

# 1

## Leçons d'une crise alimentaire annoncée

Pierre Janin

Le thème de la faim au Mali, a une portée stratégique pour construire des discours et pour raconter les « politiques » de ce pays. À cet égard, les difficultés d'approvisionnement alimentaire de 2005 et de 2008, ont constitué un bon révélateur de sa centralité<sup>1</sup> comme de l'hétérogénéité des discours tantôt explicatifs, tantôt justificatifs et dénonciateurs. Si les débats ont été vifs, à l'occasion, sur la question des exonérations fiscales accordées aux importations de riz et de maïs par exemple, ils n'ont ni atteint l'intensité dramatique, ni l'urgence médiatique qu'a connu le Niger. Les mois d'hivernage (et de soudure aggravée) ont ainsi été marqués par un certain nombre d'éléments, qu'il est utile de rappeler : débats sur l'ampleur des déficits céréaliers et sur l'identification des zones déficitaires, discussions sur les options politiques de gestion de la crise alimentaire, dénonciations croisées sur d'éventuelles spéculations et protections.

Au-delà de la mobilisation importante des Maliens et des donateurs pour « nourrir les vulnérables », l'année 2005 a eu comme enjeu central la redéfinition des marges d'action de chacun et le calibrage de discours légitimants, pour le plus long terme, des acteurs impliqués dans la gestion des situations d'insécurité alimentaire (Janin, 2008). Ainsi, « l'État » a eu beau jeu d'insister sur les efforts accomplis (distributions alimentaires gratuites, création d'un réseau de banques de

---

<sup>1</sup> « *Le problème alimentaire est devenu la priorité des priorités* » (Commissaire adjoint à la sécurité alimentaire, entretien du 2 juin 2005).

céréales, facilités fiscales d'importations). Les « importateurs », pour leur part, ont mis en avant la mise sur le marché immédiate d'un volume abondant de céréales à prix « modéré » et le respect des consignes étatiques de ne pas exporter de céréales vers les pays riverains demandeurs. Les « ONG » ont, de leur côté, insisté sur l'urgence alimentaire et nutritionnelle valorisant l'efficacité de leurs actions localisées en milieu rural (Boucle du Niger, Delta intérieur). Tandis que certains journalistes et représentants d'associations faisaient, au jour le jour, l'analyse critique des dérives de la régulation clientéliste<sup>2</sup>.

Si la crise alimentaire passée a généré des tensions, elle n'a rien de fortuit et d'exceptionnel. Elle s'inscrit, en effet, dans un contexte de dégradation des conditions de production et de précarisation des conditions de vie, même si les causes restent diverses. Ainsi, les mêmes facteurs de risque n'ont pas la même intensité ni la même récurrence selon les zones géographiques, les temporalités et les décisions venant moduler leurs effets. L'analyse du risque divise, aujourd'hui encore, les experts et les décideurs et les réponses qu'elle engendre portent indubitablement les marques de nouvelles confrontations (médiatiques et politiques) de nature à limiter l'efficacité des réponses en période de crise. À Bamako, cette crise marquée par des tensions et des effets d'aubaine, s'est affaiblie avec le temps, sans doute parce que l'actualité évoluait, mais aussi parce que les décalages entre la réalité vécue et les discours officiels sont allés croissants. Que reste-il, *in fine*, des interprétations de la crise, des justifications et des dénonciations au regard des situations de faim vécue dans les cours familiales ? À certains égards, les protagonistes ne jouent-ils pas chacun une scène, d'une crise à l'autre, distribuant satisfecits ou critiques, feignant l'étonnement ou l'indignation, étalant leur impuissance et leurs besoins, au risque de rendre encore plus aléatoire toute action ?

## 1. Annoncer et faire reconnaître

Les diagnostics pour prévenir les crises alimentaires en milieu sahélo-soudanien mobilisent deux courants théoriques : celui des systèmes complexes et celui du risque. Mais seule la notion de risque, dans son acception la plus commune, comme aléa et menace extérieurs, est familière et utilisée par les acteurs maliens pour « faire

<sup>2</sup> Cette configuration sera, peu ou prou, reproduite lors de la crise alimentaire en 2008.

émerger » la crise. Sa mise en scène a d'ailleurs connu certains ratés, le Niger absorbant l'essentiel des attentions. « *S'il y a une crise oubliée, elle est ici* » déplorait ainsi le chef de mission d'ACF<sup>3</sup>. « *Je plains les différents présidents de la sous-région : à chaque fois qu'il y a pénurie, ils sont surpris !* » annonçait pour sa part le président de l'Association des Municipalités du Mali (entretien du 20 janvier 2006).

### *Les déclencheurs : sécheresse et criquets*

C'est pourquoi, au début de l'année 2005, pour une majorité d'observateurs maliens et étrangers, la cause est entendue : sécheresse et criquets sont bien les responsables de la crise agricole et alimentaire qui sévit. La crise aurait donc bien une origine « naturelle ». De nombreux journaux, à l'instar de certains décideurs, organisent la démonstration et persisteront très tard dans cette présentation déterministe. Battage médiatique identique à ce qui prévaut alors sur la scène nigérienne.

*« Une saison d'hivernage 2004-2005 catastrophique due essentiellement à la sécheresse et l'invasion acridienne » (Le Soir de Bamako, n° 2084, 27 juillet 2005).*

*« La flambée des prix des céréales s'explique par le déficit pluviométrique enregistré au cours de la campagne 2004-2005 et l'invasion acridienne dans la bande sahélienne nord du pays et dans les zones sahariennes » (L'Indépendant, n° 1047, 21 juin 2005).*

*« Cette crise est la conséquence d'un arrêt précoce des pluies, de l'invasion acridienne et de la faiblesse des crues » (L'Essor, 16 mai 2005).*

*« Une combinaison fatale d'invasions de criquets pèlerins et de sécheresse a laissé dans un dénuement total les populations de certaines régions de ces deux pays du Sahel » (communiqué de presse du PAM de Dakar, 22 juin 2005, <http://www.wfp.org/french/?ModuleID=93&Key=44>).*

En réalité, les difficultés alimentaires s'expliquent par une baisse de la pluviométrie et de la production agricole de l'année précédente. Ainsi, l'hivernage 2004 avait été caractérisé par un démarrage relativement tardif des pluies et par leur fin prématurée. Le caractère exceptionnel de ces variations mérite toutefois d'être relativisé : elles sont inhérentes aux éco-systèmes considérés, même si leur fréquence et leur intensité semblent renforcées depuis les années 1970. Si en 2004, « *comparé à 2003, le cumul des pluies enregistrées (...) a été infé-*

<sup>3</sup> <http://www.afrik.com/article8701.html> du 13 octobre 2005.

rieur » dans les régions de Kayes, Koulikoro, Sikasso, Gao et Tombouctou, « ailleurs il a été normal à excédentaire » (FAO 2004). En ce qui concerne l'invasion acridienne, la plus importante depuis quinze ans, la situation est similaire : certaines régions sont fortement touchées (Nara, dans la région de Koulikoro<sup>4</sup>, Ségou, Tombouctou ou Mopti par exemple) tandis que d'autres (Sikasso et le reste de la zone cotonnière) sont presque épargnées. Les essaims grégaires de criquets, signalés en avril-mai 2004 dans les régions situées au nord du 14<sup>e</sup> parallèle<sup>5</sup>, ont été traités relativement efficacement. Et ce n'est qu'avec leur migration plus au sud à partir de septembre que les pertes de récoltes ont été enregistrées. « *Le gouvernement malien l'a reconnu officiellement, en octobre-novembre 2004* » (Journaliste à *L'Indépendant*, entretien du 23 janvier 2006). Là encore, les dégâts sont très variables selon les zones. Le mil, le sorgho et le niébé sont plus particulièrement touchés avec respectivement 37.000 tonnes, 9.000 tonnes et 3.000 tonnes de pertes. Le riz beaucoup moins. Par ailleurs, les dégâts sont, fort logiquement, plus importants lorsque les deux fléaux se sont superposés.

*« En réalité, la crise remonte à 2003. Plus exactement, il n'y avait pas de crise céréalière en 2003, mais une très mauvaise pluviométrie dans la zone [au Sahel]. Mais le coup de massue a été donné par l'invasion acridienne. Les deux ont fait que la situation alimentaire a été plus ou moins catastrophique »* (Journaliste à *L'Indépendant*, entretien du 23 janvier 2006).

*« La campagne [agricole] 2004-2005 est trompeuse. Fin août – début septembre 2004, on ne s'attendait pas à une crise d'une telle ampleur. On s'attendait à une crise dans certaines zones à cause des criquets pèlerins. C'était du jamais vu. C'était pire que l'invasion [acridienne] de 1987-1988. Ce qui a tout gâché, c'est le déficit [pluviométrique] durant la campagne. De surcroît, les zones de production de riz ont connu une absence d'inondation. Les [épis de] riz ont séché. Il y avait un déficit [aussi bien] en mil, en sorgho qu'en maïs dans toute la sous-région. (Équipe technique, Système d'alerte Précoce, entretien du 18 janvier 2006).*

L'Organisation commune de lutte antiacridienne et antiaviaire (Oclalav) déclarait, un peu rapidement, que l'invasion des insectes serait synonyme de « *mort programmée de centaines de millions d'ha-*

---

<sup>4</sup> « *L'une des premières conséquences de l'invasion acridienne dans le cercle de Nara est la hausse des prix des céréales. (...) un vendeur de céréales assure que jamais les prix n'avaient atteint un tel niveau à cette période de l'année où les prix baissent habituellement avec l'arrivée de la récolte nouvelle de mil* » (quotidien *L'Essor*, 7 octobre 2004).

<sup>5</sup> « *L'ennemi découvre son front. Ils se sont posés en quantité dans le nord du Mali* » (quotidien *Le Républicain*, 21 juillet 2004).

*bitants* » dans la sous-région ! (<http://www.afrik.com/article7471.html> du 21 avril 2004). Pour leur part, les ONG internationales (OXFAM, CARE ou ACF) s'affranchissaient plus sensiblement de ce déterminisme bioclimatique. Certes, ces aléas ont servi de déclencheurs aux difficultés agricoles, mais elles s'inscrivent dans un processus de plus long terme<sup>6</sup>. Il est intéressant de constater que la dimension répétitive de cette crise, liée à des aléas exogènes, n'est pas occultée, même par des personnes extérieures à la gestion politique de la sécurité alimentaire (cf. ci-dessous).

*« (...) avec l'avancée des déserts et les déficits pluviométriques, à partir des années 1972-73, il y a eu les premières grandes sécheresses et les famines. Le déficit pluviométrique est en dents-de-scie. (...) En 2004, il y a eu en plus les criquets pèlerins »* (Responsable de l'Association malienne pour l'unité et le progrès, entretien du 20 janvier 2006).

La succession d'épisodes pluviométriques et céréaliers localement très déficitaires, mais partiellement contrebalancés par des « campagnes » satisfaisantes, fragilise la situation alimentaire des populations rurales. Elle a d'autres incidences néfastes.

*« Cette année, la destruction des pâturages par les criquets risque de compromettre la coexistence pacifique entre le Mali et la Mauritanie dans le cadre de la libre circulation des biens et des personnes, notamment dans le domaine de la transhumance des animaux de part et d'autre de la frontière »* (*L'Indépendant*, 10 octobre 2004).

### *L'alerte : précoce et sans effet*

La crise de 2005 a aussi été l'occasion pour certaines ONG, entamant ainsi un début de polémique, de rappeler leur rôle dans l'identification du phénomène.

*« (...) on peut se féliciter, en 2004-2005, d'avoir été une des toutes premières ONG qui a alerté les acteurs publics par rapport à la problématique créée par l'invasion acridienne sur le plateau dogon, à Bandiagara. (...) malgré les informations fournies par le Système d'alerte précoce »* (Responsable de programme à l'ONG Christian Aid, entretien du 31 mai 2007).

---

<sup>6</sup> D'après le PAM, « *Le Mali vit dans une situation d'insécurité alimentaire chronique liée à la pauvreté endémique, au caractère rudimentaire des systèmes de production et à la vulnérabilité aux aléas climatiques qui occasionnent des crises alimentaires conjoncturelles récurrentes* ». À l'occasion de cette crise, « *tout le monde a voulu parler de conjoncturel au départ ; or, (...) on est en train de s'apercevoir, pour ceux qui ne s'en seraient pas aperçus, que c'est structurel* » (Responsable de l'ONG ACF-Mali, entretien du 16 janvier 2006).

*« Dans la prévention et la gestion des risques également, nous avons joué un grand rôle pour dénoncer la crise alimentaire. Nous avons écrit depuis le mois d'avril 2005 et nous sommes passés à la radio pour faire ressortir que le pays souffre »* (Présidente de l'Association des consommateurs du Mali, entretien du 20 janvier 2006).

Une des particularités maliennes, selon le responsable du SCAC de l'Ambassade de France (entretien du 19 septembre 2006), c'est que *« l'alerte a été plus précoce »* qu'au Niger. Si certaines observations de terrain laissaient à penser qu'une crise était en gestation, il était néanmoins difficile de la cerner précisément.

*« En janvier 2005, on a observé que la biomasse était inférieure à la moyenne de 1999/2005. (...) le déficit fourrager était de 25% (...). Tout de suite, on s'est inquiété (...). On a très rapidement observé des mouvements d'éleveurs (...). On a tout de suite mis en place un système de suivi d'indicateurs (...) très, très simple au départ, avec des ONG partenaires internationales ou nationales, en particulier sur Tombouctou, Gao et Kidal. (...) On s'est rapidement aperçu que (...) les termes de l'échange se détérioraient pour les éleveurs en particulier »* (responsable de l'ONG ACF-Mali, entretien du 16 janvier 2006).

*« Par chance, la Coopération Suisse est très ancrée sur le terrain. Nous avons donc des réseaux d'informations assez puissants. Nous travaillons beaucoup avec les organisations paysannes locales ou régionales qui ont attiré notre attention sur la crise alimentaire. La première à avoir attiré notre attention, au moment où l'on travaillait sur la question des conflits lié au passage des troupeaux dans la plaine du Séno, c'est l'Association du Séno. Ce travail de terrain nous a donné à la fois des informations étendues sur ce qui se passait dans le domaine de l'élevage et de l'alimentation »* (délégué-représentant de la coopération suisse, entretien du 7 juin 2005).

Les « institutionnels » n'étaient pas en reste pour se féliciter d'avoir sonné l'alarme.

*« Depuis le mois d'octobre 2004, le Système d'alerte précoce (SAP) avait prédit la crise et avait fait des recommandations d'action.(...) Ce qui n'est pas courant »* (Équipe technique du SAP, entretien du 18 janvier 2006).

*Un premier rapport d'alerte [de l'ONG ACF] est sorti en décembre 2004. Mais il n'a pas été entendu. J'ai donc passé plusieurs mois à essayer d'alerter les gens, d'alerter les services du PAM, sans résultats. Puis ensuite, on a effectivement reconnu la gravité de la situation de famine »* (délégué-représentant de la coopération suisse, entretien du 7 juin 2005).

Selon le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), 1,5 million de personnes, dans le nord du Mali, avaient besoin d'une aide alimentaire immédiate tandis qu'environ 3,6 millions étaient exposés à une pénurie. Selon le SAP, près de 1 150 000 personnes (soit 10 % de la population du pays) con-

naissaient des difficultés alimentaires dans 101 communes. Le Programme alimentaire mondial et ACF-Mali faisaient également état, de leur côté, d'une mise en garde de même nature et d'une demande auprès de donateurs dès le mois de novembre 2004, réitérée en février 2005. Sans succès, comme au Niger. Car si le PAM a pu collecter 13 millions d'euros pour le Niger (soit 70 % de sa demande), il n'a recueilli que 6 millions d'euros pour le Mali (soit seulement 15 %)<sup>7</sup>.

*« (...) le PAM lance un appel en faveur des victimes de la crise alimentaire qui touche actuellement le Mali et le Niger (...). (...) moins de 10 millions de dollars américains suffiraient pour redonner espoir à ces personnes. Mais à ce jour, le PAM n'a reçu qu'un tiers (35 pour cent) des 11 millions de dollars nécessaires à ces opérations d'urgence. (...) Si nous échouons, nous risquons de voir ces deux pays s'appauvrir davantage et n'avoir plus les moyens de faire face à d'autres désastres » a déclaré M. Jamie Wickens, Directeur associé chargé des opérations du PAM à Rome, actuellement en visite à Dakar » (Communiqué du PAM, Dakar, le 22 juin 2005, <http://www.wfp.org/french/?ModuleID=93&Key=44>).*

Tout le monde avait donc raison et semblait avoir très tôt prédit cette crise... Le leitmotiv n'est pas nouveau, certains acteurs se disputant *a posteriori* la primauté d'une telle clairvoyance. De telles déclarations ne doivent cependant pas faire illusion et masquer « *le caractère complètement aléatoire des crises alimentaires qui fait que l'on a une réactivité lorsque la situation est dépassée* » (chargé de la sécurité alimentaire, Union européenne, 26 septembre 2006). Si le phénomène de crise conjoncturelle était prévisible, voire établi, son ampleur en revanche, semble avoir dépassé les estimations et « *surpris tout le monde. C'est une vague qui a carrément balayé la sous-région en 2004-2005* » (responsable d'un programme de l'USAID, entretien du 18 septembre 2007).

## 2. Définir et délimiter

Le terme de « crise » a les faveurs de nombreux protagonistes au Mali pour désigner la situation alimentaire qui a prévalu au cours de l'année agricole 2004-2005. Ce choix partagé consacre une évolution importante des registres qualifiant les situations de stress alimentaires et de faim. Disette et famine apparaissent, en effet, aujourd'hui, comme des notions dépréciatives, connotant un certain fatalisme et politique-

<sup>7</sup> L'expression « *le PAM au secours du Mali* » paraît, *a posteriori*, bien excessive (*Le Républicain*, 21 mars 2005, n° 1879, p. 6).

ment insoutenables pour les gouvernants. Elles renvoient aussi à une posture moralisatrice et médiatique qui a montré ses limites (cf. affaire Children Rescue au Tchad). À la différence du Niger cependant, il n'y eut pas de volonté politique d'escamoter la crise (Gazibo, 2007 : 67). En revanche, le timing de la crise est moins précis et moins connu. Parler de crise conduit cependant à euphémiser et banaliser jusqu'à les rendre invisibles les situations réelles de faim. « *Depuis près de 20 ans, les ménages maliens connaissent des difficultés alimentaires à une plus ou moins grande échelle, une année sur trois* » rappelle d'ailleurs le PAM (PAM, 2005 : 1). Le débat malien a ainsi porté sur un déficit céréalier difficile à quantifier, mais porteur d'une forte charge politique.

#### *La qualification : prudence et calcul*

Comme au Niger, la qualification des événements de l'hivernage 2005 est un enjeu politique : pour les agents étatiques exposés au risque de devoir « déqualifier » l'action gouvernementale (diagnostic et intervention) comme pour les humanitaires dont toute la stratégie en dépend.

Quelques mises au point divergentes, ont, par exemple, été proposées, *a posteriori*, sur les fondements et la sévérité de cette crise.

« *L'analyse que l'on fait de la crise alimentaire de 2005, si l'on compare au Niger, on s'aperçoit que cela s'est passé beaucoup mieux. (...)* » (Responsable du Service de coopération et d'action culturelle, Ambassade de France, entretien du 19 septembre 2006).

« *On a flôlé la famine. (...) on a compris que cela a traumatisé, je mesure vraiment le terme, traumatisé les autorités politiques au plus haut niveau* » (Coordinateur de la Confédération nationale des organisations paysannes, entretien du 15 septembre 2006).

Dans les journaux d'opposition, le ton est plus vif, avec des accents parfois vengeurs et mobilisateurs, allant jusqu'à désigner les responsabilités dans la mauvaise gestion de cette crise.

« *La famine frappe le Mali. Il n'y a pas à s'en cacher. Pourquoi le cacherions-nous ? (...) S'il n'y a pas de famine au Mali, pourquoi constituer des « stocks alimentaires de sécurité » ?* (Info-Matin du 25 août 2005).

Fort logiquement, les « acteurs étatiques » ont cherché à éviter un début de psychose collective. Ainsi, en juillet 2005, un journaliste de *L'Indépendant* rapporte les propos de madame la Commissaire à la sécurité alimentaire selon laquelle il n'y aurait « *aucun risque de*



*famine* » et ceux de Mary Diallo, responsable du Système d'alerte précoce (SAP) considérant elle aussi « *qu'il n'y avait aucune crise alimentaire au Mali* ». Mais ce journaliste aurait eu soin d'ajouter : « *mais les organismes d'aide ne sont pas d'accord* », rappelant que cette affirmation s'appuyait sur des observations ponctuelles faites dans « (...) *une ville des savanes boisées du Mali méridional qui a reçu, l'année dernière, de bonnes précipitations et enregistré une récolte raisonnable et où les prix des denrées alimentaires sont demeurées stables* ».

Avec le temps, le discours des agents de l'État évolue sensiblement (cf. extraits d'entretien ci-après). Le terme de « disette » n'a pas été prononcé, sans doute parce qu'il renvoie à la terminologie en vigueur à l'époque coloniale. Le vocable « famine », comme au Niger, a d'abord été écarté par les membres du gouvernement, au profit de termes plus neutres, dégageant toute responsabilité politique. Et si le mot « famine » est effectivement prononcé, c'est avec les inévitables précautions d'usage : la famine était une menace pas une réalité !

*« La sécurité alimentaire, c'est un domaine très sensible. [...] Surtout sur une question, une année qui est très sensible politiquement. [...] On ne doit pas parler de famine en ce moment. [...] Nous disons « période de soudure aggravée », que ce soit pour le bétail ou les humains. Mais, selon moi, il n'y a pas de famine, comme on pourrait le croire. (...) En termes de superficie peut-être, mais pas en ce qui concerne les populations. C'est excessif »* (Commissaire adjoint à la sécurité alimentaire, entretien du 2 juin 2005).

*« On vient de sortir d'une année assez difficile d'un point de vue alimentaire, avec un déficit [céréaliier] de 12 à 14%, surtout ressenti par les populations au Nord du 14<sup>e</sup> parallèle. [...] Environ 2 millions de personnes ont connu des difficultés alimentaires. [...] C'était une situation très, très difficile l'année dernière. [On était sous la] menace d'une rupture d'approvisionnement, donc d'un risque de famine »* (CSA, entretien du 19 janvier 2006).

Cette prudence s'explique par la facilité et la rapidité avec lesquelles de telles situations sont à la fois exhibées et instrumentalisées (Janin, 2010). Considérée comme une « *forme extrême de disette généralisée* » combinée à des « *maladies se traduisant par des surmortalités* » (Hugon, 2000 [d'après Ravallion, 1987]) « famine » serait ici un mot d'usage excessif. En revanche, si la famine est bien « *la résultante de chocs sur des systèmes alimentaires et des populations vulnérables (...) qui n'ont pu être anticipés ou circonscrits par les décideurs* » (op. cit. p. 647), le terme n'est pas à prohiber.

Du côté des acteurs humanitaires, les prises de position ne sont pas univoques. Selon le conseiller régional à la sécurité alimentaire pour l'Afrique Occidentale d'OXFAM-UK (cité par l'*Indépendant* du 8 août 2005), « *la situation nutritionnelle n'est pas bonne et est semblable à celle du Niger* », au moins dans la partie septentrionale du pays. En revanche, le Programme alimentaire mondial et les ONG ACF et CARE récusaient l'usage du terme « famine ».

*« On n'était pas d'accord avec l'utilisation du mot famine, parce que, et les indicateurs nous le montrent maintenant, en fait il y a toujours eu disponibilité en aliment, il n'y a jamais eu d'indisponibilité. Après il y avait un problème d'accessibilité, on est bien d'accord. (...) C'était le mot « famine » qui dérangeait. Le mot « crise alimentaire » ne dérangeait pas »* (coordonnateur de l'ONG ACF, entretien du 17 janvier 2006).

*« La situation était un peu plus dure qu'une année ordinaire mais ce n'était pas la famine. Mais enfin, cela a permis à la communauté internationale des donateurs de se rendre compte que c'était un problème de santé publique, de malnutrition chronique et d'éducation à la nutrition et non pas une situation d'urgence »* (directeur de l'ONG CARE-Mali, entretien du 27 janvier 2006).

Ce ton moins alarmiste s'explique d'abord par la baisse limitée de la production céréalière et par une rhétorique appuyée sur l'importance des potentialités et des ressources du Mali (Janin 2008). Un autre facteur explicatif tient à la moindre pression politique et médiatique exercée par les ONG spécialisées dans le traitement des situations d'urgence (Crombé et Jézéquel dir. 2007)<sup>8</sup>, quand bien même la situation nutritionnelle des enfants de moins de cinq ans paraissait nettement dégradée par rapport à 2002<sup>9</sup>.

### *Le déficit céréalière : piège à débats*

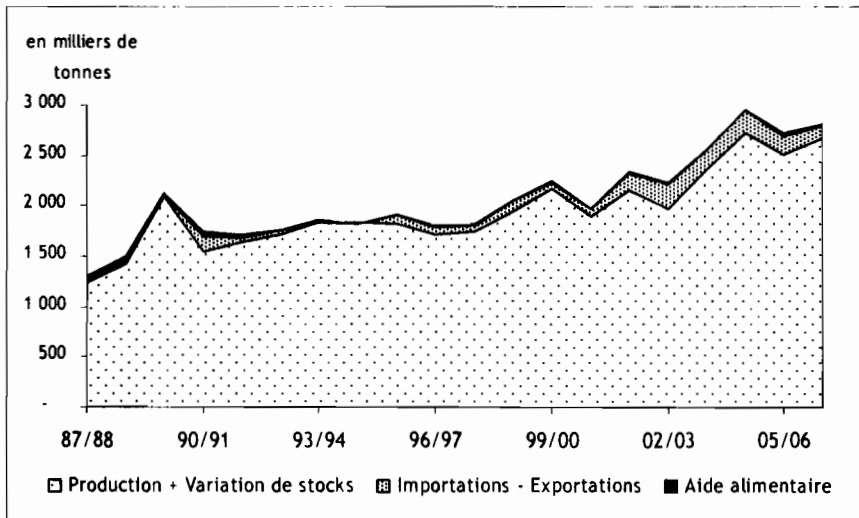
À la fin de l'hivernage 2004, une baisse substantielle des récoltes céréalières (mil et sorgho) était donc annoncée. Mais son ampleur

<sup>8</sup> A titre de comparaison l'ONG Médecins sans frontières (MSF) pouvait titrer « *Niger : payer ou mourir* » en haut d'un document de 18 pages datant du 21 juin 2005.

<sup>9</sup> Enquête réalisée du 7 au 25 octobre 2004 par le Bureau du PAM-Mali, auprès d'un échantillon de 1.000 ménages répartis dans 97 villages, couvrant quatre strates (agropastorale, pastorale, commerce/migration, agricole mixte) dans les différentes zones infestées par les criquets pèlerins (Kayes, Koulikoro, Ségou, Mopti, Tombouctou, Gao, Kidal). La prévalence du retard de croissance serait passée de 28,6%, selon l'enquête Vulnerability Assessment Mapping de mai 2002 à 35,3% en octobre 2004, celle de l'insuffisance pondérale de 31,1% à 32,6% et celle du dépérissement de 13,8% à 14,8%. Notons cependant que les échantillons n'étaient pas identiques dans les deux cas.

restait difficile à déterminer compte tenu de prévisions et d'estimations extrapolées contradictoires, au cours du printemps 2005. Mais, même si leur fiabilité scientifique est sujette à caution, il est difficile d'en réduire la portée politique ; de fait, la majorité des acteurs du système les utilisent communément sans grand esprit critique.

**Figure 2 : évolution du bilan céréalier malien**



Source : Bilans céréaliers (CILSS 2007)

**Tableau 2 : production céréalière brute (en millions de tonnes)<sup>10</sup>**

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	Moyenne	Prévision 2005-2006
Mali	2,310	2,583	2,532	3,409	2,845	2,736	3,136
Niger	2,122	3,094	3,341	3,573	2,747	2,976	3,738

Sources : d'après CILSS, 2005 et 2007

Ainsi, selon un document du CILSS datant de 2007, la baisse de la production céréalière brute 2004-2005 était estimée à environ 17 % par rapport à la campagne 2003-2004. La FAO, pour sa part, « en se

<sup>10</sup> D'après Réunion de concertation technique sur les perspectives des productions et bilans céréaliers ex-post 2004-2005 et prévisionnel 2005-2006 des pays du CILSS, Nouakchott du 7 au 10 novembre 2005, CILSS, p. 14.

*fondant sur des données historiques relatives à la production* » situait la production totale de 2004-2005 à 2 934 000 tonnes « *en hausse de 11 % par rapport à la moyenne de 1999-2000 à 2003-2004* ». Avec des besoins fixés précisément à 2 951 700 tonnes, le pays se trouvait, de fait, « *en situation d'équilibre (...) si les exportations sont maintenues* » (FAO, 2004, op. cit : 14).

À défaut de consensus, la « réalité » d'un repli de la production agricole tendait peu à peu à s'imposer, même s'il restait nettement inférieur à celui de la campagne 2000-2001 où le terme de « crise » n'avait pourtant pas été évoqué comme au Niger ! « *OK. Les récoltes de mil ont été un peu inférieures, mais pas autant que cela* » reconnaissait le coordonnateur de l'ONG ACF au Mali (entretien du 16 janvier 2006).

L'estimation de ce « manque céréalier » a donné lieu à quelques savoureuses passes d'armes entre les institutions internationales, les agents de l'État et les médias. Certains, relayant les déclarations du PAM – qui reprenait les données fournies par le SAP – avançaient même, en avril 2005, une perte d'environ 40% des récoltes céréalières liées aux attaques acridiennes et une production nationale de 25 % inférieure à la moyenne des cinq dernières années<sup>11</sup>. De quoi laisser perplexe.

*« On a calculé le déficit. C'est le ministère de l'Agriculture qui l'a fait : 347000 tonnes<sup>12</sup>. Mais, là aussi, il y a des chiffres et des chiffres »* (Commissaire adjoint à la sécurité alimentaire, entretien du 2 juin 2005, chiffre repris de sa conférence de presse du 26 octobre 2004).

*« Au Mali, par exemple, on a quand même annoncé, la même année, des récoltes céréalières de 2,9 millions de tonnes et, peu après, de 3,9 millions de tonnes. [...]. C'est pour dire que, cette année, les déclarations de 2,9 millions tonnes ont conduit à une situation de crise. (...) C'est là qu'on se rend compte que ce dialogue politique va avoir pour effet néfaste de cacher ou de perturber la réalité des choses et donc de perturber la capacité du gouvernement à élaborer [une politique] »* (Économiste de la Banque mondiale, entretien du 6 juin 2005).

*« La crise actuelle a mis le doigt dessus : c'est le problème des statistiques. (...) Quand on prend le cas du Mali, ils sont allés d'excédents [céréaliers] en déficits précaires. Sur quoi les organismes peuvent travailler ? (...) Comment peut-on faire si ces résultats sont biaisés ? (...) les chiffres ont changé et changent sans cesse. D'ailleurs, le CSA a encore sorti des chiffres qui montraient que le Mali*

<sup>11</sup> La production céréalière nationale ne serait ainsi plus que de 1 983 392 tonnes !

<sup>12</sup> Ce déficit net définitif, selon le Conseil national de sécurité alimentaire, est le produit final du déficit de 13.560 tonnes pour le riz, d'un excédent de 60 590 tonnes pour le blé et d'un déficit de 394 040 tonnes pour les céréales sèches.

*était excédentaire* » (coordonnateur de l'ONG Afrique verte Mali, entretien du 20 janvier 2006).

« *En réalité, en 2004-2005, il n'y avait pas de déficit de production parce que le Ministre a changé les normes de consommation (...)* » (coordonnateur d'un programme de l'USAID, entretien du 18 septembre 2007).

Le cas des résultats, tardivement publiés, de l'enquête EMEP 2001, réalisée sous l'égide de la Banque mondiale et du Ministère du Plan, en constitue un autre exemple édifiant. « *Elle indiquait une hausse de la part des céréales dans la consommation et des normes de consommation de 30 % par rapport à l'année précédente alors que, concrètement dans la sous-région, les normes sont en repli de 10 à 15% selon les pays ! (op. cit.).* Le volume moyen consommé par an et par personne aurait ainsi atteint 279,6 kg contre 204,0 kg pour la norme alimentaire du CILSS, alors même que les régimes alimentaires tendaient à se diversifier.

« *Le Ministère de l'Agriculture, qui a publié ces chiffres, ne souhaite pas se déjuger. Quant au CSA, il publie en fonction des éléments chiffrés que lui fournit le MA et ne veut pas désavouer son collègue. Donc, le résultat est qu'il y a apparemment un déficit alors qu'en fait il y a un léger excédent. (...) C'est un point intéressant pour capter de l'aide. Il y a donc un peu un malaise. Parce qu'en même temps, tout le monde est bien élevé : on dit tranquillement (par exemple le CSA au MA) que les chiffres ne sont pas très bons* » (op. cit.).

De telles incohérences ne paraissent pas surprenantes à ceux qui connaissent les conditions précaires de la production des données et les enjeux politiques et financiers qu'elles sous-tendent. Les gouvernants sont partagés sur les options à prendre : déclarer un fort déficit céréalier pour obtenir une aide extérieure substantielle, au risque de devoir annoncer une baisse du PIB ? Ou, au contraire, le minimiser pour ne pas se priver d'autres appuis ? Les seuils de déclenchement, comme les déficits et les montants des aides font donc l'objet de négociation serrées et d'âpres marchandages. Les données chiffrées constituent, de toute évidence, davantage un enjeu politique qu'un enjeu de connaissance *stricto sensu*.

« (...) *L'utilisation des statistiques se fait énormément vis-à-vis des bailleurs mais pas pour alimenter le débat public. [...] L'incohérence des chiffres affichés ne débouche pas sur une dénonciation politique. On peut douter de la volonté des acteurs de fiabiliser l'information. Il n'y a pas non plus de volonté d'analyse* » (coopérant technique au Ministère de l'Agriculture, entretien du 17 janvier 2006)

*« Les chiffres ont même changé 15 fois. On est passé de surplus à des déficits abyssaux, puis à des déficits mesurés, mais jamais dans les mêmes zones, ni dans les mêmes endroits. Il y a donc bien une instrumentalisation politique de la sécurité alimentaire »* (délégué-représentant à la coopération suisse, entretien du 7 juin 2005).

La question du « marchandage » autour du déficit céréalier n'est donc pas seulement technique (elle oriente les stratégies de lutte) ni même politique (elle engage la responsabilité du gouvernement) : elle a aussi une dimension symbolique et éthique car la « perspective de manquer » structure le champ des perceptions et des représentations de la crise alimentaire. À tel point qu'un journaliste affirme de manière un peu provocatrice : *« le déficit vivrier est déterminé par l'État à chaque campagne agricole ! »* (journaliste à *l'Indépendant*, 23 janvier 2006). Ce que tendait également à exprimer, de manière plus sibylline, le responsable de l'ONG ACF-Mali en ajoutant : *« on peut faire une crise alimentaire sans aucun paramètre »* (entretien du 16 janvier 2006).

### **3. « Faire avec » et « faire face »**

Autant l'estimation de l'ampleur de la pénurie a fait débat, autant les difficultés d'approvisionnement au quotidien des ménages maliens auront semblé évidentes. *« Malgré les discours des plus hautes autorités, les dispositions prises çà et là, et les engagements des importateurs nationaux, l'accès aux produits de base pour un chef de famille est aujourd'hui un vrai casse-tête (...) ils traduisent sans doute la faiblesse de l'État »* (quotidien *Le Républicain*, 16 septembre 2005). Moins visible dans les entretiens, se développe également une réflexion globale sur le caractère inégal de l'échange et son incidence sur la sécurité alimentaire des ménages ruraux.

#### *L'accès aux denrées : limité et incertain*

Les prix de détail des principales céréales de base sur les marchés maliens sont structurellement sujets à des variations saisonnières importantes résultant de l'évolution des termes de l'échange. En outre, des distorsions sensibles sont couramment relevées : entre prix internationaux importés et prix de détail, entre niveaux de production et prix pratiqués. Il n'est donc pas surprenant que se nourrir tienne de la gageure pour de nombreux ménages pauvres (cf. textes d'A. Marie et de C.-É. de Suremain et É. Razy).

Si la campagne 2003-2004 n'avait pas connu de flambée des prix malgré une forte tension du marché, tel n'a pas été le cas de l'année 2004-2005 selon le directeur de l'OPAM (entretien dans le quotidien *L'Indépendant*, 21 juin 2005). Selon le quotidien *Le Républicain* (n° 1936 du 16 juin 2005), « (...) d'octobre 2004 à juin 2005, le kilogramme de riz est passé de 272 à 289 francs CFA. Celui du mil de 105 à 161 francs CFA et celui du maïs de 103 à 167 francs CFA ». « Cette flambée a automatiquement empiré les conditions de vie des populations » (*L'Indépendant*, n° 1247, 21 juin 2005). Le système de numération, dans les grandes langues d'Afrique de l'Ouest (bamanan, haoussa, ffuldé, arabe, etc...), n'est pas fondé sur l'unité, mais sur le chiffre cinq : en conséquence (cf. le texte de C. Arditì) tout prix doit être divisible par cinq ! Les chiffres fournis varient cependant d'une source à l'autre, ajoutant à la confusion et à la psychose relative ambiante durant cette période de soudure. Pour sa part, l'Observatoire du marché agricole reconnaissait un doublement du prix du kilo de mil à Bamako en 2005<sup>13</sup> : en réalité, les prix réels étaient même supérieurs compte tenu des pratiques en vigueur (le kilo pesant souvent moins de 900 grammes !), sans que les contrevenants ne risquent d'amende étant donné la disparition du service de contrôle dans le nouvel organigramme de la Direction nationale du commerce et de la concurrence (cf. texte de C. Arditì). La poussée la plus forte a été observée au cours de la première quinzaine du mois de juillet 2005, selon *L'Essor* du 28 juin 2005 qui titrait « *Denrées de première nécessité : pas de répit dans la hausse* ». « *On n'avait jamais vu une telle inflation même après la dévaluation* » du franc CFA de 1994, relevait également un expert d'un programme de l'USAID (entretien du 18 septembre 2007).

Cette pénurie, comme le rappelait le représentant de l'Association des municipalités du Mali, « *n'est pas due au manque de ressources, mais à la survenance d'un gap entre l'offre et la demande* » (entretien du 20 janvier 2006) ; ce que d'autres formulèrent par l'expression « *crise imposée par les prix* ». Cette variabilité brutale des termes de l'échange est difficile à prévoir, même si des initiatives méthodologiques sont en cours : le CILSS a ainsi récemment mis au point des « *échelles de mesure du niveau de tension des marchés céréaliers* » (Khalifa, Jeudy et Blein, 2004) afin de fournir une information qui

---

<sup>13</sup> Passant de 100-110 francs CFA à 210-215 francs CFA en quelques mois sur les marchés ([http://www.oma.gov.ml/Reflet\\_Novembre\\_2005.pdf](http://www.oma.gov.ml/Reflet_Novembre_2005.pdf)).

faisait jusque là défaut aux décideurs. Quant au gouvernement, ce n'est pas sans ironie qu'on le voit proposer, à l'issue de la crise, un « *suivi rigoureux des prix des denrées de première nécessité* » (*Le Républicain* du 8 février 2006), alors même qu'il avait vainement tenté de fixer un prix maximum pour le kilo de riz au détail (*op. cit.* du 21 septembre 2005) !

La pénurie s'était également fait sentir précocement en milieu rural, parfois dès le début de la saison sèche (décembre-janvier), certains agriculteurs ayant épuisé leurs greniers et parfois même consommé leurs semences (Janin, 2004). Les ruraux n'étaient pas épargnés, car « *le producteur est lui-même un consommateur* » comme le rappelait benoîtement un économiste de la Banque Mondiale (entretien du 6 juin 2005)<sup>14</sup>. Et « *la pénurie, ce n'est pas le manque, mais c'est (...) la satisfaction de la demande (...) liée à l'accessibilité géographique et financière du produit* » (président de l'Association des municipalités du Mali, entretien du 7 juin 2007).

À cet égard, de nombreux immigrants ruraux espèrent encore rapidement trouver un emploi stable, correctement rémunéré à Bamako, oubliant un peu vite que les incertitudes économiques sont grandes et que tout s'y paie. En effet, peu de citoyens parviennent encore à cultiver aux marges de la ville ou dans leur village d'origine. Et « *dans les quartiers périphériques [de Bamako] la solidarité n'a pas le même niveau qu'à la campagne* » (président du Conseil d'administration du CCA-ONG, entretien du 28 septembre 2006). De ce fait, les immigrants les plus récents sont généralement plus vulnérables aux formes d'exclusion économique et sociale. Quant aux plus jeunes, ils supportent plus difficilement la déchéance morale et le discrédit social attachés au statut de pauvre dans un territoire urbain où, par ailleurs, la réussite s'affiche ostensiblement.

### *L'échange inégal : un inévitable facteur de fragilité*

L'émergence de la crise est également subordonnée à un ensemble de facteurs économiques et géographiques enchevêtrés, comme le rappelait avec justesse un agent du SAP.

---

<sup>14</sup> D'après l'enquête EMEP de la Direction nationale de la statistique et de l'informatique, l'incidence de la pauvreté des moyens d'existence atteignait 63,8 % de la population malienne en 1998 (75,9 % en zone rurale contre 35,8 % en zone urbaine et 28,6 % à Bamako) (*Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*, CSLP final, mai 2002, p. 13).



*« On s'est donc rabattu sur le riz qui a été [ren-]chéri [...]. On comptait aussi sur le maïs de la sous-région [du Nigeria] mais lui aussi avait des problèmes. (...) il ne faut pas sous-estimer l'effet des retards du paiement du coton et les bas prix au producteur. Certains ont donc été amenés à brader leurs céréales pour faire face à leurs petits besoins »* (équipe technique du Système d'alerte précoce, entretien du 18 janvier 2006).

De manière plus générale, le temps apparaît bien comme un élément stratégique au cœur de toute crise (Janin 2009), aussi bien dans la séquence de prévision que dans celle de l'intervention, et à toutes les étapes de la gestion de la crise. Elle constitue la part construite du risque d'insécurité alimentaire. Ainsi, une demande de consommation plus précoce et plus forte génère, par exemple, une tension sur les termes de l'échange (entre bétail et céréales par exemple en milieu rural) et aggrave les écarts saisonniers des prix de détail, avec une incidence monétaire élevée pour les ménages.

*« Ce qui pose problème, ce sont vraiment les stocks et leur reconstitution »* (économiste de la Banque mondiale, entretien du 6 juin 2005) qu'il s'agisse des greniers familiaux, communautaires ou même des réserves nationales (SNS). Car, *« on a de plus en plus utilisé les céréales comme moyen d'échange, comme moyen d'avoir des rentrées monétaires »* (délégué-représentant à la Coopération suisse, entretien du 7 juin 2005). Au risque parfois même de vendre ou de consommer le stock de semences de la prochaine campagne agricole. *« Généralement, c'est le surplus, en plus de l'autoconsommation qui était vendu. Mais en fonction des besoins, ce n'est plus le surplus, on vend tout pour essayer de satisfaire les besoins »* (président de l'Association des municipalités du Mali, entretien du 7 juin 2007). De même, les déclarations sur l'existence d'un déficit céréalier ont eu un effet très négatif sur le fonctionnement du marché céréalier en renforçant les pratiques d'achats céréaliers après-récolte à des fins spéculatives ce qui précipite la hausse conjoncturelle des prix. La multiplication des intermédiaires dans les circuits de commercialisation peut également avoir un impact négatif sur les prix : c'est aussi la rançon de pratiques d'achat et de revente à court terme chez les petits commerçants ruraux occasionnels.

C'est donc la nature même du lien marchand – qui doit être analysé en termes de rapport de force – qui pose problème. Certaines formes contractualisées de dépendance peuvent exister entre le petit producteur céréalier et les commerçants ; elles peuvent consister à pré-

financer l'activité agricole (achat de semences ou d'intrants), à gager une part de la récolte et à « vendre sur pied » de manière précoce, à un prix inférieur à la valeur réelle.

*« Souvent les producteurs sont escroqués. Ils s'endettent auprès du micro-crédit. Les acheteurs savent qui est endetté et refusent d'acheter la production des endettés. Ceux-ci sont alors menacés de saisie. Et alors on peut leur acheter leur production à bas prix. (...) Il arrive que les banques saisissent le riz sur pied face à des producteurs qui ne sont pas organisés »* (président de l'Association des Municipalités, entretien du 20 janvier 2006).

*« On a remarqué que l'appétit vient en mangeant ! Les commerçants vont voir les paysans, ils leurs donnent une avance d'argent sur les récoltes à venir (...) pour pouvoir les stocker* (journaliste à *L'Indépendant*, entretien du 16 septembre 2006).

Dans le même temps, il paraît un peu facile de « reprocher » aux petits agriculteurs d'avoir recours à de telles pratiques commerciales : faute de liquidités, les besoins monétaires sont souvent pressants en cas de maladie ou de disette.

*« Les paysans vendent alors même qu'on leur dit de ne pas vendre. Les paysans sont toujours pressés de vendre et les petits commerçants vont leur acheter. Parfois les sacs sont vendus à 10 000 francs CFA alors qu'au mois d'août le sac est vendu à 25 000 francs CFA »* (commerçant, entretien du 24 janvier 2006).

En réalité, ce phénomène, même s'il s'accroît en période de soudeure et les années déficitaires, n'est pas nouveau. Il peut être compris, dans ces contextes de gestion de la pénurie, comme la transcription, au sein de la sphère agricole, de la logique de dette (sociale) qui a cours dans les relations de parentèle ou de voisinage (cf. texte de A. Marie). Ainsi, le marché révèle toute son ambivalence : tantôt sécurisant, tantôt fragilisant (Janin 2006).

#### 4. Comprendre et désigner

La crise alimentaire de 2005 constitue ainsi une « crise d'accessibilité aggravée », dans un contexte de précarité structurelle des ménages, et ses conséquences sociales et nutritionnelles ne sont pas négligeables. L'idée d'une crise de régulation, liée à la disparition des instruments de soutien et de contrôle n'est pas, non plus, à écarter. Face aux difficultés d'approvisionnement, les réponses immédiates ont été principalement de deux types : importations accélérées de céréales et

accessoirement fourniture d'aide alimentaire<sup>15</sup>. Puis, très rapidement, le gouvernement a fait part de sa volonté de créer un réseau de banques de céréales. Toutes ces réactions ont fait l'objet de débats parfois houleux (Janin, 2008) tandis que la géopolitique du risque s'imposait peu à peu dans les argumentaires.

### *La géopolitique du marché céréalier*

Le caractère mesuré du déficit céréalier malien « annoncé » en 2004-2005 tranche avec les situations passées de crises marquées de l'offre (1973-1974, 1984-1985). On n'est donc pas dans une situation de contraction des disponibilités, à la différence de l'agriculture pluviale nigérienne, affectée par l'instabilité climatique et l'appauvrissement des sols.

« *La dimension régionale est une donnée capitale de cette problématique* » déclarait d'emblée, le coordonnateur de la Confédération nationale des organisations paysannes (entretien du 15 septembre 2006) en accord avec l'AFD. « *Il conviendrait plutôt de dresser des bilans céréaliens à l'échelle sous-régionale* » (*op. cit.* USAID, entretien du 25 janvier 2006). « *Il faut arrêter de considérer la sécurité alimentaire comme une question sottement nationale* » (conseiller à l'Ambassade du Canada, entretien du 19 janvier 2006).

Ces différentes déclarations relèvent, à l'évidence, du bon sens, les frontières étant très perméables. En effet, dès le début des années 1980, le Programme de restructuration du marché céréalier (PRMC) au Mali a libéralisé les échanges et l'approvisionnement alimentaires. Il a contribué à renforcer le rôle des réseaux marchands qui préexistaient (et collaboraient même étroitement avec les Offices céréaliens) en fluidifiant les transactions, à tel point « *qu'un excédent de production ne veut rien dire* » (responsable d'un programme de l'USAID, 25 janvier 2006). Cette réalité est encore un peu difficile à saisir et à accepter pour certains acteurs maliens qui, à plusieurs reprises, ont insisté pour que le gouvernement interdise les exportations céréalières. Même si cette proposition est incompatible avec les accords de la CEDEAO, l'État malien a pourtant annoncé des mesures visant « à

---

<sup>15</sup> Cette dernière atteignait 25 359 tonnes en 2004-2005 et 41 607 tonnes en 2005-2006 selon le PAM – Interfais (décembre 2006) pour respectivement 251 000 tonnes et 271 000 tonnes de céréales importées (chiffres du CILSS sous réserve étant donné les difficultés de mesure).

*freiner les exportations anarchiques et illégales, notamment celle des céréales* »<sup>16</sup>.

« En 2005, le Mali ne devait pas avoir de problèmes car on avait 3 000 000 de tonnes toutes céréales confondues ; malheureusement, on a laissé toutes les céréales sortir. (...) Et le Nigeria passe par le Niger pour nous acheter tout au Mali, surtout le maïs. La Mauritanie aussi et les Sénégalais sont venus rafler le reste. Nous sommes restés les mains vides. Il nous reste la faim et après on fait appel à l'aide ». (commerçant, député, entretien du 24 janvier 2006).

« On comptait aussi sur le maïs de la sous-région. Le Nigeria constitue un recours habituellement, mais il avait des problèmes.(...) [cette année] les Burkinabè sont venus acheter du maïs à Koutiala. [Il y a aussi] l'effet des retards de paiement du coton et les prix bas offerts au producteur. Certains ont donc été amenés à brader leurs céréales pour faire face à leurs petits besoins [monétaires]. Ensuite, cela représente des surcoûts pour acheter des céréales. Autant d'argent qui fera défaut ensuite pour acheter les intrants indispensables aux cultures » (équipe technique du SAP, entretien du 18 janvier 2006).

Désormais, la sécurité alimentaire ne peut plus être abordée dans un cadre restreint et contingent ; elle doit englober l'ensemble des aires transfrontalières d'échanges de la zone CEDEAO et non plus seulement les limites nationales des États sahéliens, faute de quoi le caractère multi-causal et multi-sectoriel des crises aura du mal à être décrypté<sup>17</sup>. L'intégration des marchés génère ainsi des transferts rapides de produits (et donc des risques) qu'il est difficile d'anticiper et de réduire<sup>18</sup>. Et ce n'est plus désormais le niveau des récoltes qui détermine le niveau de sécurité nationale, mais bien plus le niveau du pouvoir d'achat instantané des consommateurs, « car ce sont les acteurs qui créent cette interdépendance économique » (op. cit. responsable d'un programme USAID, entretien du 25 janvier 2006) : tout au long de l'année, les flux s'orientent vers les marchés les mieux

<sup>16</sup> Voir le site [www.malipages.com/presse/news\\_02\\_06/news\\_0020.asp](http://www.malipages.com/presse/news_02_06/news_0020.asp) du quotidien *Le Républicain* du 08 février 2006 et [www.afribone.com/article.php?id\\_article=1957](http://www.afribone.com/article.php?id_article=1957).

<sup>17</sup> « La dynamique d'évolution des marchés, exprimée en termes de prix et de volumes des échanges, ne résulte pas seulement de la configuration de la saison agricole. (...) aussi (...) des stratégies des différentes catégories d'acteurs, des niveaux de production sur plusieurs campagnes, des dynamiques de la production et des marchés dans les pays voisins » (Khalifa, Blein et Jeudy 2004, p. 7).

<sup>18</sup> Le Niger et le Nigeria ont engagé, dans cette perspective en 2006, une réflexion sur les complémentarités marchandes des espaces régionaux afin d'assurer une meilleure sécurité alimentaire (initiative K<sup>2</sup>M). Cf. CILSS/CSAO/ Fewsnat/OCHA/PAM/RESIMAO/UNICEF 2006.

rémunérés<sup>19</sup>, les plus volumineux, au gré des stratégies des oligopoles marchands et des choix alimentaires des consommateurs<sup>20</sup>, même s'il est difficile de connaître les volumes en temps réel, sur la base des seules déclarations douanières concédait le responsable de l'ONG Afrique verte-Mali (entretien du 20 janvier 2006).

Certains interlocuteurs ont ainsi soutenu que d'éventuelles réexportations de riz et de maïs à destination de pays voisins, réalisées discrètement au cours des mois de juillet et d'août 2005, auraient contribué à aggraver localement la hausse des prix et les difficultés d'approvisionnement sur les marchés urbains du Mali, alors même qu'elles avaient bénéficié d'exonérations de douane et de TVA.

Dans ce système, les pays côtiers (Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria) disposent donc d'un avantage comparatif à moyen terme. Pour certains mêmes, « *c'est le Nigeria qui déséquilibre les échanges commerciaux céréaliers dans la sous-région* » (responsable de l'ONG ACF-Mali, entretien du 16 janvier 2006). C'est ce qui s'est passé en 2005 (et pourra être conduit à se reproduire) en cas de récoltes insuffisantes localement. Comme le reconnaissait, d'ailleurs, un de nos interlocuteurs : « *le marché libéralisé a trop bien fonctionné !* » (*op. cit.*). De fait, ni les États, ni les institutions sous-régionales ne disposent désormais d'un pouvoir réel de régulation. Espérer l'avènement d'« *un marché gagnant-gagnant* » pour tous les acteurs, selon le vœu du coordinateur de la Confédération nationale des organisations paysannes (entretien du 4 juin 2007), relève donc quasiment de la gageure.

### *La gestion politique de la crise*

Il est difficile de dresser un bilan nuancé de la gestion de la crise compte tenu de la diversité des acteurs impliqués, des inévitables parti pris idéologiques comme de la fiabilité incertaine des critères d'évaluation.

---

<sup>19</sup> Ils sont sans commune mesure avec l'aide alimentaire, rarement en nature désormais et de plus en plus sous forme d'achats locaux via les fonds de substitution.

<sup>20</sup> (...) *Pratiquement, quand la côte [pays côtiers] a des déficits, le maïs et les céréales maliennes partent dans toute l'Afrique de l'Ouest. (...) le Nord du Nigeria et une partie du Ghana sont demandeuses de mil car il y a des Maliens et des Burkinabé émigrés (...) partis avec leurs habitudes alimentaires* » (responsable d'un programme de l'USAID, entretien du 25 janvier 2006).

On peut également, pour expliquer sa gestion imparfaite, invoquer certains facteurs, périphériques à la scène malienne : la concurrence humanitaire (médiatique et financière) du tsunami sud-est asiatique de décembre 2004 dont les effets étaient encore loin d'être dissipés ; la saturation médiatique vis-à-vis du dossier « crises africaines ».

Les phases de prévention et de réponse aux difficultés alimentaires doivent, fort logiquement, être distinguées. La première a révélé des faiblesses techniques importantes, mais qui engagent moins nettement la responsabilité du gouvernement que la phase curative. Un des premiers écueils concerne la couverture géographique des « zones à risque », réalisé par le SAP : seuls les espaces *ayant déjà connu des crises alimentaires sévères, soit les 354 communes (...) situées au nord du 14<sup>e</sup> parallèle dans les régions de Kayes, Koulikoro, Ségou, Mopti, Tombouctou et Gao* » (Franquemagne 2000, p. 8) représentant un peu plus de 4 millions de personnes, étaient donc susceptibles d'être éligibles aux distributions d'urgence<sup>21</sup> du SNS. Ce qui revenait, *de facto*, à exclure la majeure partie de la population du Mali (non sahélienne) et toutes les villes, alors même que les difficultés économiques d'accès y sont structurelles et marquées (responsable à l'ONG Christian Aid, entretien du 31 mai 2007). Le deuxième porte sur le maillage et la qualité des informations mensuellement collectées par le système d'alerte précoce (SAP) dans des domaines très variés – agricole, hydrologique, alimentaire, nutritionnel, économique, et aussi social et sanitaire – à l'origine de recommandations : il s'agit souvent d'observations brutes, locales, ponctuelles et insuffisamment contextualisées (entretien avec le directeur de CARE-Mali du 27 janvier 2006). Le Pro-gramme national de sécurité alimentaire (PNSA) du 15 juin 2005 reconnaissait, lui-même, les faiblesses intrinsèques d'un tel système :

*« Trois grandes aires d'insécurité alimentaire se distinguent dans l'espace et dans le temps : - les zones où le risque nutritionnel est majeur : le Nord (...) et l'Est (...). En fait, le niveau de malnutrition y est mal connu ; les zones à risque nutritionnel où l'approvisionnement alimentaire bien que paraissant globalement suffisant voire excédentaire, est très inégalement réparti (...) (zones Centre-Sud) ; les villes où la malnutrition des enfants constitue un phénomène préoccupant dont on ne connaît ni le degré de gravité ni la répartition, car aucune étude statistique représentative n'existe » (p. 14).*

---

<sup>21</sup> Distribution, en novembre 2004, de 9 146 tonnes de céréales à 1 000 000 de personnes dans 83 communes et de 13 589 tonnes de céréales à 1 150 000 personnes dans 101 communes en mai-juin 2005.

La phase préliminaire de lutte, pour sa part, a souffert des carences logistiques relevées au sein du Service de protection des végétaux chargé de combattre les attaques acridiennes aux prémises de la crise, ainsi qu'au sein du Service semencier national, principal fournisseur de semences sélectionnées aux agriculteurs. Le budget opérationnel du premier souffrait de « perte en ligne », tandis que le second n'avait plus de semences à fournir aux groupements paysans, aux ONG et aux agriculteurs, « *ce qui est grave pour un Service semencier national. (...) C'était quand même étonnant. [...] les gens avaient tellement faim, qu'ils ont même pris [mangé] leurs semences* » (coordonnateur de l'ONG Afrique verte, 20 janvier 2006).

Autre facteur permettant d'expliquer les ratés de la gouvernance anticipée de la crise : les jeux d'influence entre les différents Ministères techniques, le Premier ministre et le Commissariat à la sécurité alimentaire, à tous les échelons administratifs (région, cercle, commune) qui ont pesé sur la chaîne de communication et de décision.

*« On a senti venir la crise à cause des criquets et de la sécheresse. Mais beaucoup de partenaires n'étaient pas d'accord avec nous. Beaucoup pensaient que la situation était exagérée (...). Comme on venait juste d'être rattaché à la Présidence, les gens ont pensé que l'on tirait un peu les choses à nous »* (équipe technique du SAP, entretien du 18 janvier 2006).

*« Nous avons déjà écrit en avril 2005 au Premier ministre comme au Président de la République pour attirer leur attention sur une éventuelle crise alimentaire. Le Premier ministre a bien réagi, mais malheureusement le gouvernement a pris du temps pour nous répondre. (...). Ils nous ont répondu et programmé une réunion avec cinq ministres (Finances, Commerce et Industrie, Administration Territoriale, ...). Mais ce jour-là (...) la réunion a été reportée à une date ultérieure »* (présidente de l'Association des consommateurs du Mali, entretien du 20 janvier 2006).

On reste également frappé, *a posteriori*, par la sagacité affichée par les différents protagonistes (cf. texte de C. Arditi). Chacun cherche à produire un discours tendant à justifier et valoriser son action. Dans ce domaine, la légitimité semble donc plus résulter de la capacité à s'insérer dans le jeu changeant des autres acteurs qu'à rendre compte de manière argumentée d'une réalité fuyante. Elle se fonde aussi sur la capacité d'un acteur à faire émerger certaines priorités dans l'agenda politique et médiatique et à faire valider un ensemble de normes et de procédures définissant un cadre de référence pour l'action.

C'est sans doute dans la deuxième phase de la lutte que l'appareil d'État malien a engrangé ses meilleurs résultats. Ils sont à mettre à

l'acquis du CSA, l'organe central de coordination. Son activisme non démenti s'explique d'abord par l'implication personnelle du Président Amani Toumani Touré et par la stratégie mise en place : lors de missions dans les régions les plus touchées, il n'a eu de cesse d'inciter les populations « à rester sur place », promettant une aide délocalisée, afin d'éviter un afflux massif de réfugiés dans la capitale, en appelant au civisme, à l'esprit d'entraide et de cohésion nationales. Assez rapidement, un Plan national de réponses aux difficultés alimentaires (PNRDA) des personnes et des animaux a ainsi été mis en place (CSA, 2005) associant des distributions gratuites de céréales prélevées notamment sur le Stock national de sécurité (SNS), des ventes d'intervention faites par l'OPAM et des ventes directes par appels d'offre aux opérateurs privés, jusqu'à la fin de l'automne 2005. Étant donné la taille du SNS<sup>22</sup>, le gouvernement lançait, parallèlement, un appel mobilisateur à la communauté malienne expatriée. En dépit de cette aide supplémentaire, la crise semblait loin d'être jugulée. D'où la décision, jugée un peu tardive, de recourir à des achats massifs sur le marché international (selon la présidente de l'Association des consommateurs du Mali, entretien du 20 janvier 2006).

Cet épisode a déclenché une vive polémique sociale et politique au cours du deuxième semestre 2005 dont il n'est pas inutile de rappeler l'enchaînement. Le gouvernement décide alors d'accorder des licences temporaires d'importation de céréales, assorties d'une exonération fiscale (TVA et taxes douanières confondues), à hauteur de près de 3,6 milliards de francs CFA. Deux opérations majeures sont réalisées en juin et juillet 2005 : 110 000 tonnes de riz et 100 000 tonnes de maïs. À partir de là, les analyses divergent entre les acteurs.

*« L'État devait aller jusqu'au bout afin d'ouvrir les importations à tous et de dire : « Nous détaxons mais les prix ne doivent pas dépasser un certain niveau ». Et au lieu que les prix baissent, ils ont grimpé, parce qu'(...) on n'a pas forcé les commerçants à vendre à un certain prix. (...) la situation a, au contraire, empiré. Le ministre des Finances est resté sur sa position de ne pas intervenir. En définitive, le président [de la République lui-même] est intervenu, à la suite de nos différentes interpellations (...). Il a dit : « Ce n'est pas normal qu'on détaxe et qu'il n'y ait pas eu d'impact [sur les prix] ». N'étant pas économistes, ils ont cru que le marché était régulé par l'offre et la demande, or qui connaît les commerçants sait que ça ne marche pas comme ça. Pour commencer, ils ont pris trois commerçants, [choisis] à partir d'une liste restreinte et sans [avoir procédé à des]*

<sup>22</sup> 15 000 tonnes réelles en stock, à ce moment-là, contre un stock théorique de 38 000 tonnes.



*appels d'offre. Puis ils ont ouvert à d'autres commerçants* » (présidente de l'Association des consommateurs du Mali, entretien du 20 janvier 2006).

Rapidement, la gouvernance de la crise alimentaire prend une tournure très médiatique et politicienne. Procès d'intention et mises en accusation croisées fusent (Janin, 2008). On reproche ainsi aux grands commerçants importateurs, privilégiés par un cadre d'appel d'offre restreint, d'avoir cherché à spéculer et d'avoir trahi le contrat moral tissé avec le gouvernement. De leur côté, le ministre du Commerce de l'époque et la Commissaire à la sécurité alimentaire étaient également pointés du doigt par les journalistes, faute d'être parvenus à contrôler ces mêmes commerçants, et soupçonnés d'entretenir des relations privilégiées avec certains d'entre eux.

*« Malgré tout ce qui a été fait, les prix n'ont pas bénéficié [diminué] de manière significative. C'est le problème des appels d'offres [lancé par l'État pour la fourniture de céréales] car tout le monde n'a pas droit au marché. (...) Ceux qui ont eu le marché n'ont pas fait le jeu avec les commerçants. Il y a des commerçants mécontents : ceux qui n'ont pas été retenus pour les appels d'offres. La presse a critiqué tout cela. (...) L'État s'est laissé piéger par les commerçants. Ils ont vendu au prix fort »* (journaliste à l'Indépendant, 23 janvier 2006).

Les importateurs rétorquent que les délais d'exonération (60 jours) étaient trop courts, compte tenu des formalités et de la distance géographique et qu'ils ont eu des difficultés à obtenir des lignes de crédit. *« Seuls trois ou quatre grands commerçants peuvent importer plus de 1.000 tonnes [en une seule fois] »* (responsable d'un programme de l'USAID, entretien du 25 janvier 2006). La possibilité d'une *« collusion entre les grands commerçants et les hommes politiques »* est même lancée et reprise dans les agences d'aide (agent de l'AFD, entretien du 25 janvier 2006). Le mot de « spéculation » est lancé également. Un député, commerçant, interrogé en janvier 2006, rappelle que l'attitude n'est pas nouvelle : en cas de mauvaise gouvernance, les commerçants constituent des boucs émissaires commodes. Les journaux d'opposition ont d'ailleurs dénoncé les dérives du système : l'oligopole marchand ayant des liens étroits avec les élites politiques et apportant des soutiens financiers aux différents partis politiques. *« Au final, l'État aurait ainsi failli à son rôle de régulation, il se serait fait piéger »* (équipe technique du SAP, entretien du 18 janvier 2006). *« Ce qui a fait défaut, c'est la concertation »* concluait ainsi laconiquement la responsable de l'Association des consommateurs du Mali (entretien

du 20 janvier 2006). Pouvait-il en être autrement étant donné les intérêts et les positions de chacun ?

\*\*\*\*

Le bilan rétrospectif de la crise de 2005 montre combien la sécurité alimentaire (et donc les stratégies de lutte qu'elle donne à voir) constitue un enjeu majeur et durable pour le Mali.

D'abord parce que sa dimension agricole – dans ce pays caractérisé par des contextes de production très disparates –, est incontournable. De manière inopinée et brutale, la crise alimentaire mondiale de 2008 est d'ailleurs venue confirmer l'urgence de nouveaux cadres agricoles incitatifs, permettant de réduire la vulnérabilité (économique, sociale et environnementale) des agricultures familiales. D'où aussi la réactivation du vieux discours colonial sur la mise en valeur des potentialités agricoles, destiné à mobiliser les Maliens et à rassurer les développeurs.

Ensuite, parce que le politique, via la mobilisation du concept de souveraineté alimentaire avec des accents souvent populistes et nationalistes, a modifié le champ des représentations dans un domaine jusque-là réservé aux agronomes et aux économistes et, plus récemment, investi par les nutritionnistes. Fort logiquement, cela conduit à accorder une plus grande attention aux mouvements coalisés d'opinion et au phénomène de ressenti subjectif de la faim et de la pauvreté, censée permettre une meilleure gouvernance du risque.

Parallèlement, les situations de crise alimentaire plus récentes (2008 et 2010) ont confirmé la nécessité de poursuivre l'amélioration des outils techniques de prévention (ajout d'indicateurs nutritionnels, déclinaison à l'échelle communale). Cependant, ceci a pour effet pervers concomitant d'inciter les différents acteurs de la société civile (ONG et associations) à développer de nouveaux champs d'intervention sans toujours en avoir les compétences (scientifiques) afin de gagner en crédibilité et légitimité et capter de nouvelles ressources. D'autres pistes sont également prospectées : la « nationalisation » des cadres, la mobilisation « de la base » ou la médiatisation des actions. Dans le même temps, ces crises ont montré que la sécurisation des plus pauvres est un objectif qui ne pourra être atteint sans réflexion pour harmoniser les cadres d'analyse et surtout sans volonté politique forte.

In fine, la crise alimentaire de 2005 est également riche d'enseignements pour le gouvernement malien. En pratiquant un certain « parler vrai », ce dernier a indéniablement fait preuve de modernité tactique et d'un sens aigu des relations publiques, tant vis-à-vis des bailleurs de fonds que de ses électeurs.

« Notre dispositif de sécurité alimentaire n'a pas marché car il date de 25 ans et n'a pas été ajusté de manière à prendre en compte les changements. Il est obsolète. Il faut intégrer les mutations économiques. [...] En fait, chaque année, on a apporté des solutions ponctuelles, sans vraiment avoir de vision, de cadrage [global] » (Commissaire à la sécurité alimentaire, entretien du 19 janvier 2006).

De ce fait, il n'y a pas eu, à l'instar de la crise nigérienne de « rupture de consensus ». Ces événements auront indéniablement fourni une opportunité à l'État malien pour « reprendre la main » et la remettre « sur le grenier » à partir d'un dispositif de gestion de la sécurité alimentaire de plus en plus extraverti<sup>23</sup>.

## Bibliographie

- CILSS (2005), *Réunion de concertation technique sur les perspectives des productions et bilans céréaliers ex-post 2004-2005 et prévisionnel 2005-2006 des pays du CILSS*, Nouakchott du 7 au 10 novembre 2005, CILSS.
- Cilss (2006), *Rapport de mission conjoint Cilss/Csao/ Fewsnnet/Ocha/Pam/Resimao/ Unicef de juillet 2006, Sécurité alimentaire et échanges transfrontaliers dans la zone de Kano-Katsina-Maradi (K2M)*, 52 p.
- Crombé X. et Jézéquel J.-H. (dir.) (2007), *Une catastrophe si naturelle*. Paris, Karthala, 296 p.
- CSA (2005), *Plan National de Réponses aux difficultés alimentaires*, Présidence de la République, Bamako, 25 p.
- CSA (2005), *Programme National de Sécurité Alimentaire (PNSA) 2006-2015. 1<sup>re</sup> phase quinquennale 2006-2010*, Présidence de la République, Bamako, 75 p.
- FAO (2004), *Rapport spécial. Mission FAO/PAM d'évaluation des récoltes et des disponibilités alimentaires au Mali, axée plus particulièrement sur les pertes dues aux criquets pèlerins*, FAO-PAM, 21 décembre 2004.
- Franquemagne A.-L. (2000), *Instrument d'analyse du risque alimentaire : Présentation détaillée du Système Expert du SAP. Analyse, limites et propo-*

<sup>23</sup> C'est ainsi qu'il faut interpréter la création du Stock d'Intervention (même si le volume est minime) et la mise en place d'un réseau de banques de céréales (même si leur impact réel est réduit). Cette analyse se confirmera lors de la crise alimentaire de 2008.

- sitions d'amélioration, DESS d'économie agricole internationale, Université Paris-Sud, 51 p.
- Gazibo M. (2007), « L'espace politique nigérien de la crise alimentaire », in : Crombé X. et Jézéquel J.-H. (dir.), *Niger 2005. Une catastrophe si naturelle*, Karthala, 296 p.
- Hugon P. (2000), « L'économie de la famine, inefficience du marché, inéquité des droits ou risque systémique? » *Revue économique*, vol. 51, n° 3, mai 2000, p. 635-648.
- Janin P. (2004), « Gestion spatio-temporelle de la soudure alimentaire dans le Sahel burkinabè », *Revue Tiers-Monde*, vol. 45, n° 180, p. 909-933.
- Janin P. (2006), « L'ambivalence du marché dans la sécurisation alimentaire en milieu rural soudano-sahélien », *Afrique Contemporaine*, n° 217, p. 91-105.
- Janin P. (2008), « 'Le soleil des indépendances (alimentaires)' » ou la mise en scène de la lutte contre la faim au Mali et au Sénégal », pp. 92-117, in : Janin et Giblin (éd.), *Les enjeux de la crise alimentaire mondiale*, Paris, La Découverte, *Hérodote*, n° 131, décembre 2008.
- Janin P. (2009), « La complexité du risque d'insécurité alimentaire en milieu sahélien », Paris, Armand Colin, *Les Annales de géographie*, n° 668, août, p. 430-448.
- Janin P. (2010), « Faim et politique : mobilisations et instrumentations », *Politique africaine*, Paris, Karthala, n° 119, octobre 2010, p. 5-22.
- Khalifa, Jeudy et Blein (2004), *Sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest : recherche d'outils complémentaires intégrant la dynamique des marchés céréaliers dans l'analyse et l'aide à la décision*, CILSS-Club du Sahel, 59 p.
- PAM (2005), Mali. *Analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (CFSVA). Données de décembre 2005*, PAM, 95 p.
- Ravallion M. (1987), *Market and Famines*, Oxford, Oxford University Press.

Janin Pierre.

Leçons d'une crise alimentaire annoncée.

In : Ardit C. (ed.), Janin Pierre (ed.), Marie A. (ed.). La lutte contre l'insécurité alimentaire au Mali : réalités et faux semblants.

Paris : Karthala, 2011, p. 41-68.

(Hommes et Sociétés).

ISBN 978-2-8111-0579-2