sud. Si ce Sud souffre particulièrement de sa position dans la géographie « mentale » éthiopienne, ce n'est plus parce qu'il est méprisé, ce n'est plus tout à fait parce qu'il est exploité, mais c'est certainement parce qu'il demeure méconnu.

BIBLIOGRAPHIE

- Brandt S. A. *et al.* (1997), *The Tree against Hunger*, Washington DC, American Association for the Advancement of Science, 66 p.
- Central Statistical Authority (1998), *The 1994 Population and Housing Census of Ethiopia*, Addis-Abeba, Federal Democratic Republic of Ethiopia.
- Clay D. C. *et al.* (1999), Food aid targeting in Ethiopia. A study of who needs it and who gets it, *Food Policy*, 24, p. 391-409.
- Dejene A. (1990), *Environment, Famine and Politics in Ethiopia : A View from the Village*, Boulder, CO, Lynne Rienner, 151 p.

- De Waal A. (1997), *Famine Crimes : Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*, Oxford, James Currey, 233 p.
- Disaster Prevention and Preparedness Commission (2005), *Humanitarian Appeal for Ethiopia*, Addis-Abeba.
- Gallais J. (1989), *Une géographie politique de l'Éthiopie, le poids de l'État*, Paris, Economica, 209 p.
- Gascon A. (1991), Le miracle de l'enset : étude d'une région densément peuplée, in *11^e Conférence internationale des études éthiopiennes* (Addis-Abeba, 1-6 avril 1991), Institute of Ethiopian Studies, 15 p.
- Gascon A. (2001), « Croissant aride » et Éthiopie « heureuse » : la « montagne la plus peuplée du monde » face aux crises, p. 193-204, in F. Bart, S. Morin et J.-N. Salomon (éd.), *Les montagnes tropicales : identités, mutations, développement*, Talence, DYMSET, CRET, n° 16, 672 p.
- Glantz M. (éd.) (1987), *Drought and Hunger in Africa. Denying Famine a Future*, Cambridge, Cambridge University Press, 480 p.
- Goyder H. et C. (1988), Case studies of famine : Ethiopia, p. 73-110, in D. Curtis, M. Hubbard and A. Shepherd (eds), *Preventing Famine : Policies and Prospects for Africa*, New York, Routledge, 250 p.
- Habtu A. (2004), Ethnic federalism as an organizing principle of the Ethiopian federalism, *Dialectical Anthropology*, 28, p. 91-123.
- Holt J. (1983), Ethiopia : Food for work or food for relief, *Food Policy*, vol. 8, n° 3, p. 187-201.
- Kelly C. et Taylor-Powell E. (eds) (1992), *Perceptions of Famine and Food Insecurity in Rural Niger*, USAID Working Paper n° 1, Niamey, Niger, United States Agency for International Development.
- Ministry of Agriculture (1999), Agricultural Sample Survey, 1997-1998.
- Mac Cann J. (1987), *From Poverty to Famine in Northeast Ethiopia : A Rural History 1900-1935*, Philadelphia, PA, University of Pennsylvania Press.
- Molla D. et al. (2001), Giving to the poor ? Targeting of food aid in rural Ethiopia, *World Development*, vol. 29, n° 5, p. 887-910.
- Pausewang S., Cheru F., Brüne S. et Chole E. (eds) (1990), *Ethiopia : Rural Development Options*, London, Zed Books, 256 p.
- Planel S. (2003), Terroirs pleins et ventres vides, la montagne éthiopienne est-elle surpeuplée ? L'exemple d'une région méridionale, le Wolaita, p. 11-26, in *Crises et mutations des agricultures de montagne*, Clermont-Ferrand, CERAMAC, PU Blaise-Pascal, 704 p.
- Planel S. (2003), *Le Wolaita : identité et territoire. Recompositions spatiales et identitaires d'une région du Sud éthiopien*, thèse de doctorat, Université Paris I.
- Rahmato D. (1992), *The Dynamics of Rural Poverty : Case Studies from a District in Southern Ethiopia*, Dakar, Monograph Series 2/92, CODESIRA, 70 p.
- Sen A. (1981), *Poverty and Famine : An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford-New York, Clarendon Press - Oxford University Press.

- Strauss J. et al. (2002), Targeting of food aid in rural Ethiopia : Chronic need or inertia ?, *Journal of Development Economics*, 68, p. 247-288.
- Swift J. (1989), Why are rural people vulnerable to famine ?, *IDS Bulletin*, vol. 20, n° 2, p. 8-15.
- Triulzi A. (1983), Competing views of national identity in Ethiopia, p. 111-128, in *Nationalism and Self-Determination in the Horn of Africa*, I. M. Lewis (ed.), London, Ithaca Press, 226 p.
- Webb P., Von Braun J. et Yohannes Y. (1992), *Famine in Ethiopia : Policy Implications of Coping Failure at National and Household Levels*, Washington DC, International Food Policy Research Institute.
- Webb P. et Von Braun J. (1994), *Famine and Food Security in Ethiopia, Lessons for Africa*, Chichester, John Wiley & Sons Ltd, 158 p.
- Webb P., Richardson E., Seyoum S. et Yohannes Y. (1994), *Vulnerability Mapping and Geographical Targeting : An Exploratory Methodology Applied to Ethiopia*, Washington DC, International Food Policy Research Institute, mimeo.

Résumés en anglais	723
Sommaire en espagnol	726

LA QUESTION ALIMENTAIRE EN AFRIQUE : RISQUE ET POLITISATION

Sous la direction de Pierre JANIN et Charles-Édouard de SUREMAIN

Pierre JANIN, Charles-Édouard de SUREMAIN. — La question alimentaire en Afrique : risque et politisation. Introduction	727
Marie POUSSART-VANIER. — La politisation de l'aide alimentaire d'urgence au Burkina-Faso.	737
Véronique ANCEY, Georges MONAS. — Le pastoralisme au Sénégal, entre politique « moderne » et gestion des risques par les pasteurs	761
Véronique ALARY, Mohammed EL MOURID. — Les politiques alimentaires au Maghreb et leurs conséquences sur les sociétés agro-pastorales ...	785
Kako NUBUKPO, Pierre JANIN. — Incertitudes et « jeux céréaliers » en Afrique de l'Ouest : quels enseignements politiques ?	811
Sabine PLANEL. — Réalités, perceptions et usages des « famines vertes » du Sud éthiopien	837

PIQUES ET POLÉMIQUES

Claude ARDITI. — Niger : chronique d'une évaluation censurée	861
--	-----

VARIA

Alexis SALUDJIAN. — Le modèle de la croissance excluante et l'insécurité économique dans le Mercosur depuis 1990	883
Prabirjit SARKAR. — La libéralisation des échanges a-t-elle un impact sur la croissance ? Les expériences de l'Inde et de la Corée	907

ANALYSES BIBLIOGRAPHIQUES

<i>Relations internationales</i> : Ouvrages de B. Pouligny ; J.-C. Verez (éd.) ; J.-C. Verez et J.-R. Chaponnière	929
<i>Économie</i> : Ouvrages de J. Sapir ; B. Campbell (dir.) ; P. Grou	933
<i>Maghreb, Moyen-Orient</i> : Ouvrages de A. Bendjelid, J.-C. Brûlé, J. Fontaine (dir.) ; F. Sinoo ; H. Jaber et F. Métral (dir.)	937
<i>Amérique latine</i> : Ouvrage de J. Matos Mar	943
<i>Asie</i> : Ouvrages de V. Narayan Rao, D. Shulman et S. Subrahmanyam ; A. Kernén	945

TABLE DES MATIÈRES DU TOME XLVI, 2005	951
---	-----