

Grain de sel

AOÛT - DÉCEMBRE 2018

LA REVUE D'

Inter-réseaux

Développement rural

76



**2008-2018 :
permanences et mutations**

**Un retour des questions agricoles
à l'agenda ?**

**De nouveaux acteurs et outils
pour lutter contre la faim**

**Dix ans après 2008, l'Afrique de l'Ouest
est-elle mieux préparée
face aux crises alimentaires ?**

Sommaire		
ÉDITORIAL :	On a faim ! Dix ans après 2008, l'Afrique de l'Ouest est-elle mieux préparée face aux crises alimentaires ?	3
REPÈRES :	Sécurité alimentaire et nutritionnelle 2008-2018 : permanences et mutations	4
PARTIE 1	La crise alimentaire 10 ans après. Qu'est-ce qui a changé ?	6
	Zoom sur l'instabilité des marchés agricoles depuis 2008	9
	Émergence de mouvements sociaux urbains face à la crise : le cas du Niger	10
PARTIE 2	Les politiques agricoles depuis 2008 : entre vulnérabilités et retour à l'agenda	12
	De nouveaux opérateurs de l'économie rizicole ouest-africaine depuis 2008	14
	Les agricultures familiales au défi de la crise de 2008	15
	Ce que la crise de 2008 a changé pour les paysans en Afrique	17
	Évolutions du suivi de la sécurité alimentaire depuis 2008 : le cadre harmonisé	18
	Après 2008, faire de la protection sociale un instrument de lutte contre la faim	20
	Filets sociaux de sécurité alimentaire au Sahel : où en sommes-nous ?	22
	Quels changements la crise de 2008 a-t-elle impulsés dans la politique des bailleurs de fonds ?	23
	Le virage entrepreneurial des politiques de sécurité alimentaire depuis 2008	26
	L'état du commerce agro-alimentaire en Afrique de l'Ouest 10 ans après la crise	28
	Entretien avec le Commissaire de la Cédéao : quelles solutions régionales à la crise ?	30
PARTIE 3	Regards croisés : L'Afrique de l'Ouest a-t-elle les moyens de répondre à la prochaine crise alimentaire ?	33

Les opinions exprimées dans les articles ne reflètent pas nécessairement celles d'Inter-réseaux. Les articles non signés sont de la rédaction.

© Photo de couverture : François Doligez (greniers, Yorosso, Mali, 2012)

Tous les articles sont libres de droit. En cas de rediffusion, merci de faire figurer la mention « © Grain de sel » et de nous envoyer une copie de la publication.

Grain de sel est imprimé sur du papier couché entièrement recyclé (Cyclus Print).

L'équipe technique d'Inter-réseaux est composée à Paris de : Ninon Avezou (chargée de mission), Marie Hur (chargée de mission), Christophe Jacqmin (directeur) et Sylvie Lopy (secrétaire de direction) ; et à Ouagadougou d'Éric Bernard (représentant Afrique de l'Ouest), Sébatou Nabaloum (assistante communication), Nadia Ouattara (chargée de mission), Yvon Saroumi (chargé de mission), et Flora Tamini (secrétaire comptable).

On a faim¹ ! Dix ans après 2008, l'Afrique de l'Ouest est-elle mieux préparée face aux crises alimentaires ?

L'AMPLEUR DES MOBILISATIONS partout dans le monde et les émeutes dites « de la faim » qui se sont multipliées au printemps 2008, touchant notamment l'Afrique subsaharienne (Sénégal, Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Cameroun) ont surpris les observateurs.

Selon la FAO, la hausse des prix en 2007 et 2008 a accru de façon considérable la facture alimentaire des importations céréalières des pays les plus pauvres et aggravé l'insécurité alimentaire des populations. Elle aura eu, toujours selon l'agence onusienne, « *un impact dévastateur sur la sécurité de nombreux peuples et sur les droits de l'Homme* »².

Si les causes sont multiples, quelles leçons peut-on tirer des réponses qui y ont été apportées depuis dix ans ? La crise a-t-elle réveillé les consciences, des organisations locales à la communauté internationale, en passant par l'implication de nouveaux acteurs comme le secteur privé (fondations et firmes internationales au premier plan), pour se remobiliser autour de la question de la faim qui avait eu tendance à tomber dans l'oubli depuis les années 1970 et les grandes famines en Afrique, en Inde et en Chine ?

Les acteurs ont-ils pris les choses en main comme le soulignerait, en tendance, l'évolution des chiffres relatifs de la sous-alimentation à l'échelle mondiale³ ? En Afrique de l'Ouest, la sécurité alimentaire est revenue au centre des agendas, du moins dans les déclarations. Cette dynamique est moins vraie dans les priorités budgétaires des États. Ces derniers ont privilégié la relance agricole et la facilitation des importations, alors que la Communauté internationale parlait protection sociale et lutte contre la malnutrition.

Alors que le monde produit au-delà des besoins alimentaires d'une population, croissance démographique à venir comprise, la question de la faim est loin d'être réglée en Afrique. Près de la moitié des ménages ruraux vivent en dessous du seuil d'extrême pauvreté et n'ont pratiquement plus de capital productif ! Ils n'ont que faire de la plupart

des programmes agricoles et d'adaptation au changement climatique, de renforcement de la résilience, etc. Développer des programmes de protection sociale à cette échelle pose une question de durabilité, quand la mode internationale et les cycles de l'aide auront tourné. S'agissant de l'Afrique subsaharienne, Inter-réseaux s'est efforcé depuis dix ans de mieux comprendre la hausse des prix agricoles, de suivre les politiques agricoles — notamment en Afrique de l'Ouest — ainsi que les initiatives visant à renforcer la souveraineté alimentaire. Les réflexions partagées au sein du réseau se sont aussi intéressées aux politiques et instruments de protection sociale face à la vulnérabilité alimentaire. Ce regard élargi reste plus que nécessaire pour appréhender la question dans sa complexité afin de prendre du recul face aux promesses miraculeuses, qu'il s'agisse des nouvelles technologies⁴ ou du nouveau « pétrole vert » de l'agribusiness⁵, quand elles n'occasionnent pas, à l'instar des accaparements fonciers⁶, de tardives mais douloureuses prises de conscience.

Les acteurs investis dans les systèmes alimentaires, à commencer par les familles rurales, les organisations qui les représentent et ceux qui les accompagnent, sont les premiers mobilisés autour des réponses à apporter aux réalités nouvelles de la malnutrition en Afrique subsaharienne. C'est en s'intéressant à leurs pratiques que les innovations ou les politiques peuvent renforcer la résilience de sociétés en rien passives face aux risques alimentaires.

C'est de cela que ce numéro souhaite rendre compte avec, en toile de fond, une interrogation sur la capacité future à faire face aux crises alimentaires et la volonté partagée à sortir la sous-région de la sous-alimentation, avec ce qu'elle produit de désespoir, violence ou exodes.

François Doligez, président
Ninon Avezou, équipe technique

1. Janin P., 2008 : « Crise alimentaire mondiale, désordre et débats », *Hérodote*, 2008/4 n°131.

2. <http://www.lafranceagricole.fr/article/la-fao-s-alarme-de-l-impact-devastateur-de-la-hausse-des-prix-pour-les-pays-pauvres-1,0,15976486.html>

3. Martin-Prével Y. & Maire B., 2018 : *La nutrition dans un monde globalisé*, Karthala-IRD.

4. Voir les communications autour des innovations spatiales d'Airbus ou de la Nasa dans le bulletin de veille de Démeter.

5. « *Agribusiness expected to become the 'oil' of Africa* », www.world-grain.com

6. Grain, 2018 : « L'échec des transactions foncières agricoles laisse des séquelles de plus en plus désastreuses et pénibles », *À contre-courant*, 13 p.

Ce numéro est issu d'un travail collectif qui a mobilisé activement plusieurs membres d'Inter-réseaux ou partenaires proches pendant plusieurs mois. Nous tenons à remercier en particulier Arlène Alpha (Cirad), Roger Blein (Bureau Issala), Bio Goura Soulé (Hub rural), Patrick Delmas (Reca Niger), Daouda Diagne, François Doligez (Iram), Stéven Le Faou, Myriam

Mackiewicz (AVSF), Imma de Miguel (Oxfam), Yves Martin-Prével (IRD), Ousseini Ouédraogo (Roppa), Liora Stührenberg, Sébastien Subsol (Fida) et Marie-Pauline Voufo (Saild) pour leur implication aux côtés de l'équipe technique d'IR tout au long de la réalisation de ce numéro.

Sécurité alimentaire et nutritionnelle 2008-2018: permanences et mutations

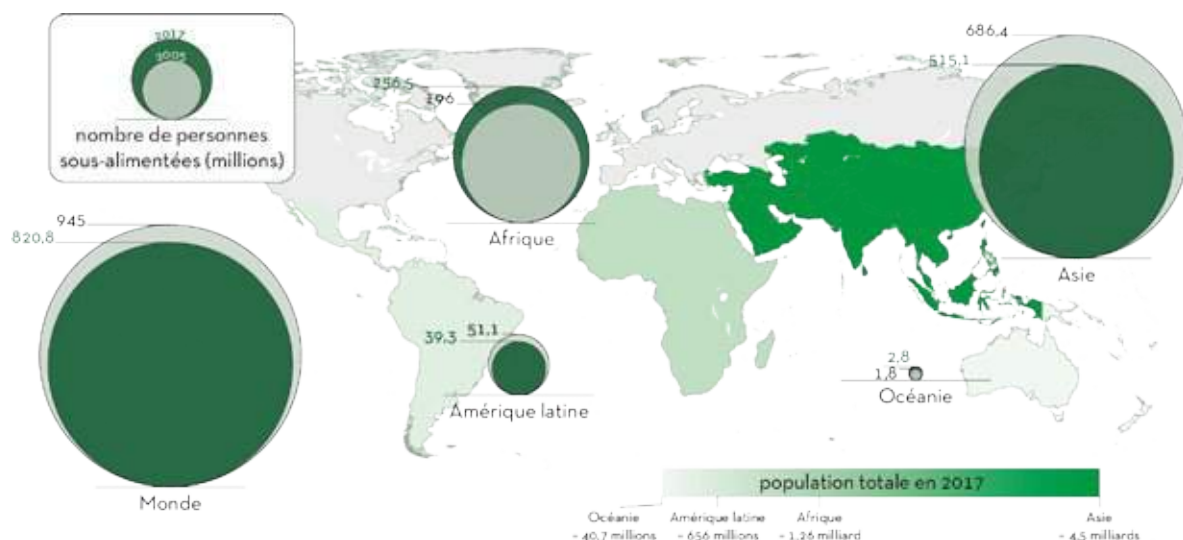
La sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN)

La sécurité alimentaire et nutritionnelle existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique, social et économique à une nourriture saine dont la quantité consommée et la qualité sont suffisantes pour satisfaire les besoins énergétiques et les préférences ali-

mentaires des personnes, et dont les bienfaits sont renforcés par un environnement dans lequel l'assainissement, les services de santé et les pratiques de soins sont adéquats, le tout permettant une vie saine et active. Rapport du Comité sur la sécurité alimentaire de la FAO, 2012

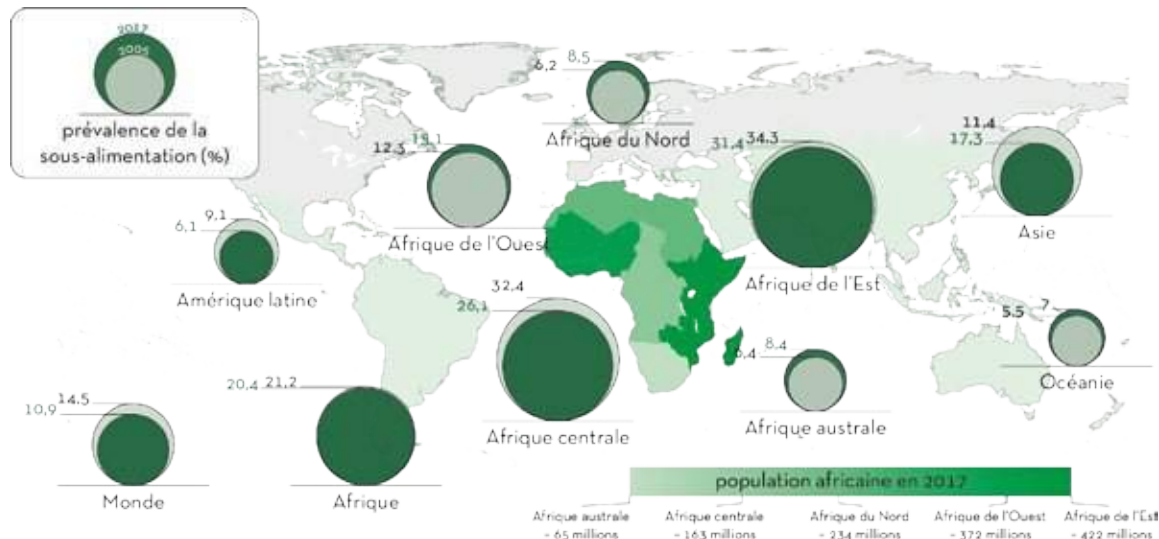
Personnes souffrant de la faim dans le monde

À noter : Les données de la FAO ne sont pas les mêmes dans les rapports mondiaux de 2008 et de 2018. Cela tient à une révision du mode de calcul des données en 2012 par la FAO. Ainsi les chiffres de la faim étaient plus faibles pour la plupart des années, et cela a permis d'avoir de bons résultats vis-à-vis du bilan des OMD en 2015.

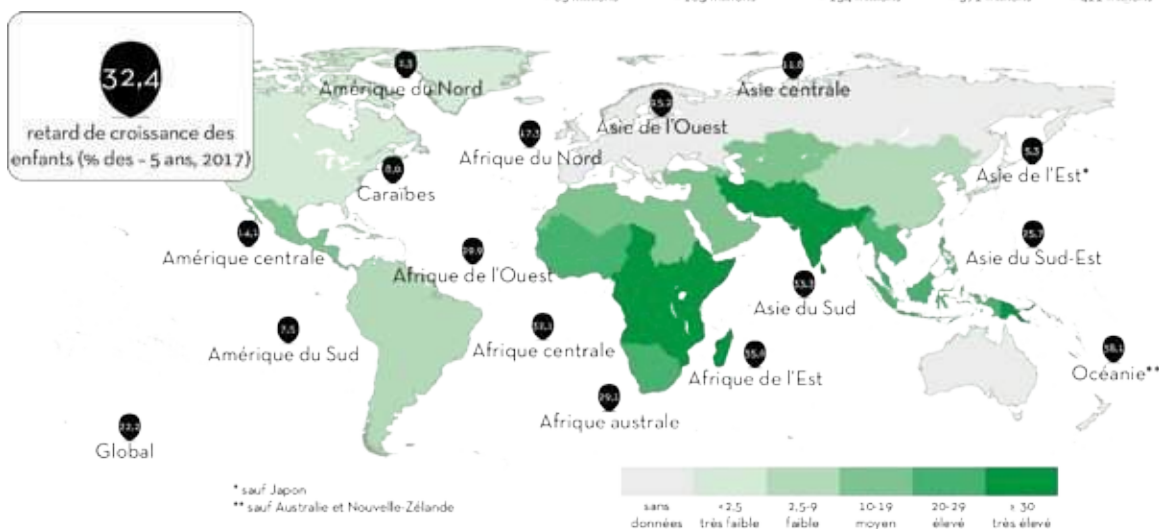


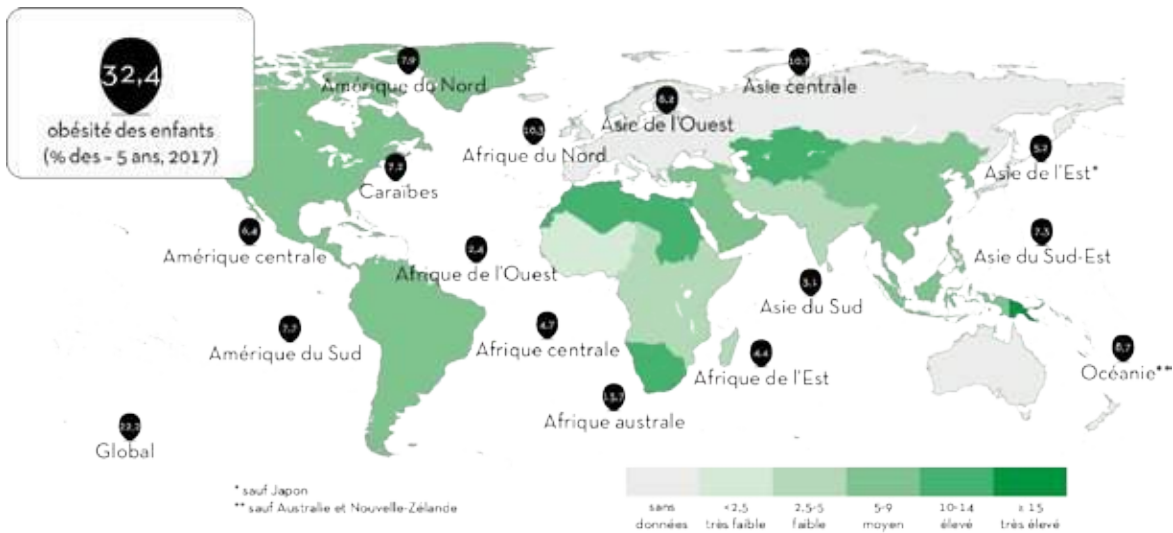
Prévalence de la sous-alimentation

À noter : Les chiffres en termes de prévalence diffèrent de ceux en nombres absolus. La prévalence est un indicateur statique, pris à un moment donné. Ainsi, en raison de la forte croissance démographique de l'Afrique, les données en nombres absolus pénalisent le continent. À cet égard, l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation (1996) était de diviser par deux la faim dans le monde en chiffres absolus tandis que celui des OMD était de diviser par deux la prévalence.



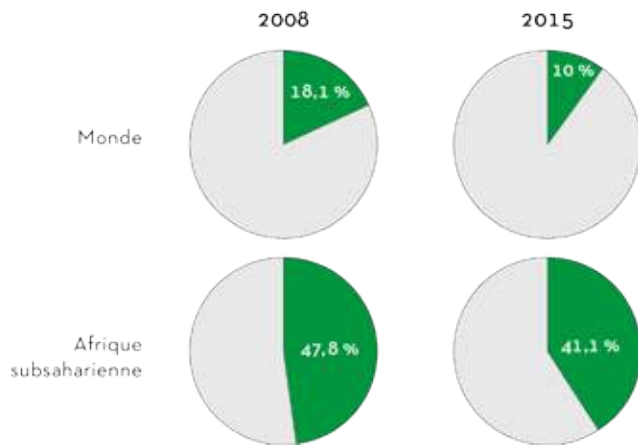
Retards de croissance des enfants, en pourcentage





L'obésité des enfants : le double fardeau de la malnutrition

En 2015, 45 % des pays étaient confrontés au double fardeau de la malnutrition : dénutrition et surpoids. L'Afrique et l'Asie supportent la plus grande part de toutes les formes de malnutrition. En 2008, on ne trouve aucune occurrence des mots « obésité » et « surpoids » dans le rapport FAO. En 2018, l'obésité touche 38,3 millions d'enfants de moins de 5 ans dans le monde, et 9,7 millions en Afrique.



Ratio de la population pauvre disposant de moins de \$ 1,90 par jour (2008-2015)

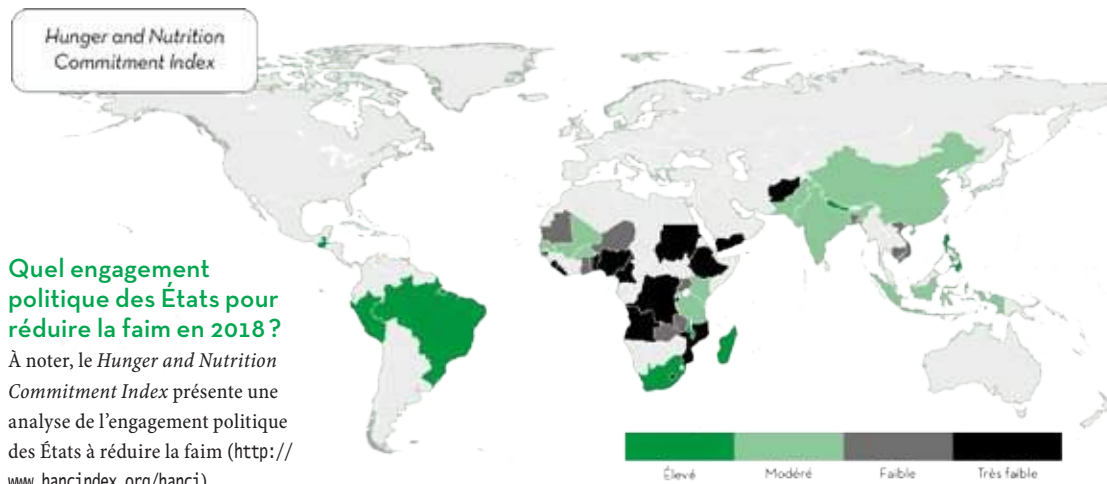
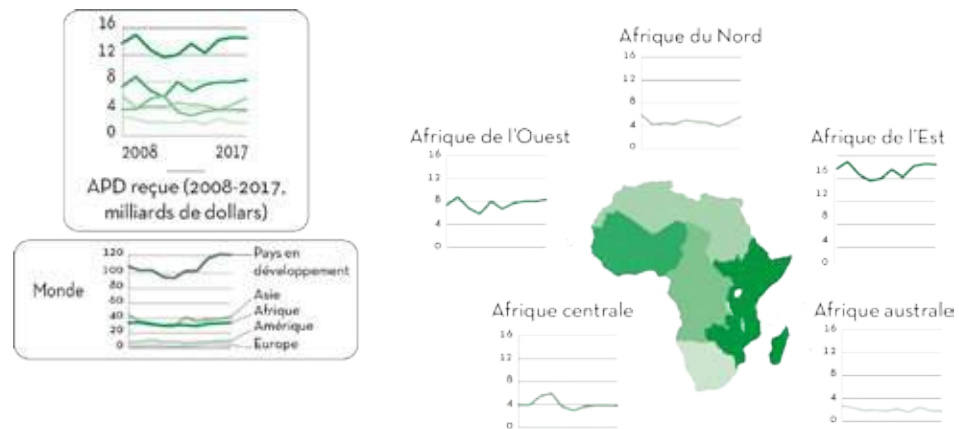
Données : (2011 PPA) (% de la population), Banque mondiale.

Selon la Banque mondiale, la pauvreté diminue mais reste très importante en Afrique. La population pauvre mondiale est majoritairement concentrée dans les zones rurales.

Un retour des questions de SAN dans les agendas politiques ?

Évolution de l'aide publique au développement agricole 2008-2017 (en milliards de dollars)

Source : données OCDE



Sources

- D'après Y. Martin-Prevel et B. Maire, *La nutrition dans un monde globalisé : bilan et perspectives à l'heure des ODD*, Karthala-IRD, 2018.
- Sources pour les données sur la sécurité alimentaire : Rapport mondial, FAO 2018.
- Sources pour les données de nutrition : *Levels and Trends in Child Malnutrition*, 2018, UNICEF-WHO-The World Bank Group.

La crise alimentaire 10 ans après, qu'est-ce qui a changé ?

Nicolas Bricas (nicolas.bricas@cirad.fr) et Mamadou Goïta

CRISE DE PRODUCTION, signe d'une pénurie alimentaire mondiale, crise spéculative... Différentes analyses (parfois contradictoires) ont été faites de la crise alimentaire de 2008 en Afrique de l'Ouest. Cet article revient sur les facteurs de hausse des prix et plaide en faveur de systèmes alimentaires durables pour que la région ne soit pas confrontée à une nouvelle crise.

► Nicolas Bricas est socio-économiste, chercheur au Cirad dans l'unité de recherche Moisa, et titulaire de la chaire « Unesco Alimentations du Monde ».

► Mamadou Goïta est socio-économiste du développement, spécialisé dans les systèmes d'éducation et de formation. Il est directeur exécutif de l'Institut de recherche et de promotion des alternatives de développement en Afrique (IRPAD).

Une évolution des fondamentaux du marché. Les crises des prix de 2007-08 puis de 2010-11 n'ont pas une cause unique comme certains médias ont voulu le laisser croire, cherchant des boucs émissaires. Elles résultent d'une combinaison de facteurs. D'une part, une légère augmentation de la demande mondiale en céréales (maïs notamment) et en huiles, liée à la croissance de la production d'agro-carburants. D'autre part, un léger ralentissement de la croissance de l'offre mondiale en céréales liées à des accidents climatiques dans des pays agro-exportateurs (Australie, Vietnam). Ceci s'est opéré dans un contexte de réduction des stocks mondiaux depuis le début des années 2000. En aucun cas, cette crise n'était le signe d'une pénurie alimentaire mondiale. La production alimentaire par habitant a poursuivi sa croissance depuis 2000 jusqu'aujourd'hui, dépassant nettement, en moyenne et depuis les années 90, les besoins alimentaires mondiaux. Ces évolutions des fondamentaux du marché — l'offre, la demande et les stocks — ont été des facteurs de hausse des prix.

Des crises de prix multifactorielles. Mais cette hausse a été amplifiée par plusieurs phénomènes rapidement conjugués : une spéculation sur les marchés à terme de matières premières agricoles, profitant de la tendance à la hausse, même si la preuve de l'importance de ce phénomène n'est toujours pas facile à faire pour toute la période de la crise (voir page 9) ; une rétention des exportations de pays craignant voir se vider leurs stocks et leurs prix augmenter pour leurs propres consommateurs, alors même qu'ils produisaient bien au-delà de leurs besoins ; des achats sur les marchés internationaux de certains pays pour constituer des stocks, craignant une hausse durable des prix ; sans oublier les actions de certains « spéculateurs » locaux qui ont cherché à profiter de la situation.

Cette hausse amplifiée par une flambée des prix a concerné d'abord et avant tout, des produits des marchés internationaux, les céréales, le soja et les huiles en particulier et, dans une moindre mesure le café et le cacao. Elle s'est répercutée dans les pays importateurs mais avec une moindre ampleur. Nombre de ces pays, notamment en Afrique, taxaient encore les importations et ont réduit ces taxes pour atténuer la facture à payer par les consommateurs. Les importateurs ont substitué leurs importations classiques par des produits de moindre qualité pour atténuer

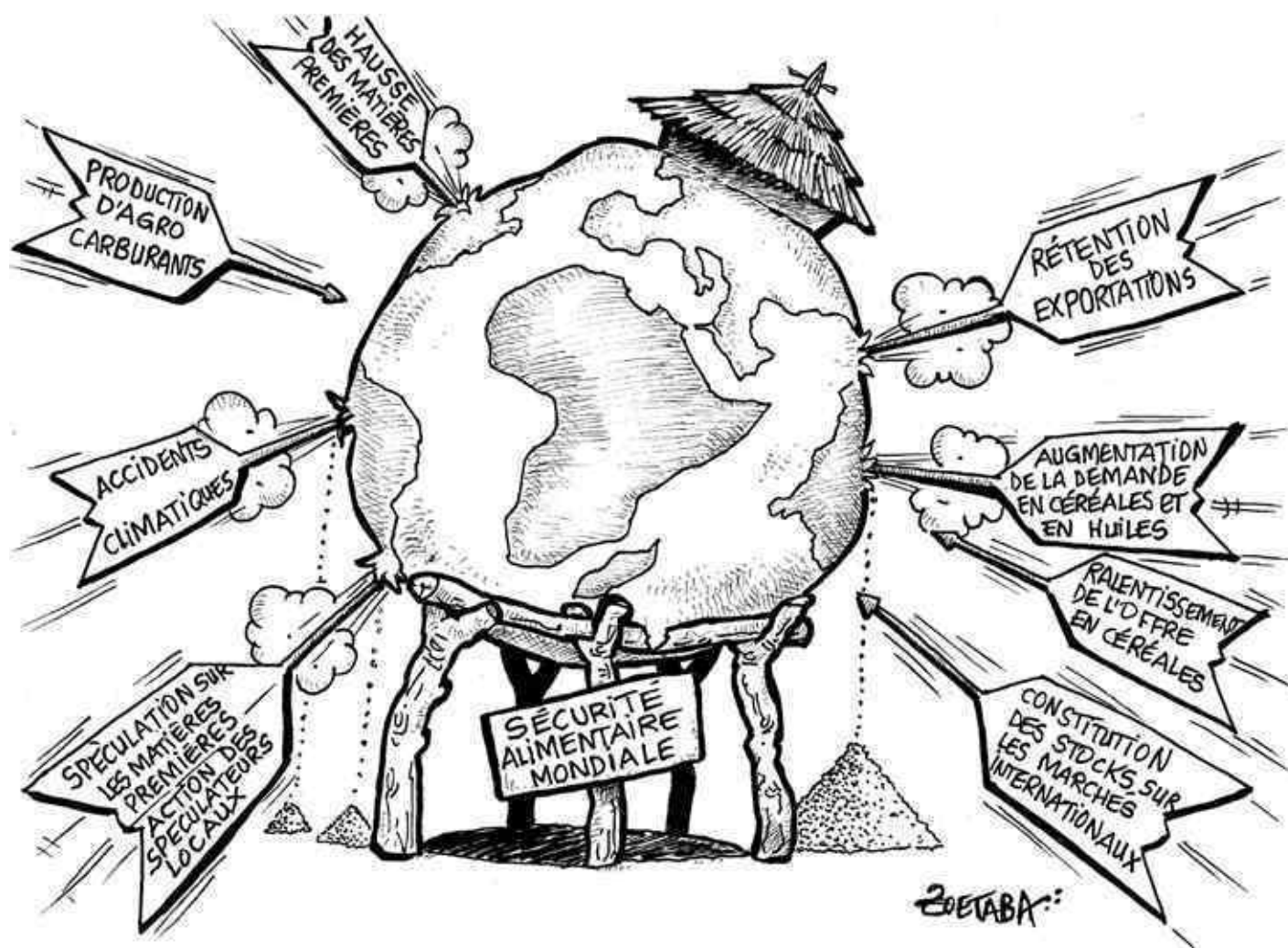
les hausses de prix. Ces mesures ont pu faciliter, une fois la flambée retombée, la pénétration de produits comme le riz importé sur les marchés intérieurs. Et certains pays agro-exportateurs ont cherché à profiter de la crise pour conquérir des marchés. Ce fut le cas des États-Unis du Président G. Bush qui a fait don de 200 millions de dollars en aide alimentaire à l'Afrique, alors même qu'étaient dénoncés depuis des années les effets nuisibles de ces aides sur les systèmes de production locaux. Cela dit, dans les pays (nombreux) où le marché international ne contribuait qu'à la marge à l'approvisionnement alimentaire, les prix mondiaux sont restés sans influence significative sur le panier alimentaire. Les prix du maïs local n'ont ainsi que très peu augmenté en Afrique, qui importe en fait assez peu cette céréale.

Une remise en cause des politiques ? Malgré cela, conjuguée à la hausse des prix des carburants, celle des prix alimentaires dans les pays importateurs de céréales a exacerbée les tensions sociales préexistantes et conduit à des émeutes urbaines (lire aussi pages 10-11). Entre fin 2007 et début 2008, une trentaine de villes ont connu des manifestations, parfois violentes, jusqu'à des chutes de gouvernements, en Haïti en 2008, puis dans les pays du sud de la Méditerranée et au moyen Orient fin 2010 et début 2011 : le printemps arabe. La première vague, un peu rapidement nommée « émeutes de la faim », a surpris par son caractère inattendu et par son ampleur, et a fait craindre une déstabilisation mondiale. Pour la première fois dans l'histoire, de nombreux pays ont connu des crises politiques simulta-

nées, entretenues par une couverture médiatique généralisée grâce aux réseaux sociaux.

La crise a également provoqué une remise en cause des politiques nationales de sécurisation alimentaire par le recours au marché international. Le secteur agricole, délaissé des politiques de développement depuis des années, s'est saisi de la crise pour légitimer sa relance. Alors que le consensus international reconnaissait, depuis les travaux du Prix Nobel Amartya Sen, que la sécurité alimentaire était plus une question d'accès et donc d'inégalités que de disponibilités, le nouveau mot d'ordre mobilisateur est venu de l'horizon 2050. Cette année correspond symboliquement à la fin de la transition démographique mondiale, autour de 9 à 10 milliards d'habitants, et la crainte de ne pouvoir nourrir la planète à moins de

« En aucun cas, cette crise n'était le signe d'une pénurie alimentaire mondiale ! »



« doubler la production » ! Si un tel objectif ne réglait en rien la crise d'alors, il avait le mérite de légitimer un nouvel effort pour accélérer la production alimentaire mondiale, pourtant déjà excédentaire. Tant les ministères de l'agriculture, la FAO, les centres de recherche agronomiques, les industries semencières, de fertilisants, de produits phytosanitaires et d'irrigation se sont rangés derrière cette bannière brandie à grands coups de peurs malthusiennes comme en témoigne la multiplication d'ouvrages alarmistes sur les risques de la sécurité alimentaire mondiale.

Une approche productiviste : le rôle du secteur privé. Le secteur privé (voir pages 26-27), critiqué pour les risques environnementaux qu'il ferait courir (pollutions azotées, résidus de pesticides, OGM, perturbateurs endocriniens, etc.) a trouvé avec ce mot d'ordre un moyen d'obtenir un droit de participer à une grande cause mondiale : nourrir l'humanité... sans trop s'embarrasser des questions environnementales compte tenu de la gravité de l'enjeu. Les montants de l'aide au développement consacrés à l'agriculture et les montants d'investissements dans de grands pro-

jets agricoles, y compris à coup d'achats de terres à grande échelle, ont ainsi fortement augmenté. D'après l'OCDE, l'aide publique au développement destinée au secteur agricole est passée de 2,4 milliards US\$ (constants 2016) en moyenne 2000-02 à environ 4,3 milliards de dollars en moyenne 2014-16 (voir pages 23-25). En Afrique de l'Ouest, des accords de partenariat bilatéraux ou multilatéraux ont été signés entre les institutions publiques et le secteur privé et/ou les fondations qui en sont issues. Ils visaient à lancer de nouveaux projets de développement de la production, notamment de riz, pour augmenter le taux d'auto-alimentation en cette céréale, mais avec un très faible dispositif d'accompagnement technique et une faible légitimité sociale pour leur mise en œuvre et leur évaluation.

Cette approche productionniste du problème, c'est-à-dire réduisant l'agriculture à sa fonction de produire des biens, a marginalisé du débat son rôle dans la création d'emplois et son rôle pour l'environnement. Peu importe comment on produit, le tout étant de produire plus ! Surtout, une telle approche a donné au secteur et aux institutions agricoles une ➞

place dominante, alors que les leçons de pays ayant réussi leurs politiques de sécurisation alimentaire, comme le Brésil du Président Lula avec sa politique Faim zéro, insistait sur l'importance d'un pilotage intersectoriel, mobilisant tous les secteurs concernés par la sécurité alimentaire : agriculture bien sûr, mais aussi santé, commerce, emploi, industrie, éducation, culture, etc.

Regain d'intérêt pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle ? En Afrique, la déclaration de Maputo de 2003 demandant aux États de mobiliser au moins 10 % de leur budget pour l'agriculture, a connu un nouvel élan qui a conduit à consolider cette déclaration à Malabo en 2013. L'Ecowap de l'Afrique de l'Ouest a connu la même trajectoire d'analyse et de redynamisation du dispositif de mobilisation des ressources multidimensionnelles pour soutenir l'agriculture, mais sans se soucier des questions de durabilité et surtout de nutrition.

Dans un premier temps, la question nutritionnelle est en effet restée en retrait de l'agenda international. La tentative de l'introduire dans les débats du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), l'enceinte des Nations unies ouverte à la société civile et au secteur privé dès 2009, s'est soldée par le barrage de certains pays ne souhaitant pas voir arriver le secteur de la santé dans les débats. Car la nutrition est bien plus que l'alimentation. Elle englobe la santé, les soins et l'activité physique et ne se réduit donc pas à la quantité et la qualité de la nourriture. La nutrition s'est cependant progressivement imposée dans les débats avec l'organisation de la seconde Conférence internationale sur la nutrition (ICN2) en 2014. Une nouvelle coalition internationale, club de pays volontaires pour agir pour la nutrition, le SUN (*Scaling Up Nutrition*) a été un des acteurs de cette montée en puissance de la question à l'échelle internationale.

Mais aussi et surtout, ce sont, là encore, les acteurs privés qui ont été actifs. Les industries agro-alimentaires jouent la fortification en ajoutant des éléments nutritifs dans leurs produits pour lutter contre certaines carences en micro-nutriments. Elles ont trouvé là un moyen de légitimer leur contribution à une cause incontestable : la faim dite « cachée ». Les industries semencières et les entreprises d'engrais chimiques ont également investi le créneau avec la bio-fortification. Les premières proposent des variétés, obtenues par croisement ou par modification génétique, plus riches en micro-nutriments. Les secondes proposent des engrais enrichis en zinc, bénéfique à la fois pour la nutrition des plantes et humaine. Dans tous les cas ces options technologiques sont présentées comme efficaces pour lutter contre les carences. Elles passent

sous silence des solutions plus durables, moins dépendantes des grandes industries que constitue la diversification alimentaire, pourtant largement soutenue par les nutritionnistes indépendants mais peu susceptible de bénéficier à quelques entreprises.

Vers une transformation des systèmes alimentaires depuis la crise. Dans le cas de la production agricole comme dans celui de la nutrition, on voit à quel point la crise aura plutôt bénéficié à de grands acteurs privés pour se légitimer dans leur contribution à un noble combat, celui de la lutte contre la faim et pour la nutrition. Mais la crise a aussi généré une réaction, portée tant par la société civile que par la communauté scientifique, qui propose un changement plus radical de trajectoire, une transformation des systèmes agricoles et alimentaires pour relever les défis à la fois environnementaux, sociaux, de santé et de culture. L'agro-écologie et les systèmes alimentaires durables, intégrant les systèmes de transformation et de commercialisation plus équitables et soucieux de nutrition, sont devenus de véritables mouvements sociaux, dépassant largement un ensemble de solutions techniques, pour intégrer de nouvelles façons de produire des connaissances et des solutions, pour reconnecter producteurs et consommateurs, pour promouvoir une gouvernance plus équilibrée des systèmes alimentaires. D'un mouvement marginal au début de la décennie qui a suivi la crise, il est aujourd'hui un principe qui s'impose progressivement, légitimement reconnu par les instances internationales : la FAO, le CSA, les grands centres de recherche agronomiques et même l'industrie qui tente, au travers de la captation du terme, de justifier ses timides évolutions.

Il reste que cette évolution est encore lente par rapport à l'urgence des changements. La situation environnementale se dégrade de façon accélérée. Face à cela, la transition agro-écologique, derrière laquelle nombre d'acteurs se rangent désormais, se réalise à un rythme trop lent et ne parvient pas, pour l'heure, à enrayer ce qui s'annonce comme une catastrophe pour les plus vulnérables. Si se multiplient les initiatives citoyennes, qui expérimentent des solutions alternatives pour produire, échanger, consommer autrement, celle-ci ne se constituent pas encore en un mouvement social suffisamment fort pour peser sur les politiques, sur les institutions puissantes qui pilotent encore le système alimentaire. Et c'est sans doute là la grande leçon d'une décennie après la crise : la bataille pour des systèmes alimentaires durables, qui incluent la sécurité alimentaire, est une bataille politique qui suppose des forces sociales pour la gagner. L'enjeu est désormais de les construire, et de le faire vite. ■

Zoom sur l'instabilité des marchés agricoles depuis 2008

Philippe Chalmin (philippe.chalmin@dauphine.fr)_

LA CRISE ALIMENTAIRE DE 2008 serait liée, pour certains, à un mouvement spéculatif ayant entraîné la hausse du cours des matières premières agricoles. Pour d'autres, dont l'auteur de cet article, le mouvement de flambée des prix était avant tout imputable à de mauvaises récoltes. Retour sur l'instabilité des marchés agricoles depuis 2008.

► Philippe Chalmin est professeur à l'Université Paris Dauphine. Il est également l'auteur de l'ouvrage *Le monde a faim*, aux éditions François Bourin.

IL Y A DIX ANS, EN JUIN 2008, se tint à Rome une conférence alimentaire mondiale organisée par la FAO dans le contexte de marchés mondiaux de matières premières agricoles dont les prix avaient doublé, voire triplé en quelques campagnes, provoquant de graves problèmes pour beaucoup de pays importateurs.

Une condamnation infondée des spéculations. À l'époque, nombre de dirigeants politiques ne manquèrent pas de fustiger l'aveuglement des marchés et de condamner la spéculation. Un ancien Premier ministre français, Michel Rocard, proposa même de fermer les marchés, et un peu plus tard une votation en Suisse porta sur l'interdiction de la spéculation sur les marchés à terme de produits agricoles. Tout ceci n'avait guère de sens tant la crise trouvait son explication dans l'évolution du rapport offre-demande, les « fondamentaux ».

Un désinvestissement historique dans les filières agricoles. Le début du xx^e siècle avait en effet été marqué par une forte croissance des productions agricoles et par l'apparition de nouveaux explorateurs avec le retour de la « Mer noire » (Russie et Ukraine). Les excédents pesant sur les marchés provoquèrent une forte baisse des prix mondiaux ce qui conforta la croyance en la disponibilité de ressources agricoles abondantes et peu onéreuses. C'était d'ailleurs l'époque où les débats sur les OGM faisaient l'impasse sur la nécessité d'augmenter les productions et où, au contraire, on condamnait l'agriculture intensive et célébrait le passage au « bio ». Le résultat en fut un véritable désinvestissement de nombre de filières agricoles, en particulier dans les pays importateurs en développement qui trouvaient plus simple de se fournir à l'extérieur plutôt que de soutenir leurs propres agricultures.

Des baisses de production liées à l'instabilité climatique ? C'est dans ce contexte qu'intervinrent plusieurs accidents climatiques majeurs : un épisode *El niño* particulièrement fort à partir de 2006-2007 provoquant de fortes baisses de production partout dans le monde sur la campagne 2007-2008, puis une canicule en Russie en 2010, et enfin de fortes sécheresses en Amérique du Nord en 2012. Intervenant sur des bilans mondiaux plus tendus qu'on ne le pensait, ceci provoqua la flambée des prix déjà évoquée et la condamnation unanime des « spéculateurs ». En 2010,

alors que la France présidait le G20, il fut question de « régulation » des marchés sans que l'on parvienne à se mettre d'accord sur la signification.

En réalité, il s'agit bien d'un exemple de la nature même des marchés agricoles mondiaux, marqués d'une volatilité qui trouve depuis toujours racine dans l'instabilité climatique. Tous les efforts entrepris à l'international pour stabiliser les marchés agricoles, et cela depuis les années trente, se sont soldés par des échecs ; il en est du blé comme du pétrole, ou du dollar. Il ne sert d'ailleurs à rien de fustiger la spéculation financière lorsqu'on sait que l'instabilité et la volatilité sont tout aussi importantes pour des marchés ne disposant pas de marché à terme, comme le riz ou les produits laitiers.

Rien n'a donc changé sur le front des marchés agricoles depuis 2008, ils sont toujours aussi instables. Ainsi, après la période de fortes tensions de 2007-2008, on a enregistré plusieurs campagnes relativement exceptionnelles avec des productions mondiales record et de fortes baisses des prix qui se poursuivaient encore en 2018, à l'exception notable du blé dont le prix a rebondi à la suite de récoltes médiocres en Russie et en Allemagne. Mais pour l'essentiel, la « grande peur » de 2008 est bien oubliée.

Pour la mise en place de politiques agricoles rémunératrices. Il est pourtant essentiel pour les pays importateurs de se prémunir contre cette instabilité et la principale solution réside dans la mise en place de véritables politiques agricoles fondées sur la garantie de prix suffisamment rémunérateurs pour les producteurs.

C'est ce qui fut mis en place en Europe avec la Politique agricole commune (PAC) de 1962. Le problème majeur est celui de la protection du marché domestique face aux importations et surtout celui de la faiblesse de pouvoir d'achat des populations urbaines. Le pouvoir politique est plus sensible aux « émeutes de la faim » dans les villes qu'à la misère des campagnes (voir pages 10-11) ... À cela s'ajoutent les évolutions des modèles alimentaires avec la montée en puissance des produits « occidentaux », du pain aux fast-foods.

Au fond, la crise de 2008 a été un avertissement salutaire. Mais à voir l'augmentation des importations céréalières de nombreux pays africains, de l'Égypte au Nigéria, on peut penser que la leçon a été vite oubliée ! ■

Émergence de mouvements sociaux urbains face à la crise : le cas du Niger

Mohamadou Magha (mimagha@gmail.com)

EN 2005, PUIS EN 2008, la hausse des prix des produits alimentaires a entraîné une série de manifestations dans les centres urbains ouest-africains. La structuration de ces mouvements dépend en fait du contexte et de la convergence des intérêts des organisations de la société civile et des politiques. Qu'en retenir au Niger ?

► Mohamadou Magha est agronome à la retraite, consultant sur les politiques de sécurité alimentaire.

► Cet article a été rédigé à partir des ressources suivantes :

- Bonnecase V. (2013) : « Politique des prix, vie chère et contestation sociale à Niamey : quels répertoires locaux de la colère ? » *Politique africaine* 2013/2 n°30, p.89-111.
- Adamou B. (2014) : « Analyse de l'intégration des prix du riz importé et local : Quels effets sur la compétitivité du riz local et le bien-être des ménages ? » Mémoire MIDS IER.
- Alou Tidjani M. (2008) « La crise alimentaire de 2005 vue par les médias », De Boeck Supérieur « Afrique contemporaine »
- Gazibo M. (2007) Mobilisations citoyennes et émergence d'un espace public au Niger depuis 1990 – sociétés africaines en mutation : entre individualisme et communautarisme. Volume 39, numéro 2, automne 2007.
- Maccatory B. (2010) : Mobilisations ouest-africaines « contre la vie chère » : de l'économie au politique, du mondial au national (en ligne).

D EPUIS LA GRANDE SÉCHERESSE DE 1969-73, le Sahel est reconnu comme une zone extrêmement vulnérable à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition. Périodiquement, la situation alimentaire se dégrade donnant lieu à une grande médiatisation, une mobilisation humanitaire internationale, des mouvements sociaux plus ou moins contenus et parfois même des violences politiques.

Au cours des années 2000, le Niger a vécu par deux fois une crise de disponibilité et d'accessibilité alimentaire aux origines différentes : sécheresse, hausse des prix, etc. (voir pages 6-8). En 2008, la hausse des prix des denrées a été le déclencheur de manifestations sociales que la presse occidentale a qualifiées « d'émeutes de la faim ».

Flambée des prix : facteur d'aggravation de la pauvreté urbaine. Au sortir de la campagne 2007-2008, le Niger présentait un bilan déséquilibré entre l'offre et la demande en riz. Dans ce contexte, la hausse du prix du riz et d'autres produits sur les marchés mondiaux, a entraîné une diminution du pouvoir d'achat des ménages, en particulier urbains (voir illustration). Ainsi, pour 80 % des ménages la hausse des prix avait eu un impact très important à modéré sur leur sécurité alimentaire et nutritionnelle en 2008.

Les ménages les plus affectés sont ceux qui dépendent principalement du marché pour leur alimentation. Il s'agit des classes moyennes et populaires, résidant en majorité dans les centres urbains : artisans (menuisiers, maçons etc.), travailleurs journaliers (salariés agricoles, etc.), petits salariés du public et du privé, ménages dépendant des transferts internationaux, etc. Pour ces ménages, le riz représente la moitié de leurs achats de céréales. On estime ainsi que la hausse des prix du riz a fait basculer 1,7 % d'urbains et 1,4 % de ruraux dans la pauvreté.

Les ménages les plus affectés résidant dans les centres urbains, la mobilisation sociale s'est donc concentrée dans ces espaces, en particulier dans la capitale, Niamey.

2005 : de la répression à la compréhension ? La flambée des prix a été le terreau d'une nouvelle confluence des luttes de la société civile pour le droit à l'alimentation et la souveraineté alimentaire, contre les accords commerciaux en négociation (voir pages 28-29) et aussi pour des politiques publiques de contrôle des prix et d'approvisionnement.

Pour certaines composantes de la société civile (altermondialistes, organisations proches de l'opposition politique), le mécontentement de 2008 a été une simple pique de rappel de la pertinence de la mobilisation et de la lutte contre la vie chère, entamée dès 2004 au Niger.

En 2005, face aux manifestations, le gouvernement avait commencé par brandir le bâton. Mais devant la forte détermination des manifestants, menés par deux collectifs associatifs, « Coalition équité qualité contre la vie chère » et « Coordination démocratique de la société civile nigérienne » (CDSCN), il s'était finalement résigné à prendre des mesures pour freiner l'insécurité alimentaire et contenir le mécontentement (abandon de la TVA, vente à prix modérée et distribution gratuite par l'État).

La crise de 2005 a vu la montée en puissance d'organisations plus affirmatives, qui ont obligé l'État à redéfinir aussi bien son mode de gouvernance que ses rapports à la société civile.

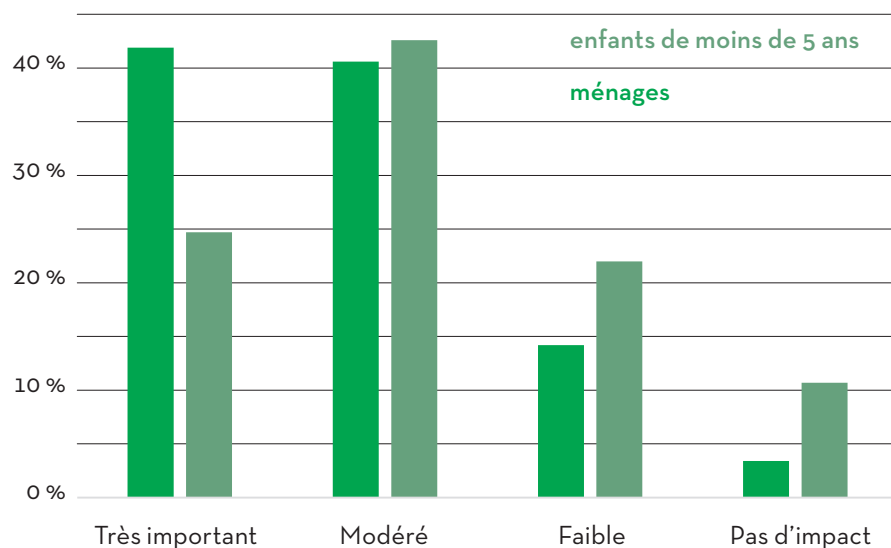
2008 : vers un espace public contestataire. En mars 2008, les associations de consommateurs ont dénoncé la démission du gouvernement face à la flambée des prix. En mai, elles se sont unies avec les syndicats afin de créer une convergence citoyenne pour lutter contre la vie chère. En juin, un meeting populaire a été organisé pour réclamer la subvention des produits de consommation de masse et la distribution de céréales par le gouvernement. Cependant, la mobilisation sociale a été de moindre ampleur qu'en 2005 et n'a, à aucun moment, pris le caractère d'une manifestation spontanée et incontrôlée assimilable à une émeute.

Selon certains analystes, la question des prix participe à la constitution d'un espace public de contestation et la colère exprimée s'est surtout dirigée contre le gouvernement, en invoquant un « passé » où « l'État marchait ». Ceci traduirait un désir d'État qui va de pair avec un rejet du libéralisme et de la dérégulation des prix.

Des manifestations sociales insufflées par les politiques ? D'aucun ont pensé que les manifestations traduisaient une forme de « nostalgie fantasmée » pour des situations plus autoritaires et les « douceurs insidieuses » qu'elles semblaient procurer. Cela n'est qu'en partie vrai !

En effet, il faut remettre les manifestations sociales dans le contexte politique du Niger, marqué par des

« À aucun moment, la mobilisation sociale n'a été assimilable à une émeute ! »



Impact de la hausse des prix sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle en 2008

Source : Enquête sur la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire des ménages décembre 2008 – janvier 2009, INS et SAP, 2009.

coalitions circonstancielles pour la conquête du pouvoir. Toutes les forces politiques aspirant à gouverner ou gouvernant, utilisent la capacité de « soutien » ou de « déstabilisation » d'un gouvernement en place par les mouvements de masse. Du reste, les gouvernements nigériens successifs et les partis de l'opposition ont œuvré pour étouffer, contrôler, voire utiliser ces mouvements.

La vague de contestation de 2005 était largement soutenue par l'opposition politique de l'époque. Mais entre 2005 et 2007, le Président de la République, par ses prises de positions contre le monopole d'Areva sur l'uranium, avait réussi à s'attirer la sympathie et l'appui d'une partie des organisations de la coalition contre la vie chère. Ce rapprochement a suscité une fracture au sein du mouvement social, expliquant en partie l'ampleur modérée de la contestation. La fracture avait atteint son apogée en 2009 avec le positionnement des organisations de la société civile pour ou contre la modification de la constitution et un troisième mandat du Président de la République de l'époque.

Ainsi, malgré les fortes prévalences d'insécurité alimentaire enregistrées en 2011, 2013 et 2014, la société civile n'a plus eu les ressorts nécessaires pour lutter collectivement pour plus de droit à l'alimentation ou moins de vie chère. Mais en 2017, une nouvelle coalition pour le rejet de la loi de finances 2018 (qui comporterait une série de mesures fiscales susceptibles d'affecter sérieusement la situation des ménages nigériens), a vu le jour.

Un rôle limité des OP dans la lutte contre la vie chère ? Dans la lutte contre la flambée des prix de 2005 et 2008, les organisations paysannes (OP) nigériennes ont été peu audibles et visibles. Certaines ont néanmoins été associées à la protestation nationale contre la vie chère et aux actions du Réseau des Organisations Paysannes d'Afrique de l'Ouest (ROPPA), pour la prise en compte de la souveraineté alimentaire dans les politiques régionales agricoles et commerciales de l'Uemoa et de la Cédéao.

En 2008 et 2009, les paysans ont eu l'opportunité de dialoguer avec le Président de la République lors de la « journée du Paysan ». Mais celle-ci a davantage permis aux OP de présenter leurs doléances et au Président de valoriser son image, que de débattre de la flambée des prix.

Pour les ruraux vivant de l'agriculture, la hausse des prix apparaissait comme un espoir que le *Grain*

de sel n°43 (consacré à la hausse des prix agricoles), résumait comme suit : « La donne a changé. Nous entrons dans une nouvelle ère, fini les prix bas pour les produits agricoles sur les marchés mondiaux, fini les stocks conséquents qui rassurent ».

Toutefois, par leurs revendications moins tapageuses et leurs actions de proximité, les OP sont parvenues à se faire entendre et à avoir certaines avancées en matière de politique publique agricole nationale et régionale (voir pages 15-16).

Quelles réponses de quels acteurs ? Les colères manifestées un peu partout en Afrique de l'Ouest et dans d'autres pays du monde ont amené les pouvoirs publics nationaux, les partenaires techniques et financiers et la société civile à réagir dans le sens d'une atténuation immédiate des effets de la hausse des prix et d'une réponse plus structurelle à la dépendance alimentaire vis-à-vis du marché extérieur.

Les pouvoirs ont eu recours à la répression (empriisonnement de leaders, interdiction de manifester) ; à des mesures procédurales sectorielles (création de lieux d'écoute, négociation) ; substantielles (réduction de taxes, subventions) ; ou structurelles (fractionnement du mouvement).

De la résilience face aux prochaines crises ? Au cours des années 2000, le Niger a paru apprendre de sa gestion de la crise. Les mesures politiques et institutionnelles pour mieux absorber les chocs et faciliter le relèvement collectif et individuel ont constitué un acquis indéniable. Mais elles doivent encore être affinées, renforcées et complétées.

De même, les organisations de la société civile, malgré leur caractère hétéroclite, leur propension naturelle à sympathiser, voire s'aligner sur des positions prônées par des acteurs politiques ou financiers, leurs convictions parfois versatiles, ont fait montre d'une grande capacité d'analyse et de lutte sur des enjeux clés pour la construction nationale.

Toutefois, cette appréciation presque positive des capacités des pouvoirs politiques et de la société civile à être proactifs face à des facteurs de crise, ne doit pas masquer la perception que l'on peut avoir de l'impréparation réelle du pays dans la mitigation d'une prochaine flambée des prix.

Il est nécessaire pour les mouvements sociaux de garder le cap d'une lutte efficace pour plus de résilience, et d'une gestion politique cohérente des questions de sécurité alimentaire et nutritionnelle. ■

Les politiques agricoles depuis 2008 : entre vulnérabilités et retour à l'agenda

Ibrahima Hathie (ihathie@ipar.sn)

EN 2008, face à la hausse des prix des biens alimentaires, les gouvernements ouest-africains ont d'abord pris des mesures immédiates dans le but d'en juguler les effets. Progressivement, des politiques plus élaborées ont été proposées pour prendre en charge les questions structurelles révélées par la crise. Cet article propose une analyse de ces mesures.

► Dr. Ibrahima Hathie est directeur de recherche pour l'Initiative prospective agricole et rurale (Ipar).

► Cet article a été réalisé à partir des ressources suivantes :

- Olomola A. S., *"Smoothing food price trends in Nigeria: Political economy issues and policy vistas"*, Wider Working Paper 2015/153.
- Boccanfuso D., L. Savard, *"The Food Crisis and its Impacts on Poverty in Senegal and Mali: Crossed Destinies"*, Gredi, Cahier de recherche – Working Paper 08-20, Nov. 2008.
- Hathie I. « Politiques d'autosuffisance en riz en Afrique de l'Ouest : quels acquis, quelles limites et quels débats ? » Bulletin de synthèse n°23 *Souveraineté alimentaire*, Inter-réseaux, décembre 2016
- Hollinger F. and J. M. Staatz. Eds. *Croissance agricole en Afrique de l'Ouest : Facteurs déterminants de marché et de politique*, FAO et BAD, 2015.

LA CRISE ALIMENTAIRE DE 2007-2008 a été à la fois un révélateur de la vulnérabilité des pays d'Afrique de l'Ouest et un déclencheur du retour de la question agricole au cœur des politiques publiques.

Une palette de mesures conjoncturelles... inadaptées ? En 2008, la majorité des États d'Afrique de l'Ouest ont pris des mesures de défiscalisation des importations par la suspension de droits de douanes sur certaines céréales (riz, maïs et blé). En outre, certains États (Sénégal, Mali, Burkina et Libéria) ont également décidé de contrôler les prix intérieurs. Les restrictions sur les exportations ou sur les réexportations constituaient une autre mesure phare décidée par des pays comme la Guinée et le Mali.

Dans certains cas, des États ont consenti des efforts substantiels dans l'assistance alimentaire ou la subvention des consommateurs. Ainsi, le Nigeria a distribué 65 000 tonnes de grains et manioc transformé, entraînant une baisse des prix de certains produits alimentaires (maïs, sorgho, mil et manioc transformé) ; le Sénégal a aussi distribué 50 000 tonnes de riz dans les zones rurales en 3 mois.

Si ces mesures peuvent être bénéfiques pour les consommateurs, elles sont néanmoins coûteuses, souvent mal ciblées et requièrent des préalables pour en assurer l'efficacité et la durabilité. Dès lors, les pouvoirs publics ont été contraints d'envisager des politiques agricoles ciblant le développement de la production locale.

Des politiques agricoles volontaristes pour développer la production locale. Au lendemain de la crise alimentaire, la majorité des États ont initié des programmes pour relancer les productions céréalières. Ainsi, par exemple, le programme de transformation agricole (ATA) du Nigeria couvrait la période 2011-2015. Il visait à réduire la dépendance du pays vis-à-vis des importations de produits alimentaires, à accroître la production nationale, à améliorer l'accès des agriculteurs aux intrants modernes par une subvention des intrants de 25 à 50 % et à encourager les banques commerciales à prêter au secteur agricole en introduisant le système de partage des risques en matière de crédit agricole.

Au Sénégal, la grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance (GOANA) lancée en 2008, a constitué la réponse à l'augmentation des prix des denrées alimentaires, la diminution des stocks et la

difficulté d'approvisionnement des marchés locaux. Elle visait à augmenter la production agricole des principales cultures afin d'assurer la sécurité alimentaire et réduire la dépendance nationale aux importations.

Au Mali, la crise a été l'occasion de mettre en œuvre la stratégie de développement agricole, une composante du programme de développement économique et social (PDES). Elle visait à produire un excédent de céréales de plus de 900 000 tonnes en 2012. Pour l'initiative riz, les actions incluaient des projets d'irrigation, une amélioration de la distribution des semences, un recours accru aux nouvelles technologies et des subventions implicites (par une intervention des gouvernements sur le contrôle des prix ou les termes de l'échange par exemple) aux producteurs les plus efficaces.

En Côte d'Ivoire, la stratégie révisée de développement de la filière riz (2012-2020) visait à couvrir les besoins nationaux de consommation à partir de 2016. Elle s'appuyait sur plusieurs leviers (développement d'un secteur semencier ; réhabilitation de sites aménagés et réalisation d'aménagements ; conseil agricole ; mécanisation de la production

« Les interventions publiques ont favorisé la dépendance aux subventions »

et transfert de technologies ; appui à la transformation et à la mise en marché du riz local ; et appui à l'amélioration du cadre institutionnel et à la redynamisation des organisations de la filière).

Ces quelques exemples illustrent la tendance globale observée au niveau de presque tous les pays d'Afrique de l'Ouest. En réponse à la crise, ceux-ci ont développé des programmes souvent très ambitieux axés sur l'autosuffisance, avec un focus sur le riz qui prend une place croissante dans les systèmes alimentaires (voir page 14).

Une intégration (trop?) limitée de la chaîne de valeur. Globalement, en réponse à la crise alimentaire de 2008, les gouvernements ouest-africains ont conçu des programmes d'urgence pour relever rapidement la production des céréales dans l'optique d'une autosuffisance nationale. Ces programmes ont davantage ciblé la production au niveau de l'exploitation et n'ont pas suffisamment traité la question de la mise en marché et promu l'intégration des différents segments des chaînes de valeur, notamment en aval. Au contraire même, les interventions ont favorisé une forte dépendance vis-à-vis des subventions aux intrants.



Battage mécanique
du riz dans le Delta
du fleuve Sénégal,
juin 2010

© USAID/PCE

L'influence de la crise sur l'Ecowap et les PNIA.

La crise de 2008 a eu un effet d'accélérateur sur la politique agricole de la Cédéao (Ecowap) et le programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA). Elle a incité les pouvoirs publics à prendre conscience de la nécessité d'investir dans l'agriculture pour assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle et une croissance économique forte et durable. Les plans nationaux d'investissement agricole (PNIA), une émanation du PDDAA, visaient en principe à remédier aux contraintes structurelles à long terme d'une croissance agricole durable.

Les plans nationaux ont finalement eu une orientation très ambitieuse à court terme, centrée sur l'augmentation de la production de produits de base, en particulier le riz du fait de la forte dépendance de la région par rapport aux importations. Ainsi, une bonne partie des investissements d'infrastructures prévus ont été consacrés à l'expansion des aménagements pour la production de riz.

PNIA : des réponses centrées sur la production et non sur la productivité.

Dans la pratique, de nombreux PNIA ont davantage mis l'accent sur l'accroissement de la production (au moyen de subventions aux intrants), que sur l'augmentation de la productivité en soi. Peu de moyens ont été alloués aux organisations d'enseignement supérieur et de recherche agricoles et aux unités chargées de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques. Les PNIA ont concentré leurs efforts sur la mobilisation des ressources publiques et des donateurs, accordant peu d'attention à la manière de créer des incitations pour que les acteurs nationaux et internationaux plus importants du secteur privé investissent dans la production et la transformation agro-alimentaire.

Malgré ces insuffisances, les programmes ont accru la visibilité des politiques agricoles, mobilisé des donateurs, permis d'harmoniser, dans une certaine mesure, les actions des organisations intergouvernementales et offert une plateforme inclusive à toutes

les parties prenantes dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques agricoles.

Les effets des interventions publiques. Les mesures prises à la suite de la crise alimentaire de 2008 ont généré des résultats positifs, notamment en termes d'augmentation de la production. Ainsi, les productions de riz et de maïs ont augmenté respectivement de 29 % et 24 % depuis 2008. En revanche, la production de céréales traditionnelles — mil et sorgho — a diminué. Le blé est à peine produit dans la région. De même, alimentés par les efforts nationaux visant à accroître la production et par les mesures d'interdiction ou de limitation des importations pour des raisons sanitaires, l'offre intérieure de viande de volaille n'a cessé de croître (17 %) au Nigeria, au Sénégal et au Ghana.

Mais la région dépend de plus en plus des marchés extérieurs pour ses besoins en produits de base. La hausse des importations a été particulièrement forte depuis le pic de la crise alimentaire de 2008, avec une augmentation de 44 % pour le riz et de 33 % pour le blé.

Pour des politiques agricoles durables et globales.

La demande de céréales (mil, sorgho, maïs, riz et blé) augmente dans la région. Cela tient à la croissance démographique et à l'urbanisation, mais aussi à de plus fortes exigences des consommateurs sur des produits nécessitant des céréales comme intrants intermédiaires (produits laitiers, viande, volaille et boissons alcoolisées). Dès lors, il est important que les politiques agricoles mettent l'accent sur des mesures de long terme augmentant la productivité agricole de façon régulière et durable. Le risque de voir la croissance dynamique de la demande régionale captée par les importations reste vivace malgré les efforts d'intensification agricole. Une approche plus globale incluant le financement des exploitations, le fonctionnement des marchés, les enjeux de transformation, la gestion des risques, etc. est désormais nécessaire pour donner une impulsion décisive à la relance agricole. ■

De nouveaux opérateurs de l'économie rizicole ouest-africaine depuis 2008

Frédéric Lançon (frederic.lancon@cirad.fr),
Patricio Mendez, Guillaume Soullier

LA HAUSSE DU PRIX DU RIZ EN 2008 a contribué au déclenchement de mouvements sociaux importants contre la hausse des prix de biens vitaux et remis le développement rizicole en haut de l'agenda politique. Cet article interroge les implications de cette dynamique en termes de politiques et d'émergence d'acteurs.

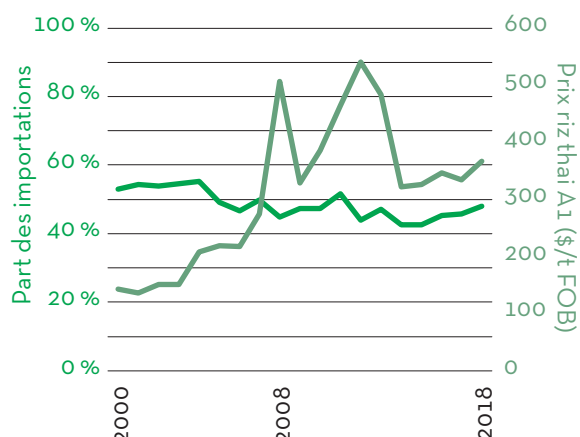
► Frédéric Lançon, est économiste à l'unité « Acteurs, ressources et territoires dans le développement », au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad), Université de Montpellier.

► Patricio Mendez est économiste à l'unité « Territoires, environnement, télédétection et information spatiale », Cirad, Université de Montpellier.

► Guillaume Soullier est économiste à l'unité « Acteurs, ressources et territoires dans le développement », Cirad, Université de Montpellier.

Dépendance aux importations de riz de l'Afrique de l'Ouest, évolution des prix internationaux

Source : Calculs d'après
USDA PS&D data, 2018.



L'AFRIQUE DE L'OUEST importe la moitié de sa consommation de riz (14 % de la ration alimentaire en calories). Le triplement du prix du riz sur le marché international en 2008, et le prix de la brisure de riz thaïlandaise (de 720 \$/t à 251 \$ neuf mois auparavant) ont contribué au déclenchement de mouvements sociaux importants. Au-delà de mesures de court terme (suspension des droits de douanes, facilitations financières pour les importateurs), cette flambée des prix a remis le développement rizicole en haut de l'agenda politique pour réduire la dépendance des pays ouest-africains aux importations.

Relancer la production de riz par une Révolution verte ? La compétitivité du riz ouest-africain est un enjeu récurrent qui structure les débats autour de la formulation des politiques agricoles et alimentaires dans la sous-région. La stratégie de relance mise en œuvre après 2008 par les pouvoirs publics avec l'appui des bailleurs de fonds repose d'abord sur le triptyque de la Révolution verte des années 1970 : diffusion de variétés améliorées, subvention et accès aux engrais, irrigation. Mais elle se distingue aussi de ces préceptes : d'une part par l'élargissement des mesures d'appui aux questions de qualité, et d'autre part, par la sollicitation croissante de capitaux privés pour la financer.

La baisse de la part des importations dans la consommation totale amorcée avant 2008 a continué mais semble buter sur le seuil de 40 %. Ce niveau est à relativiser compte tenu des incertitudes inhérentes à l'estimation de la production (riz pluvial dominant) et à la connaissance partielle des niveaux de consommation (en particulier hors domicile) qui limite la fiabilité de la balance alimentaire.

Une baisse des importations à nuancer. Cette baisse limitée s'explique en partie par une croissance de la production qui repose essentiellement sur un accroissement des superficies (pour 2 tiers), alors que la progression des rendements est plus lente (de 1,6 t/ha en 2008 à 2,1 t/ha en 2018). Elle est aussi due à une concurrence plus forte entre exportateurs sur le marché mondial qui se traduit par un retour des prix internationaux à des niveaux

proches d'avant 2008. Le consommateur ouest-africain devient plus exigeant en termes de diversité des riz consommés et de conditionnement. Même si les études sur les préférences des consommateurs confirment leur intérêt pour les propriétés organoleptiques des riz africains, les filières qui assurent la distribution des riz locaux ne sont pas encore en mesure d'offrir les mêmes niveaux de service (conditionnement, disponibilité, facilité de paiement) que les distributeurs de riz importés. Ceci explique aussi le faible effet des incitations attendues par le relèvement des tarifs douaniers dans certains pays de la Cédéao.

Le secteur privé : nouvel acteur de la filière ? À côté des enjeux de financements de l'investissement dans la riziculture, l'implication du secteur privé dans la stratégie mise en œuvre après 2008 par les pouvoirs publics, a aussi pour objet d'améliorer la qualité du conditionnement et de la distribution des riz locaux (stockage) pour améliorer sa compétitivité hors-prix. L'implication d'un opérateur mondial comme Olam au Nigéria depuis le début des années 2000, vise à intégrer des unités de transformation industrielles dans l'économie rizicole locale. Les résultats mitigés montrent que c'est un défi difficile à relever. Il en va de même en Côte d'Ivoire où les pouvoirs publics ont construit leur plan de développement et d'équipement de la filière sur l'implication de ce type d'opérateur. Mais les effets sont encore faibles, seulement deux unités industrielles de transformation sont opérationnelles sur une trentaine planifiées.

La mise en place de systèmes de contractualisation avec les riziculteurs qui sont très souvent associés à ce type d'investissement, demande également des capacités de gouvernance (pas toujours effectives).

Pour une intégration de tous les opérateurs. À côté de ces stratégies de partenariats public-privé, la crise de 2008 a aussi stimulé l'intérêt des opérateurs privés nationaux de moins grandes tailles avec un certain succès. On constate également des innovations institutionnelles comme les entreprises de service et organisation de producteurs, ou la diffusion d'innovations techniques pour améliorer l'élevage. Elles concourent toutes à l'amélioration de la qualité et à la compétitivité du riz local. L'histoire récente rappelle que la conquête du marché du riz par la production locale ne peut reposer sur une stratégie privilégiant un seul modèle de développement mais qu'elle doit prendre en compte la complexité et la diversité des opérateurs de l'économie rizicole ouest-africaine. ■

Les agricultures familiales au défi de la crise de 2008

Diery Gaye (dierygaye2005@yahoo.fr)

LA CRISE ALIMENTAIRE DE 2008 a-t-elle constitué une opportunité pour les paysans ? Une chance de repenser les modèles de production et de consommation, d'aller vers des organisations paysannes mieux structurées ? Diery Gaye propose quelques pistes de réflexions et plaide en faveur de politiques agricoles fortes.

► Diery Gaye est administrateur du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR), et secrétaire général de la Fédération des producteurs maraichers de Niayes, au Sénégal.

► Nous vous recommandons également le documentaire : *La crise alimentaire, une chance pour les paysans* de Pierre Doumont, 2009.

► Voir aussi l'entretien croisé de Diery Gaye, pages 33-35, sur la question « L'Afrique de l'Ouest a-t-elle les moyens de répondre à la prochaine crise alimentaire ? ».

GRAIN DE SEL (GDS) : *Quel a été l'impact de la crise de 2008 sur les modes de vie des paysans ?*

DIERY GAYE (DG) : La crise a eu une incidence négative sur les rapports sociaux traditionnels. En milieu rural, il y a une chaîne de solidarité qui se met en place entre habitants quand la situation alimentaire est difficile. Avec la hausse des prix, les ménages n'étaient plus en mesure d'acheter les produits de base et étaient donc de fait, exclus de ces réseaux de solidarité. La crise a aussi eu un impact négatif sur la quantité des rations alimentaires disponibles et donc aussi sur le plan sanitaire.

Par ailleurs, les modes de consommation des paysans ont évolué, passant d'extravertis à introvertis. En effet, avant la crise, les produits importés comme le riz ou les dérivés des céréales (le pain du matin, etc.) étaient davantage achetés et consommés par les urbains et les ruraux. Après la crise et avec la hausse des prix, certains des produits importés n'étaient plus disponibles. Les consommateurs ont donc orienté leurs achats vers des produits disponibles, moins chers (mil, sorgho, maïs) et/ou transformés localement comme les beignets.

GDS : *Qu'est ce que la crise de 2008 a changé pour les exploitations familiales ? Peut-on parler d'une opportunité ?*

DG : Comme dit l'adage, « à quelque chose malheur est bon » ! La crise a, dans un certain sens, constitué une opportunité pour les producteurs car elle a fait prendre conscience aux ménages de l'intérêt du consommer local. Ainsi, les exploitations familiales (EF) ont pu tirer davantage de revenus de leur production.

Et puis les producteurs, qui étaient aussi des consommateurs, ont gagné en pouvoir d'achat en consommant des denrées alimentaires parfois moins chères, et sur le plan sanitaire, des biens de meilleure qualité. Par la suite, cette dynamique a tiré les productions locales de nombreux pays ou bassins de production.

Enfin, le développement d'une consommation plus introvertie a permis d'impliquer davantage les transformatrices dans l'aval des chaînes de valeurs et a donc eu un impact positif pour l'emploi. Tout cela a été favorisé par des politiques nationales plus efficaces.

GDS : *À cet égard, quel bilan dressez-vous des réponses et des mesures prises par les acteurs institutionnels en 2008 ?*

DG : Les États, en 2008, ont pris en main la question de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) avec un certain nombre de mesures qui visaient à renforcer les organisations de producteurs (OP). Ils ont élaboré des politiques en faveur de l'autosuffisance en riz de la région (voir page 14), renforcé la production de mil et de maïs avec des subventions d'intrants, etc. Tout cela a favorisé les OP et leur a permis, avec leurs membres, de concrétiser l'ensemble des mesures.

GDS : *Donc pour vous, la crise de 2008 a été l'occasion pour les réseaux d'OP et les EF de se renforcer ? Comment ?*

DG : Oui, à la suite de 2008 les OP se sont davantage renforcées, structurées, professionnalisées et ont été mieux outillées. Elles ne prennent plus seulement en compte les acteurs du marché local, mais travaillent à des échelles plus grandes. Les OP veillent à ce que les volumes de productions soient en quantités suffisantes, disponibles sur le marché, et de qualité. Et cela s'accompagne aussi d'une meilleure formation des producteurs.

Ainsi, dans de nombreux pays, le programme régional d'investissement agricole (PRIA) et les programmes nationaux d'investissements agricoles (PNIA) ont engendré une mobilisation et une certaine organisation des réseaux régionaux et des organisations nationales. Des fédérations et unions de producteurs ont été impliquées dans des échanges et discussions pour réfléchir ensemble, construire des propositions défendues dans le cadre de ces PRIA et PNIA. Toutes ces dynamiques ont procédé d'un renforcement des capacités des OP.

Certaines OP ont été mandatées pour mettre en œuvre des projets élaborés à la suite de la crise de 2008 et pour accroître l'offre locale de production :

appui offensive riz (USAID), initiatives soutenues par la FAO, ou encore le projet d'appui à la production et à la diffusion durable de semences certifiées en Afrique de l'Ouest (PAPRO-

SEM, soutenu par la Banque mondiale). Ce dernier a été mis en œuvre par le Roppa dans sept pays et a permis de renforcer et d'équiper sept fédérations de producteurs de semences. L'ensemble des initiatives sur la production et la diffusion de semences certifiées, lancées à la suite de la crise, ont permis de renforcer les capacités de production des exploitations familiales (accroissement de la productivité et des rendements de riz et de maïs relevés dans le cadre du bilan de l'Ecowap). Au Burkina Faso par

« La crise de 2008 a renforcé les organisations paysannes »

► Sur les marchés institutionnels, voir l'article de l'Araa, « Marchés institutionnels alimentaires : une opportunité pour les producteurs ? » dans le *Grain de sel* n°75.

Stock de céréales, crise alimentaire au Niger, 2005

☞ exemple, la couverture des besoins en riz par la production nationale est passée de 41 % en 2008 à 56 % en 2014 (étude UNERIZ).

Les initiatives post-crise ont donc donné plus d'espace aux OP au niveau national et régional et ont renforcé leur dialogue avec les autres acteurs.

GDS : Quelles ont été les mesures prises par les organisations de producteurs pour faire face à la crise ?

DG : Dans plusieurs pays, des mesures politiques ont été prises depuis 2008 pour promouvoir la consommation des produits nationaux (Burkina Faso, Sénégal, Bénin, Mali), comme l'intégration des produits nationaux dans les achats institutionnels. Au Burkina Faso, l'Union nationale des producteurs de riz (UNPRB) a obtenu en 2017 un contrat avec les collectivités territoriales et le ministère de l'Enseignement pour la fourniture de riz aux cantines scolaires. D'autres mesures ont été initiées, comme la promotion de la consommation des produits nationaux lors des cérémonies officielles, ou des contingentements d'importations des denrées alimentaires concurrentes lors des grandes récoltes, etc.

La crise a aussi révélé un manque d'information sur l'état des marchés pour les EF. Ainsi, plusieurs

OP ont travaillé à la mise en place des bilans simplifiés. Ils permettent aux OP d'apprécier les facteurs internes et externes qui influent sur la gestion et le rendement de leur production, comme l'impact des politiques. Ce sont de beaux outils de conseil et d'aide à la prise de décision des EF pour le choix des cultures, le contrôle phytosanitaire, etc.

Par ailleurs, avec la crise, les OP ont pris conscience de l'importance de l'équipement agricole pour vaincre les contraintes qui limitaient leur productivité. Elles ont donc plaidé en faveur de politiques d'équipement en petite mécanisation.

GDS : Selon vous, dans quel sens les OP doivent-elles infléchir leur plaidoyer afin de lutter contre la faim ?

DG : Les réseaux d'OP ont des propositions concrètes à mettre sur la table des discussions avec les institutionnels, à commencer par la question foncière. C'est le premier outil de production, il est donc nécessaire de le sécuriser. Cette question a fait l'objet d'un grand débat avec les institutionnels afin de leur faire prendre conscience de l'importance de pérenniser cet outil de production, notamment au sein des petites EF. Plusieurs plateformes nationales et réseaux d'OP ont mis en œuvre depuis 2008 des actions de dialogue politique et de formation sur le sujet : formation sur les directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers (Niger, Mali, Togo, Sénégal), plaidoyer contre des actions d'accaparement (Mali, Sénégal). Ils ont aussi participé aux processus nationaux visant des réformes sur le foncier (Sénégal, Niger, Burkina Faso).

Ensuite, il y a la question des niveaux de subventions (intrants, infrastructures). Elles doivent arriver directement aux producteurs, il ne doit pas y avoir d'intermédiaire dans les structures de vente.

Malheureusement, ces mesures ne sont pas encore engagées par tous les acteurs institutionnels, mais les OP y travaillent.

GDS : Quelles actions doivent être envisagées par les différents acteurs (OP, États, région, etc.) pour prévenir les risques de crise ?

DG : En plus des aspects de valorisation des productions nationales, d'accroissement et de sécurisation de l'offre locale des productions déjà évoqués, il me semble qu'un travail est à mener pour les infrastructures de conservation, notamment afin de gérer les surplus de production. Cela a une incidence sur sa disponibilité et donc sur la SAN des ménages. Un autre point concerne le désenclavement de certaines zones de production, trop souvent sujettes aux pertes après récolte. Enfin, la question de la maîtrise de l'irrigation pour les zones tributaires de la pluviométrie est aussi importante à traiter pour que la production puisse se faire tout au long de l'année.

Tous ces investissements dépassent les moyens des OP. Les institutions doivent nous soutenir afin de sécuriser les productions de l'amont à l'aval. Nous voyons déjà des progrès dans ce sens, le défi est de faire en sorte que cela continue ! ■



Ce que la crise de 2008 a changé pour les paysans en Afrique

Déogratias Niyonkuru (deontimaniyonk@yahoo.fr)

LA CRISE ALIMENTAIRE DE 2008 a touché les populations les plus vulnérables d'Afrique. Cet entretien donne la parole à un acteur de terrain pour interroger les facteurs, les incidences et les spécificités de cette crise, notamment pour l'Afrique centrale.

► Déogratias Niyonkuru est ingénieur agronome, ancien secrétaire général adjoint du Saild au Cameroun, et fondateur de l'association burundaise Adisco (Association d'appui au développement intégral et à la solidarité sur les collines). Il a publié *Pour la dignité paysanne : Expériences et témoignages d'Afrique, réflexions, pistes méthodologiques*, Grip Éditions, 2018.

► Déogratias Niyonkuru était l'invité d'Inter-réseaux à Paris le 15 novembre 2018, réécoutez son intervention et la version complète de l'entretien sur le site d'Inter-réseaux.

Association de femmes récoltant de la patate douce

GRAIN DE SEL (GDS) : Dans votre ouvrage, vous analysez les causes de la pauvreté rurale en Afrique. Comment peut-on expliquer la récurrence des crises alimentaires ?

DÉOGRATIAS NIYONKURU (DN) : Les facteurs de crise n'ont pas beaucoup changé. Le contrôle de l'alimentation par les multinationales est toujours aussi prégnant, il y a une volonté de mettre en bourse les cultures essentielles à l'alimentation (riz, lait, viande, maïs). Des organisations comme l'Alliance pour une Révolution verte en Afrique (Agra) ont affirmé que la crise de 2008 était due à un déficit alimentaire alors que c'est faux : la crise était liée à de mauvaises orientations politiques.

Néanmoins, la crise de 2008 a été une opportunité pour l'Afrique, au moins de façade. Certains pays (Sénégal, Côte d'Ivoire) ont pris conscience de l'importance de la souveraineté alimentaire. Les discours de la société civile ont progressé en ce sens. Mais les chefs d'État se sont trouvés face à une situation délicate : nourrir des villes dans lesquelles l'explosion démographique est inquiétante. Or, les villes, malgré leur poids électoral limité, peuvent plus facilement faire tomber un régime politique que les campagnes désorganisées. Les organisations paysannes (OP) doivent encore se renforcer pour changer cette situation.

GDS : Quels ont été les impacts de la crise alimentaire de 2008 en Afrique centrale ?

DN : L'Afrique centrale est constituée de zones forestières bien irriguées, puis de savanes. La nourriture de base des populations se compose de tubercules. Ainsi, les produits essentiels à la consommation (manioc, patate douce...) n'étaient pas faciles à mettre en bourse. Les campagnes ont donc réussi à survivre, ce sont les villes qui ont subi des changements dans leur alimentation.

Et puis malheureusement, c'est dans cette région que la gouvernance politique laisse le plus à désirer et que la crise a été la moins bien gérée, avec des déclarations de principes des gouvernements. À part le Cameroun, où la contestation

de la société civile posait clairement la question des importations sur la table, les autres pays ont avalé les prescriptions d'Agra et de la Banque mondiale (BM) et ont lancé de vastes programmes dits de modernisation de l'agriculture par la mécanisation et l'usage massif d'intrants externes. Ceci a abouti à des catastrophes comme les parcs agroindustriels de la République démocratique du Congo (RDC) où on a investi 80 millions de dollars pour rien.

GDS : Certains auteurs considèrent que la crise alimentaire de 2008 a été une opportunité pour les paysans. Qu'en pensez-vous ?

DN : La crise, en montrant les limites d'une agriculture basée sur les marchés, a permis aux OP de se faire entendre. Avant cela, au Burundi notamment, les OP étaient quasiment invisibles. C'est à ce moment là que le Forum des producteurs agricoles du Burundi (FOPABU) s'est structuré et que les organisations régionales ont émergé. La plateforme régionale des OP d'Afrique centrale (PROPAC) a alors commencé à structurer de façon très artificielle les faitières nationales ; le Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles d'Afrique de l'Ouest (Roppa) s'est développé, etc.

Par ailleurs, la déclaration de Malabo de 2013 stipule que la société civile, dont les OP, doit assurer le suivi des politiques agricoles mises en place dans le cadre des programmes nationaux d'investissements agricoles (PNIA). Les gouvernements devaient donc associer les OP dans la formulation de leurs politiques.

Et puis l'argent qui est arrivé de façon plus importante après 2008 avec l'implication d'acteurs internationaux, a accru la dépendance des OP à l'aide extérieure.

GDS : Est-ce que 2008 constitue une rupture dans les approches de développement rural ?

DN : Quelque peu. La crise, mais surtout l'année de l'agriculture familiale (AF) en 2014 ont permis une nouvelle prise de conscience des politiques, des Nations unies : l'AF et les produits locaux sont primordiaux pour la sécurité alimentaire ! Et puis, de grands projets agroindustriels comme ceux de la BM ou de la RDC, se sont révélés inopérants. Ces systèmes proposaient aux États de développer une agriculture commerciale en vue d'augmenter les revenus des populations plutôt que de les nourrir. Les discours selon lesquels c'est l'accès au marché, les filières commerciales, qui devraient être privilégiés sans se renier ont du revêtir de nouveaux gants. ■



Évolutions du suivi de la sécurité alimentaire depuis 2008 : le cadre harmonisé

Sébastien Subsol (sebsubso1@yahoo.fr)

DEPUIS LE DÉBUT DES ANNÉES 2000, le cadre harmonisé est l'outil de référence pour mesurer le niveau d'insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest. Il permet d'évaluer les besoins d'assistance alimentaire, de concevoir des plans nationaux de réponse aux crises et de déclencher les interventions de la Réserve régionale de sécurité alimentaire.

► Sébastien Subsol était chef de pôle « Sécurité alimentaire, nutrition et agriculture durable » au MEAE, il est désormais expert en changement climatique au Fonds international de développement agricole (Fida). Auparavant, il a travaillé plusieurs années auprès du Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (Cilss) et a fait partie de l'équipe en charge du développement du cadre harmonisé.

LE CADRE HARMONISÉ a permis de moderniser le suivi de la sécurité alimentaire, basé depuis la fin des années 80 sur le suivi de la campagne agricole et les bilans céréaliers. Il a évolué vers une méthode plus holistique, incluant des données sur la nutrition, les marchés, et l'économie des ménages.

Vers une méthode plus holistique de suivi. Jusqu'à la fin des années 2000, le suivi de la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest était basé sur une série de paramètres clé (production agricole et pastorale en lien avec les chocs climatiques), avec une prise en compte progressive de la situation nutritionnelle, suite à la crise alimentaire et nutritionnelle du Niger en 2005.

Le cadre harmonisé est une adaptation de la méthode internationale IPC (*integrated food security phase classification*), qui combine des informations sur la sécurité alimentaire, la nutrition et les moyens de subsistance pour l'Afrique de l'Ouest. Cette méthode enrichit les analyses notamment grâce à la prise en compte de données sur les ménages. Le développement du cadre harmonisé a été porté par un partenariat multi-acteurs associant le Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (Cilss), le Programme alimentaire mondial (Pam), la FAO, et des ONG régionales comme *Save the Children*, Action contre la faim et Oxfam. La recherche était aussi présente, avec le *Joint Research Centre* (JRC) de l'Union européenne, et le processus a été soutenu politiquement par la Cédéao, l'Uemoa et le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest.

Le cadre harmonisé, désormais employé dans l'ensemble des pays de la Cédéao et du Cilss, se base sur le croisement systématique de données socio-économiques et bio-physiques, comme les scores de consommation alimentaire, le niveau de malnutrition aiguë des enfants, ou encore les différentiels de prix des aliments, l'évolution de la biomasse pastorale dans le temps, etc. Il permet aussi de projeter la situation à six mois, en proposant des scénarios. Cela rend possible une classification des zones administratives en cinq classes d'insécurité alimentaire, cartographiées selon une charte de couleur allant du vert au rouge foncé (voir encadré).

Proposition d'une méthode pour quantifier les contingents. Le cadre harmonisé exploite également les analyses sur l'économie des ménages, méthode dite *household economy analysis* (HEA). Ceci a permis

de quantifier les contingents par zone considérée comme relativement homogène, en tenant compte des caractéristiques des ménages allant de « très pauvre » à « aisé ». Ces catégories se distinguent par la taille du ménage, les capitaux de production (terres, bétail), les équipements, les sources de revenus, et la structure des dépenses.

La prise en compte des prix des denrées (différence à la moyenne sur 5 ans) et les cartes de biomasse pastorale (qui donnent également la différence à la moyenne), sont des paramètres fondamentaux pour faire des projections. Ces indicateurs donnent les signaux précoces sur les conditions de la soudure agricole et pastorale.

Au niveau des pays, les analyses sont faites en octobre et en mars, en associant autour de la table tous les services et acteurs pourvoyeurs de données, sous l'égide de l'entité en charge du suivi de la sécurité alimentaire. Des équipes mixtes Cilss-Pam-FAO-ONG-JRC sont présentes pour animer le processus d'analyse et appuyer les participants sur la méthodologie.

La mobilisation constante de nouveaux outils.

Une des caractéristiques du cadre harmonisé est la possibilité d'intégrer de nouvelles données, comme les cartes de biomasse ou encore les projections de précipitations pour l'année en cours, qui peuvent être déterminantes pour la fin de la soudure pastorale. Ces outils servent à établir des scénarios sur le niveau d'insécurité alimentaire à venir, suivant les cinq phases décrites plus haut. Le principal défi est alors de trouver le bon équilibre entre

« Certaines informations ne doivent pas être sur-interprétées »

les informations quantitatives, issues de dispositifs d'information et d'enquêtes éprouvées, et les informations qualitatives ou « à dire d'experts ». En effet, certaines informations qualitatives, comme l'accès à des revenus complémentaires (exode, orpaillage), ne doivent pas être sur-interprétées. Au fil des semaines, le suivi rapproché de la situation permet d'affiner le scénario et de confirmer ou non la situation, notamment pour la période cruciale de soudure (juillet-septembre).

Après une première phase de formation et de déploiement dans les pays du Sahel, le cadre harmonisé a été vulgarisé dans les pays côtiers du Golfe de Guinée, dans un contexte où les données de production sont moins robustes et systématiques. Pour compenser, des données basées sur la télédétection se sont révélées très utiles, notamment pour la partie

Les différentes phases d'insécurité alimentaire

PHASE	DESCRIPTION	OBJECTIFS D'INTERVENTION PRIORITAIRES
Phase n°1 : Minimale	Au moins quatre ménages sur cinq sont capables de couvrir leurs besoins alimentaires et non alimentaires sans recourir à des stratégies d'adaptation inhabituelles, ni dépendre de l'aide humanitaire.	Action requise pour développer la résilience et réduire les risques de catastrophe.
Phase n°2 : Sous pression	Même avec l'aide humanitaire au moins un ménage sur cinq dans la zone se trouve dans la situation suivante ou pire : une consommation alimentaire réduite et d'adéquation minimale mais incapacité de se permettre certaines dépenses non alimentaires essentielles sans s'engager dans des stratégies d'adaptation irréversibles.	Action requise pour réduire les risques de catastrophe et protéger les moyens d'existence.
Phase n°3 : Crise	Même avec l'aide humanitaire au moins un ménage sur cinq dans la zone se trouve dans la situation suivante ou pire : les déficits alimentaires considérable et malnutrition aiguë à des taux élevés ou supérieurs à la normale; ou marginalement capable de couvrir le minimum de ses besoins alimentaires en épuisant les avoirs relatifs aux moyens d'existence, ce qui conduira à des déficits de consommation alimentaire.	Protéger les moyens d'existence, prévenir la malnutrition, et prévenir les décès.
Phase n°4 : Urgence	Même avec l'aide humanitaire au moins un ménage sur cinq dans la zone se trouve dans la situation suivante ou pire : des déficits alimentaires extrêmes, ce qui résulte en une malnutrition aiguë très élevée ou à une mortalité excessive; Ou une perte extrême des avoirs relatifs aux moyens d'existence, ce qui entraînera des déficits de consommation alimentaire à court terme.	Sauver les vies et les moyens d'existence.
Phase n°5 : Famine	Même avec l'aide humanitaire au moins un ménage sur cinq dans la zone a un déficit complet en alimentation et/ou autres besoins de base et est clairement exposé à l'ina- nition, à la mort et au dénuement. (À noter les preuves pour les 3 critères de consommation alimentaire, l'émaciation et le TBM sont requises pour classifier en famine).	Prévenir les décès à grande échelle et éviter l'effondrement total des moyens d'existence.

Nord de ces pays, la zone de savane. Les prix des produits de rente (cacao, huile de palme) et de produits importés comme le riz, y constituent également des indicateurs clef.

La qualité des analyses du cadre harmonisé réside donc dans la capacité des systèmes d'information nationaux et régionaux à fournir des données fiables et régulières sur de multiples paramètres (production, revenus, marchés, etc.). Leur soutien et leur renforcement sont ainsi des points primordiaux.

Le rôle du RPCA pour prévenir les crises. Le cadre harmonisé est désormais utilisé comme référence par les agences des Nations unies (Pam, FAO et Unicef principalement) et sert au montage des plans de réponse. Le lien avec la Réserve régionale de sécurité alimentaire de la Cédéao (voir pages 30-32) est également fait, celle-ci pouvant être mobilisée sur requête des pays, à partir de la phase 3 dite « de crise ».

Au niveau international, il faut également souligner le rôle du Réseau de prévention des crises alimentaires (RPCA), présidé par la Cédéao et l'Uemoa et co-animé par le Secrétariat du Club du Sahel (logé au sein de l'OCDE) et le Cilss. Les concertations bi-annuelles permettent en décembre et avril d'établir un diagnostic régional partagé sur la base du cadre harmonisé et de mobiliser les donateurs. Ainsi, lors des dernières années, le RPCA a contribué à un meilleur ciblage des aides et des actions, en ne se focalisant pas seulement sur les zones sahéliennes soumises à de multiples stress (dont l'insécurité), mais aussi sur les zones d'insécurité nutritionnelle et de tensions sur les marchés. Une nouvelle interface web accessible sur le site du Club du Sahel donne facilement accès à toutes

les cartes et bulletins d'analyse, avec les tableaux des populations dans chacune des 5 phases d'insécurité alimentaire. Au cours des dernières années, le RPCA s'est considérablement élargi et constitue désormais un forum inclusif de l'ensemble des parties prenantes de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Le RPCA réunit des décideurs ouest-africains et des responsables de la communauté humanitaire internationale. Il a consolidé une fonction d'alerte qui permet notamment aux instances idoines de la Cédéao et de l'Uemoa de décider des mesures à prendre.

Vers une meilleure utilisation du cadre harmonisé. Le cadre harmonisé a permis deux avancées majeures : l'une concerne le cadre d'analyse des crises alimentaires, et l'autre le consensus qu'il permet de construire sur le diagnostic. Il faut toutefois remarquer le lien inachevé avec les catégories de réponse face au risque de crise alimentaire. En effet, les plans de réponse à l'insécurité alimentaire au Sahel pourraient être affinés s'ils tenaient plus compte des différents indicateurs collectés et croisés pour chaque zone administrative. Une prise en compte croissante de la richesse des résultats pour calibrer la réponse pourrait donc être recherchée.

Par ailleurs, certains pays disposent maintenant de presque 10 ans de cartes et d'analyses basées sur le cadre harmonisé. Aussi, des analyses pluriannuelles en lien avec l'insécurité alimentaire chronique et la résilience pourraient être menées pour nourrir davantage encore les politiques structurelles de lutte contre l'insécurité alimentaire. Ce travail est amorcé avec la collaboration de la communauté de travail sur l'IPC.

Après 2008, faire de la protection sociale un instrument de lutte contre la faim

Mado Diakité (madogao@gmail.com)

LES CRISES SUCCESSIVES EN AFRIQUE DE L'OUEST et au Sahel ont favorisé l'émergence d'initiatives visant à réduire les facteurs structurels de la vulnérabilité des populations à l'insécurité alimentaire et à renforcer leur résilience. Cet entretien revient sur la contribution de la protection sociale en la matière depuis 2008.

► Mado Diakité est assistante technique au sein du Haut-Commissariat à l'Initiative 3N depuis fin 2014. Elle accompagne le HC3N dans son mandat de pilotage et de coordination du secteur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et du développement agricole durable, elle travaille plus particulièrement sur les liens avec la protection sociale (filets sociaux) et les mécanismes de prévention et gestion des crises.

GRAIN DE SEL (GDS) : Que recouvre la notion de « protection sociale » en Afrique de l'Ouest ? Et pour le secteur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle ?

MADO DIAKITÉ (MD) : Le terme générique « protection sociale » (PS) recouvre une large gamme de stratégies et instruments fondés sur la redistribution de la richesse nationale et combinant des fonctions de protection et de prévention. On distingue les régimes contributifs de sécurité sociale basés sur les cotisations, qui concernent surtout les personnes disposant d'emplois formels, et les régimes non contributifs qui constituent des outils d'assistance sociale pour les plus pauvres et/ou vulnérables, selon une approche basée sur les droits (certains critères permettent de bénéficier de certaines prestations, sans nécessité d'avoir cotisé).

C'est ce dernier volet de la PS qui a connu des avancées significatives dans le sillage des crises alimentaires. Il comprend les dispositifs de « filets sociaux » qui permettent à des ménages démunis ou vulnérables de bénéficier d'allocations, sous forme de transferts monétaires réguliers et prévisibles (voir page 22). La combinaison des transferts d'argent et des mesures d'accompagnement (sensibilisation aux bonnes pratiques, accès aux moyens productifs etc.) peut permettre d'agir simultanément sur les différents piliers de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN).

GDS : Peut-on considérer qu'après la crise de 2008, on a assisté à un renforcement des politiques de protection sociale ?

MD : La crise de 2008 a mis en évidence que la croissance économique n'entraîne pas nécessairement un partage équitable de la richesse et ne met pas les États à l'abri de l'instabilité résultant d'une aggravation de la pauvreté. Ceci explique l'intérêt croissant accordé aux politiques de PS suite à la crise, promues par les institutions (FMI et Banque mondiale (BM)).

Plusieurs pays du Maghreb ont fait évoluer leurs politiques de subventions générales de certains produits de base, coûteuses et à l'efficacité limitée sur les catégories les plus pauvres. Ils ont privilégié le financement de programmes d'allocations ou transferts monétaires ciblant des ménages selon des critères socio-économiques. En Afrique de l'Ouest (AO), les pays côtiers ont été davantage touchés par la crise de 2008 que les pays sahéliens. Le Sahel a connu deux importants épisodes de crise alimentaire, en 2010

puis en 2012. Ils ont largement contribué à faire émerger l'agenda de la résilience et la nécessité de réponses structurelles plutôt que ponctuelles et répétitives aux chocs.

GDS : Qui sont les principaux acteurs ayant contribué au développement de la protection sociale dans la région ? Quels rôles ont-ils joué ?

MD : Divers acteurs ont intégré la dynamique en faveur de la PS, et en particulier des instruments contribuant à la sécurité alimentaire tels que les filets sociaux. Les acteurs humanitaires ont développé des pratiques fondées sur l'identification des ménages vulnérables et les transferts monétaires. Les partenaires au développement sont devenus plus soucieux d'inclure des mesures de réduction de la vulnérabilité des ménages et de mitigation des risques dans leurs programmes. Les États ont pris conscience de la nécessité de se doter de stratégies à long terme pour prévenir les chocs et lutter contre la pauvreté et la vulnérabilité chronique.

Ainsi il y a eu, au début de la décennie 2010, un véritable foisonnement de réflexions et de contributions pour une prise en charge plus adaptée et efficiente de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire au Sahel.

GDS : Quelles mesures de protection sociale ont été mises en œuvre dans la région à la suite des crises alimentaires ?

MD : Les projets de filets sociaux financés par la BM ont démarré dans plusieurs pays de la région depuis 2010. Au Niger par exemple, le projet vise à renforcer la sécurité alimentaire et la résilience des ménages bénéficiaires et à contribuer à la prévention de la malnutrition des enfants. Il consiste en des transferts monétaires mensuels de montant limité (en complément et non en substitution des autres sources de revenus du ménage), sur une durée de 2 ans, associés à la promotion de pratiques favorisant la santé et la nutrition des jeunes enfants, mais aussi à des mesures renforçant l'épargne et les capacités productives des familles. De tels projets existent également au Mali, au Tchad, au Burkina Faso. Malgré les débats qui perdurent sur les critères et méthodes d'identification des ménages éligibles, ces projets font l'objet de rapports de suivi et d'évaluation des effets qui démontrent des bénéfices sur la SAN.

Les agences des Nations unies ont testé des approches inspirées de la PS. C'est le cas des programmes

« Les pays côtiers ont été davantage touchés par la crise de 2008 que les pays sahéliens »

Résilience du Pam qui se sont multipliés dans la région et qui intègrent des transferts monétaires plus prévisibles et sur des durées plus longues, accompagnés selon la saison, d'activités productives ou environnementales. L'approche « Cash + » de la FAO dans les pays du Sahel optimise les effets des transferts monétaires sur les capacités productives des ménages en y joignant des intrants agricoles ou du petit élevage.

Enfin, l'initiative AGIR a contribué à renforcer les convergences stratégiques et programmatiques entre les interventions de court terme, souvent basées sur des transferts monétaires saisonniers, et les programmes de développement rural et les appuis budgétaires aux États.

GDS: *Quelle a été l'influence de la politique Fome Zero du Brésil, sur les politiques mises en place en Afrique?*
MD: L'exemple de Faim Zéro au Brésil est essentiel car il est une référence en tant que politique élaborée, portée et financée par l'État (contrairement à la plupart des expériences initiées en AO qui reposent sur des projets). Le programme Bourse Famille du Sénégal, qui touche 300 000 familles, est directement inspiré de Fome Zero.

Sous l'impulsion des institutions régionales, telles que la Cédéao, Faim Zéro et la coopération Sud-Sud autour de ce programme ont suscité une meilleure prise en compte de la protection sociale dans les politiques agricoles de la région.

GDS: *Quel bilan peut-on tirer de la mise en œuvre de ces politiques depuis 2008? Au Niger notamment?*
MD: Des expériences et initiatives variées ont vues le jour avec une volonté d'accompagner les États vers des politiques de PS ayant une visée de SAN. Mais certains obstacles subsistent. Le passage d'une approche reposant sur des projets, à une approche fondée sur des systèmes et ancrée dans des politiques et programmes nationaux (financés au moins en partie par les États) demeure un défi. Ainsi le leadership national est parfois limité et la coordination est plus complexe. Il est nécessaire de mettre en place des instances multisectorielles et multi-acteurs qui

assurent la mise en cohérence des pratiques, alimentent la vision stratégique et évitent la « fragmentation institutionnelle ».

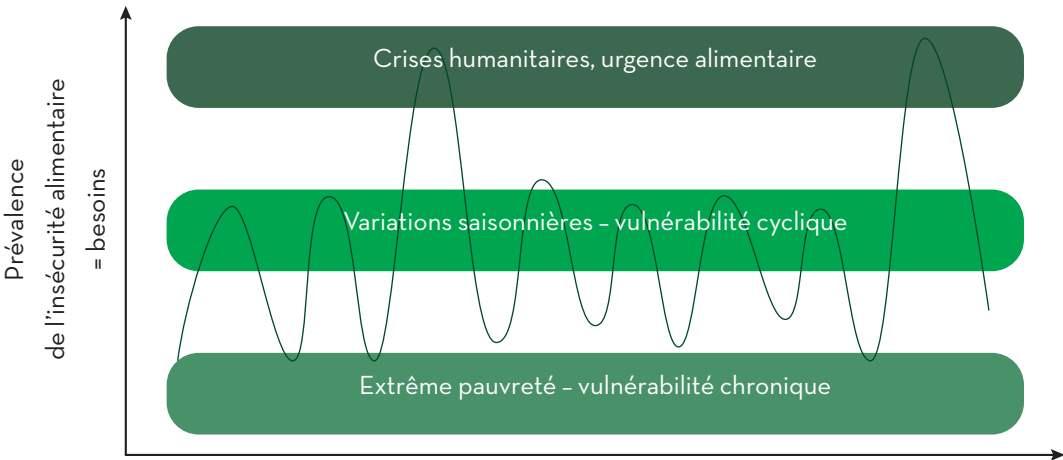
Au Niger, l'Initiative 3N, reposant sur un cadre stratégique qui recouvre à la fois le développement agricole, la prévention et gestion des crises alimentaires, l'environnement et la nutrition, a mis en place des instances de ce type pour un dialogue multisectoriel à haut niveau. Mais à ce jour cela n'a pas suffi à donner à la PS toute l'attention pour réduire la vulnérabilité qui touche une part importante de la population rurale.

Il faudrait que les États financent davantage la PS à partir des ressources internes. Mais on en est encore loin et ces pays ont des contraintes nouvelles liées à la sécurité ou encore à la gestion des flux migratoires qui coûtent chers et qui sont devenus une priorité pour leurs partenaires au développement, reléguant parfois la SAN et la PS au second plan.

GDS: *Combien de personnes perçoivent les bénéfices de ces programmes de protection sociale? Comment s'assurer du bon « ciblage »?*
MD: Il n'existe pas de données globales à l'échelle de la région sur les bénéficiaires des programmes de PS, et parmi eux, les bénéficiaires de filets sociaux pour la SAN.

Au Niger, le ministère en charge de la PS mène actuellement une étude sur les dépenses en protection sociale depuis 2010, couvrant aussi bien les réponses exceptionnelles en cas de crise d'ampleur, que les réponses « de routine » en période de soudure, les bourses, les achats institutionnels, la gratuité des soins pour certaines catégories de la population, etc. Les résultats de cette étude ne sont pas encore disponibles.

De manière générale, dans la région, la traçabilité des financements et des bénéficiaires est difficile car la gamme d'instruments et d'opérateurs est très large. Cela plaide en faveur de mécanismes de gouvernance et de redevabilité fonctionnels. Les initiatives en cours dans différents pays pour établir des registres sociaux nationaux des ménages éligibles ou bénéficiaires de mesures d'assistance sociale sont également un pas important vers plus de transparence et d'équité. ■



Les différentes facettes de l'insécurité alimentaire
La prévalence de l'insécurité alimentaire varie dans le temps et résulte de différents facteurs. Elle augmente de manière cyclique pendant les périodes de soudure, elle connaît des pics pendant les années de crises aiguës, mais elle peut affecter les plus pauvres de manière structurelle. La protection sociale « réactive » ou « adaptative » peut permettre de prévenir et de répondre à ces différentes facettes de l'insécurité alimentaire (d'après C. Cherrier).

Filets sociaux de sécurité alimentaire au Sahel: où en sommes-nous ?

Ismaël Ardho Boly (ismael.boly@oxfam.org)_

APRÈS LA CRISE ALIMENTAIRE DE 2008, et afin de mieux lutter contre l'insécurité alimentaire au Sahel, différents acteurs du développement agricole ont poussé pour la mise en place de filets sociaux de sécurité alimentaire. Cet article dresse un bilan de ces instruments de prévention et de réponse à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle dans la région.

► Ismaël Ardho Boly est chargé de programme régional sécurité alimentaire et moyens d'existence vulnérables pour Oxfam International, Plateforme Afrique de l'Ouest.

► Pour en savoir plus, lire les fiches techniques sur les filets sociaux, rédigées par Oxfam et Inter-réseaux dans le cadre du projet « Contribution à la normalisation des filets sociaux de sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest (NFSSA) », publiées en 2018 sur le site d'Inter-réseaux.

L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) définit les filets sociaux de sécurité alimentaire (FSSA) comme « des programmes de transfert en espèces ou en nature, dont l'objectif est de lutter contre la pauvreté grâce à la redistribution des richesses et de protéger les ménages des chocs que subissent leurs revenus ». Les transferts en nature, les transferts monétaires non conditionnels et conditionnels, les travaux d'intérêt communautaire ou ceux à haute intensité de main d'œuvre en sont les principales déclinaisons.

Propulsés après la crise alimentaire de 2008 et mis en orbite par les organisations internationales (ONG, agences humanitaires et multilatérales) et les bailleurs de fonds, les FSSA font désormais partie intégrante des instruments de prévention et de réponse à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle dans les pays du Sahel.

Si 10 ans après la crise alimentaire de 2008, ils se sont davantage ancrés dans les politiques des pays du Sahel, des défis majeurs persistent pour leur efficacité.

Une pluralité d'acteurs. La grande variété des acteurs impliqués dans les FSSA engendre une diversité d'approches, fortement corrélées aux mandats et aux identités de chacun des acteurs, en l'occurrence les bailleurs. En matière de ciblage des bénéficiaires par exemple, deux approches coexistent. L'une promue par l'Union européenne, est basée sur les critères de l'analyse de l'économie des ménages (*Household Economy Approach*, HEA) ; l'autre utilisée par la Banque mondiale est dénommée *Proxy Means Test* (PMT) et se fonde sur les tests multidimensionnels des moyens d'existence. Au-delà du ciblage, cette diversité des approches s'observe également dans la définition des modalités d'intervention (distribution de vivres ou transfert monétaire, etc.).

L'épineuse question du financement des FSSA. Le financement durable des FSSA demeure ainsi problématique. Il est actuellement porté par les acteurs clefs, se décline dans une approche projet ou programme, est conséquemment limité dans le temps et dans l'espace et est fortement corrélé aux orientations et financements des bailleurs internationaux de développement ou d'urgence. De nombreux États sahéliens disposent de politiques de protection sociale incluant les FSSA à degrés divers, mais elles restent très souvent faiblement financées et plutôt axées sur la protection sociale contributive dont la

prestation essentielle est le régime de retraite pour les cotisants.

Une absence de cadre de référence... On note une absence de cadre de référence orientant les bonnes pratiques en termes de FSSA dans les pays du Sahel. Cela se traduit par une faible harmonisation des approches entre acteurs, notamment en matière de coordination, de ciblage, de redevabilité, etc. Face à ce constat, des initiatives de contribution à la normalisation des FSSA sont nées avec le financement de

l'Agence régionale de l'agriculture et de l'alimentation (Araa) et de l'AECID (coopération espagnole). Ce projet a permis de susciter des débats sur les normes en matière de FSSA au

Burkina Faso, au Mali et au Niger et de poser les jalons pour la construction des « standards minimums » (en termes de convergence et d'harmonisation des méthodes de ciblage, de coordination, de conditions pour une institutionnalisation des FSSA etc.), et l'établissement de normes régionales en matière de conception de transferts sociaux pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

...mais des initiatives de long terme pour y remédier. Des initiatives encourageantes existent tant au niveau des pays qu'à l'échelle régionale. Il s'agit entre autres de l'orientation progressive des pays vers un registre social unique des ménages pauvres et vulnérables exploitables par l'ensemble des acteurs des FSSA en vue de faciliter le ciblage des bénéficiaires des actions. Toutefois sa matérialisation tarde à se mettre en place compte tenu de son coût d'opérationnalisation. La mise en place effective de la Réserve régionale de sécurité alimentaire dans l'espace Cédéao qui apparaît comme le premier filet social à l'échelle régionale (voir pages 30-32) est une avancée notable. Cette initiative se retrouve confrontée aux défis techniques de mise à l'échelle dans tous les pays membres et d'ancrage dans les systèmes d'alerte précoce des pays.

Dans un contexte de montée en puissance de l'insécurité civile dans les pays du Sahel sous le prisme des inégalités, de la pauvreté, de l'absence de l'État et des services sociaux de base, la protection sociale pourrait être un rempart au radicalisme. Il demeure crucial pour les États de sortir de la logique de projets et programmes pour amorcer le financement (politique fiscale, nouveaux instruments financiers...) durable et autonome de la protection sociale. ■

Quels changements la crise de 2008 a-t-elle impulsés dans la politique des bailleurs de fonds ?

Jean-Philippe Audinet (j.audinet@ifad.org), Jean-Luc François (jean-luc.francois2@agriculture.gouv.fr), Stefan Schmitz (stefan.schmitz@bmz.bund.de), Philippe Thomas (philippe.thomas@ec.europa.eu)

► Jean-Philippe Audinet est conseiller technique principal au Fonds international de développement agricole (Fida).

► Jean-Luc François était directeur du département « Transition écologique et gestion des ressources naturelles à l'Agence française de développement (AFD) » jusqu'en août 2018. Il est désormais chargé de mission au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) du ministère français de l'Agriculture et de l'Alimentation.

► Stefan Schmitz est directeur de la direction « Alimentation, développement rural, ressources naturelles » au ministère fédéral de la Coopération économique et du développement (BMZ) de l'Allemagne et Président du comité directeur du Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire (GAFSP).

► Philippe Thomas est chef du secteur « Résilience aux crises alimentaires » au sein de l'Union européenne (UE).

► Le GAFSP, créé en 2010 à la demande du G20, est un fonds fiduciaire multi-donateurs administré par la Banque mondiale.

LA CRISE ALIMENTAIRE DE 2008 semble avoir redéfini les modalités de l'aide publique au développement consacrée au secteur agricole, en Afrique de l'Ouest. Il y aurait eu un regain d'investissements dans le secteur de la part des bailleurs de fonds internationaux. Qu'en est-il effectivement, et quelles évolutions peut-on constater dans leurs pratiques depuis ?

GDS : Est-ce que l'aide publique au développement en Afrique de l'Ouest a changé depuis 2008 ? Diriez-vous que les donateurs réinvestissent dans l'agriculture ?

PHILIPPE THOMAS (PT) - UE : L'APD a évolué avec le contexte régional et international. Dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN), la crise des prix a été un déclencheur d'une prise de conscience des nouveaux enjeux alimentaires et agricoles. Mais de nouveaux paramètres ont aussi influencé l'aide publique au développement (APD) comme la crise environnementale et la crise sécuritaire de la région.

JEAN-LUC FRANÇOIS (JLF) - AFD : En effet, ce n'est pas seulement la crise alimentaire de 2008, mais un ensemble de phénomènes structurels successifs qui a entraîné une hausse de l'APD agricole. En Afrique de l'Ouest (AO), il y a eu deux moments de réinvestissement dans l'agriculture. D'abord, la publication du rapport de la Banque mondiale en 2008, consacré à l'agriculture coïncide avec l'idée selon laquelle l'agitation politique serait attribuable à une exposition aux importations. Puis, les récentes crises politiques ont joué un rôle dans l'idée que les populations rurales ne doivent pas être marginalisées.

STEFAN SCHMITZ (SS) - GAFSP : La crise des prix a eu un impact considérable sur la politique de développement des pays donateurs, mais également sur les politiques agricoles nationales des pays du Sud !

JEAN-PHILIPPE AUDINET (JPA) - FIDA : Oui, l'augmentation des prix des produits alimentaires de 2008 a engendré une plus forte demande d'APD des gouvernements, notamment africains. Dans le même temps, les donateurs étaient plus disponibles pour contribuer. Cette dynamique a permis une hausse importante des contributions des États membres du Fonds et donc de notre programme de travail, alors même que la création du GAFSP venait concurrencer le Fida pour la mobilisation multilatérale de l'aide dans le secteur agricole.

GDS : Jugez-vous que l'attitude des bailleurs face à la crise de 2008 a été à la hauteur des enjeux ?

JLF (AFD) : En AO, avec un tel niveau de pauvreté, une telle puissance démographique, de tels besoins, on n'est pas à la hauteur, et dans beaucoup de secteurs (éducation, santé, etc.). Il faudrait plus d'argent mais l'une des difficultés reste la capacité à mobiliser les ressources.

SS (GAFSP) : C'est pour répondre à ces enjeux que le Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire (GAFSP) a été mis en place. Il soutient à la fois les gouvernements, les agro-industries du secteur privé et les organisations paysannes. Il investit dans l'agriculture, ce qui inclut les infrastructures rurales, la gestion des ressources naturelles, mais aussi la modernisation et la commercialisation de l'agriculture des petits exploitants. Une transformation structurelle est en cours et se poursuivra, mais nous devons nous assurer qu'elle est aussi « verte », durable et inclusive que possible.

PT (UE) : L'UE a répondu avec la « facilité alimentaire » dotée de 1 milliard d'euros, et a surtout donné priorité à la SAN avec un engagement de 8,5 milliards d'euros pour 2014-2020, dont une partie est affectée à l'AO (2 milliards). La modalité préférée de mise en œuvre a été l'aide budgétaire notamment sectorielle, pour s'aligner sur les politiques nationales et mener un dialogue sur le sujet.

GDS : Une suggestion des bailleurs pour faire face à la hausse des prix, a été l'encouragement des investissements extérieurs et la réduction des « entraves » au commerce. Quels en ont été les effets sur l'insécurité alimentaire ?

PT (UE) : L'investissement était et demeure une urgence pour faire face à l'insécurité alimentaire. Or, les investissements intérieurs sont insuffisants. Face aux défis démographiques et environnementaux, et

à l'urbanisation, l'agriculture doit évoluer et s'intensifier. Oui, les entraves au commerce sont un frein au développement économique.

Mais ceci ne signifie pas qu'une politique agricole volontariste, qui protège le marché intérieur, ne soit pas également nécessaire. On n'a pas trouvé mieux que l'économie

de marché pour favoriser le développement de la production, mais toute économie est régulée et c'est pour cela que nous continuons à croire en l'importance de politiques agricoles durables.

JLF (AFD) : Il y a une confusion sur l'attractivité du continent pour des investissements directs étrangers (IDE) dans les filières agroalimentaires, et sur les risques que feraient peser ces IDE sur la pauvreté paysanne. Les IDE recouvrent aussi bien les acquisitions de terres (ce qui est un phénomène très contestable que l'AFD ne soutient pas), que des

« Le développement du continent relève avant tout de la responsabilité des acteurs africains ! »

► Lire aussi le *Bulletin de synthèse* n°21 « Peut-on parler d’une renaissance de l’APD agricole en Afrique de l’Ouest », publié en 2016 par Inter-réseaux.

Évolution de l’aide publique au développement en Afrique (agriculture et pêche) des pays donateurs du Comité d’aide au développement (CAD) 2008-2017

investissements dans la transformation sur place de produits locaux, soutenus dès lors que la rémunération des exploitations familiales (EF) qui fournisseurs des industries est satisfaisante. Mais cette dynamique d’IDE a conduit à assez peu d’avancées pour la SAN jusque-là car elle reste modeste.

GDS : Certains bailleurs avaient préconisé des solutions entrepreneuriales comme le soutien aux agricultures industrielles et la promotion du secteur privé, quel bilan en dressez-vous aujourd’hui ?

JPA (Fida) : La crise a contribué à l’implication plus grande du secteur privé (SP) dans les politiques. En milieu rural, ce SP c’est d’abord des millions de petites EF, premiers investisseurs de l’agriculture africaine. Nous en appuyons la modernisation et la commercialisation et ceci signifie souvent le renforcement des partenariats entre producteurs organisés et d’autres acteurs privés des filières agricoles. Par contre, nous ne sommes pas dans la promotion d’une agriculture industrielle à grande échelle qui viendrait concurrencer l’agriculture familiale dans la production primaire et l’accès aux ressources.

PT (UE) : Ce ne sont pas de mots tabous. L’objectif des solutions entrepreneuriales n’est pas de faire de l’accaparement de terres pour faire vivre les multinationales étrangères ! Au Mali, les évidences scientifiques montrent que la Compagnie malienne des textiles contribue à la SAN et que s’il n’y avait pas le coton la production céréalière baisserait de 25 %. N’oublions pas enfin que les EF sont des entreprises privées !

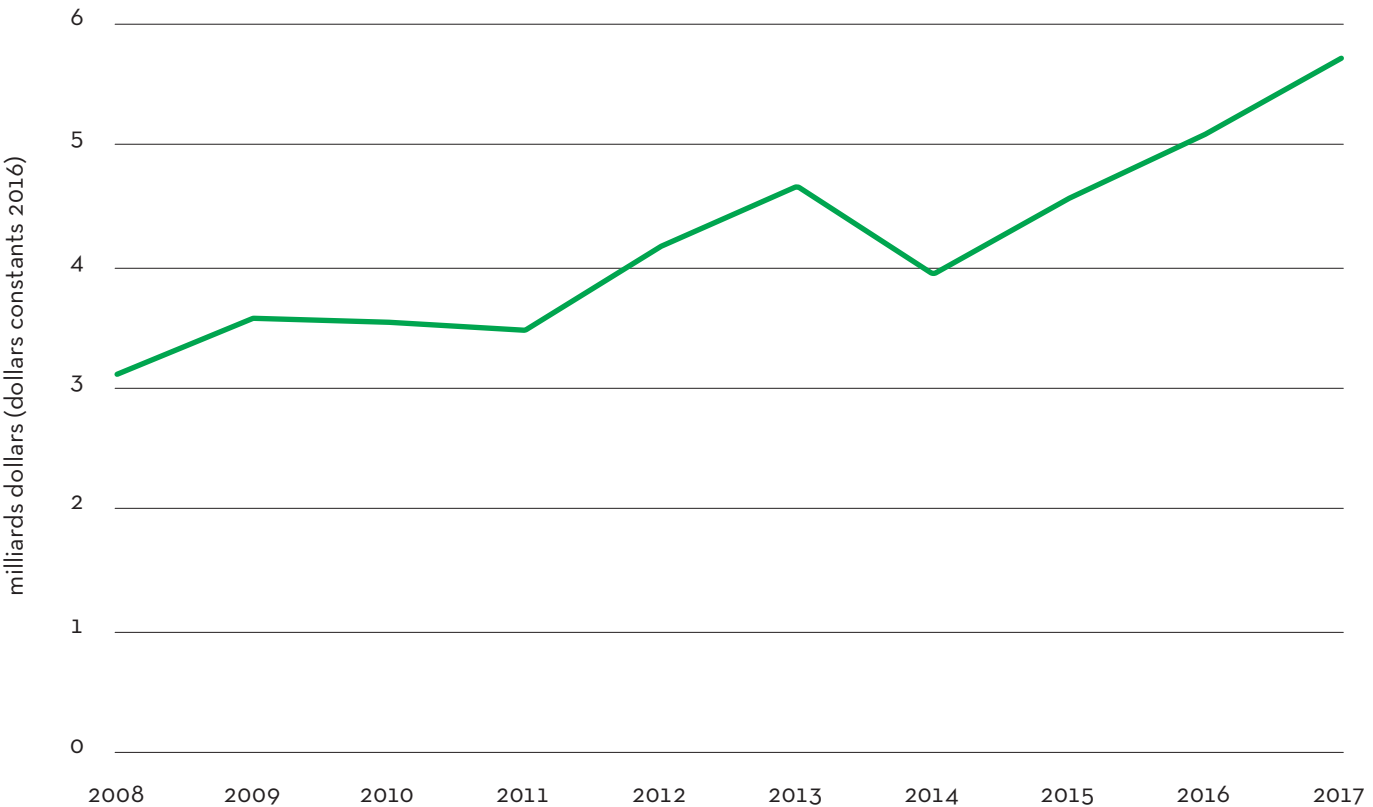
SS (GAFSP) : Nous avons absolument besoin du secteur privé pour atteindre l’objectif de SAN et de transformation du monde rural. Mais si nous considérons que l’agriculture de subsistance appartient à ce SP, il est clair qu’avec 20 millions de jeunes entrant sur le marché du travail chaque année en Afrique, elle ne peut être la solution à long terme. L’Afrique a besoin d’emplois, or ça ne peut être généré uniquement par les investissements publics et la coopération au développement.

GDS : D’autres bailleurs ont prôné des actions plus axées sur la protection sociale, sur le droit à l’alimentation des petits paysans. Quel bilan en tirer ?

JLF (AFD) : En 2008, il y avait des zones où la dynamique de développement de l’agriculture n’était pas suffisante et où il fallait absolument de l’aide alimentaire directe et d’urgence. À cet égard, les mesures de protection sociale (PS) prises au Niger, pays très durement touché par les crises de 2005 et 2008, ont été des succès (voir pages 20-21).

PT (UE) : Il ne faut pas opposer PS et encouragement à la production, mais comprendre ce qui est souhaitable et durable pour la gestion des finances publiques et l’évolution du pays : le défi est donc de trouver le bon équilibre entre les différentes formes de transferts sociaux, compatibles avec des réalités budgétaires publiques (y compris l’APD). Les ressources sont en général très en deçà pour couvrir tous les besoins.

JLA (Fida) : Des programmes bien ciblés de PS, comme les transferts conditionnels, ont toute leur place



pour que les catégories les plus vulnérables puissent dépasser des stratégies de survie à court terme. Mais ces programmes ne doivent pas être un substitut aux efforts de développement agricole et rural.

SS (GAFSP) : En effet, ces instruments tels que les transferts monétaires ou les programmes d'alimentation scolaire sont les mesures les plus pertinentes pour réduire la pauvreté et la vulnérabilité face aux chocs et aux crises. Mais ils doivent être financés à long terme et liés à d'autres secteurs (santé, éducation).

GDS : Dans quel sens ont évolué les relations des bailleurs avec les États depuis 2008 ?

JPA (Fida) : Aujourd'hui les États disposent de politiques plus élaborées et de plus de compétences techniques. Ils deviennent plus exigeants vis-à-vis des bailleurs en termes de conception des programmes et de conditions de financement. De leur côté, les bailleurs (en tout cas le Fida) sont plus exigeants sur les résultats attendus et leur suivi, ainsi que sur les questions fiduciaires. Ils sont peut-être moins enclins à prendre des risques.

JLF (AFD) : Et puis depuis 2008 il y a une dynamique propre aux États africains avec les engagements de Maputo, avec davantage de discours de haut niveau pour une relance du secteur agricole, etc. traduits en engagements budgétaires.

SS (GAFSP) : Oui, il est de plus en plus reconnu en Afrique et par les pays donateurs, que le développement du continent relève avant tout de la responsabilité des États africains, du secteur privé africain et de la société civile africaine.

GDS : *Assiste-t-on à une meilleure coordination et à plus de cohérence dans les actions des différents programmes des bailleurs ?*

JPA (Fida) : Nous essayons tous d'aller dans cette direction, notamment en termes d'alignement avec les politiques nationales. Il y a des progrès là où les gouvernements assument leurs responsabilités de coordination. Mais l'APD reste beaucoup trop fragmentée et la modalité d'aide par « projet de bailleur » (plutôt que par programme du gouvernement) continue à dominer dans beaucoup de pays.

PT (UE) : Oui, on y travaille... Il ne faut pas attendre des partenaires qu'ils se coordonnent mais plutôt que les États africains obligent les partenaires à s'aligner sur les politiques nationales. En Afrique de l'Ouest, notamment dans le Sahel, la plupart des États ne peuvent pas se permettre de refuser des aides.

JLF (AFD) : Non, il n'y a pas assez de coordination entre bailleurs mais ce n'est pas si grave car la coordination est un palliatif au manque de leadership national. Si un gouvernement a une politique claire que les bailleurs appuient, l'essentiel est assuré. On a bien progressé dans la vision des priorités politiques exprimées par les États et dans le dialogue entre bailleurs pour certains domaines (irrigation, pastoralisme).

GDS : *Comment expliquer qu'en 2018, plus de 15% de la population d'Afrique de l'Ouest souffrent encore de la faim ? Pourquoi, selon vous, la faim recule presque partout dans le monde mais pas dans cette région ?*

JPA (Fida) : Cette prévalence de la sous-alimentation en AO est inférieure au taux continental de 20,4 %. L'Afrique de l'Est connaît une prévalence plus élevée. Ceci dit, la faim a cessé de reculer en Afrique et il y a sans doute plusieurs raisons qui se combinent : effets du changement climatique, conflits et insécurité au Sahel, explosion démographique, impact de l'épidémie d'Ebola...

SS (GAFSP) : Oui c'est un ensemble de circonstances qui entravent le développement agricole et menacent la SAN en Afrique. La variabilité du climat, la faiblesse des structures de gouvernance, l'instabilité politique, la corruption, la discrimination structurelle à l'égard des femmes et les violations des droits de l'Homme ont un impact négatif sur les efforts de la communauté internationale.

PT (UE) : La région a désormais les outils adéquats, avec des méthodologies qui se sont bien affinées (Réseau de prévention des crises du Club du Sahel (RPCA), Cadre harmonisé). Les chiffres doivent être relativisés (voir les résultats du RPCA de décembre 2018) : les crises alimentaires ont essentiellement lieu en zones de conflits.

JLF (AFD) : Oui, les systèmes d'alerte et d'information dans l'espace Cédéao sont assez bons (voir pages 18-19). Ils proposent une consolidation efficace des informations nationales. Ces systèmes sont structurés et soutenus par l'USAID, par le Pam, par des agences comme Agrhymet ou le Cilss etc. En 2008, certains États cherchaient à masquer la réalité mais aujourd'hui il y a une meilleure gestion et circulation des informations.

SS (GAFSP) : Mais il reste indispensable d'instaurer un dialogue politique avec les gouvernements et de conditionner l'APD aux réformes politiques, sociales et économiques. ■

Le virage entrepreneurial des politiques de sécurité alimentaire depuis 2008

Arlène Alpha (arlene.alpha@cirad.fr)

LA CRISE DE 2008 a conduit à l'émergence et à l'implication croissante du secteur privé (SP) dans les politiques agricoles d'Afrique de l'Ouest. Cet article, à travers une étude de cas sur le Burkina Faso, se demande en quoi cette dynamique rompt avec les politiques antérieures et interroge la capacité du SP à assurer la sécurité alimentaire de la région.

► Arlène Alpha est chercheuse au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad). Ses recherches portent sur les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques visant la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Afrique de l'Ouest.

► Lire aussi le Bulletin de veille n°343 d'Inter-réseaux sur le secteur privé, et le Bulletin de synthèse n°27, intitulé *L'implication du secteur privé dans les politiques agricoles et alimentaires en Afrique*.

► Sur les agropôles, lire le Bulletin de synthèse n°24 d'Inter-réseaux qui s'intitule *Les pôles de croissance agricole : la panacée aux maux de l'agriculture africaine?*

LA CRISE ALIMENTAIRE DE 2008 a amené les États d'Afrique de l'Ouest (AO) à prendre des mesures d'urgence pour soutenir leur offre nationale, être moins dépendants des marchés, et plus profondément, à revoir l'orientation de leurs politiques en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN). Le recours au secteur privé, renvoyant généralement pour les décideurs aux entreprises nationales et internationales pouvant investir en capitaux dans le secteur agricole et alimentaire, est devenu l'élément structurant de ces politiques.

Un changement de paradigme. Lorsque les deux politiques agricoles régionales sont définies au début des années 2000 — la politique agricole de l'Uemoa (PAU) et la politique agricole de la Cédéao (Ecowap) — la vision de la sécurité alimentaire et de la modernisation de l'agriculture qui prévaut repose sur les exploitants familiaux. Il est reconnu que ces acteurs produisent l'essentiel de la production alimentaire régionale et sont en même temps les premiers affectés par l'insécurité alimentaire. Le rôle du secteur privé est alors d'appuyer l'agriculture familiale dans des domaines bien précis en amont et en aval de la production (financement, intrants, transformation, etc.).

En réponse à la crise de 2008, de nombreux États d'AO ont mis en place des politiques de relance de la production agricole, en particulier dans la filière rizicole au travers de subventions aux intrants. Les efforts en matière de politiques publiques ont également porté sur l'opérationnalisation de l'Ecowap à travers les Plans nationaux et le Plan régional d'investissement agricole (PNIA et PRIA), la mise en place d'une Réserve régionale (lire aussi pages 30-32), puis l'Alliance globale pour l'initiative résilience (AGIR) en 2012.

À l'échelle continentale cependant, l'impulsion donnée aux politiques agricoles et de sécurité alimentaire a été toute autre et s'est fondée sur le secteur privé, comme l'illustre l'initiative *Grow Africa* du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) du Nepad lancée en 2011 avec le Forum Economique Mondial. Cette initiative entend soutenir les entreprises par des mesures incitatives (notamment législatives et fiscales) pour aider ensuite les petits exploitants. Les Chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine ont confirmé cette orientation en s'engageant à créer un environnement favorable à l'investissement privé

dans l'agriculture, l'agrobusiness et l'agroindustrie (Déclaration de Malabo, 2014). Dans cette vision, les entreprises apparaissent comme les éléments moteurs des transformations agricoles (mécanisation, irrigation, innovation, rendements, etc.) tandis que les exploitants familiaux prennent davantage le statut de bénéficiaires de ces transformations par des effets d'entraînement.

Une nouvelle vision de la SAN : le cas du Burkina Faso. On retrouve cette vision dans nombre de politiques de pays d'AO. C'est le cas du Burkina Faso, qui a adhéré à la Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition (Nasan) du G8 de 2012, s'appuyant elle aussi sur les investisseurs privés pour créer des opportunités économiques (emplois, marchés, contrats, etc.) et ainsi lutter contre la faim et la malnutrition. Le pays a également opté pour le développement de partenariats publics privés au travers des agropôles avec l'appui de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement.

Le Programme national du secteur rural (PNSR) 2011-2015 — correspondant au PNIA du Burkina — affichait une vision équilibrée entre soutiens aux exploitations familiales et à l'entrepreneuriat agricole mais misait sur les entreprises pour dynamiser le secteur agricole. La Nasan est venue amplifier ce mouvement en donnant un coup de projecteur aux mesures visant à encourager les investisseurs privés (par exemple le Code des investissements agricoles) et en renforçant leur poids politique. Dans le même temps, la création de Bagrèpôle en 2011 se traduisait par des incitations fiscales et des mesures foncières favorables aux investisseurs et consolidait l'orientation entrepreneuriale des politiques de sécurité alimentaire. L'agrobusiness est ainsi devenu le crédo des autorités politiques pour stimuler la croissance agricole et atteindre la sécurité alimentaire. Dans cette vision, les exploitants familiaux ne sont pas voués à disparaître et à tous se transformer en ouvriers agricoles, mais ils ne sont plus considérés comme les « fers de lance » du secteur agricole.

Une réalité contrastée de l'émergence du secteur privé au Burkina Faso. L'appel au secteur privé au Burkina Faso ne s'est cependant pas traduit sur le terrain par une vague d'investisseurs internationaux et nationaux. Le bilan de la mise en œuvre de la Nasan montre les difficultés des entreprises nationales à respecter leurs engagements d'investissement. Les

« L'agrobusiness est devenu le crédo des autorités politiques »



© Arlene Alpha, Burkina Faso, novembre 2015

Un tracteur de maïs à Bagré, symbole de modernisation de l'agriculture

aménagements de périmètres irrigués et de bas-fonds prévus n'ont pu être entièrement réalisés (problèmes de retard et de financement) et la production agricole s'est heurtée à des contraintes techniques, d'accès à la main d'œuvre, etc. Il faut aussi souligner que le processus Nasan était avant tout politique et que les engagements ont été pris dans l'urgence, avec la promesse de bénéficier du soutien des pays du G8. Les entreprises internationales ont formulé des engagements très vagues et n'ont pas investi au Burkina Faso pour des raisons diverses (y compris politiques et de sécurité). Les « agrobusinessmen » se sont révélés être des acteurs politiques, issus de l'élite urbaine qui avaient un accès facile au foncier et au capital mais n'étaient pas en mesure d'impulser une dynamique agricole (manque de compétences en agriculture, logiques d'accaparement foncier, désintérêt pour l'agriculture, etc.).

Ce constat ne doit cependant pas occulter l'existence d'un secteur privé en plein développement, constitué de nombreuses petites et micro-entreprises qui se lancent dans l'aviculture par exemple, pour répondre à la forte demande des consommateurs urbains, ou dans des unités industrielles de transformation du riz à Bagré.

Un nécessaire débat de politique publique sur le rôle du secteur privé. La crise de 2008 a constitué un élément de justification du renouveau des politiques agricoles et de la SAN. Le virage entrepreneurial pris par ces politiques s'inscrit dans un contexte post-crise marqué par des ressources publiques sous tension, une forte promotion du monde de l'entreprise (notamment auprès des jeunes), une montée en puissance des entreprises transnationales dans la gouvernance alimentaire et la persistance du paradigme néolibéral comme référentiel global des politiques. Le décalage entre les discours exhortant les investisseurs privés à investir à grande échelle dans l'agriculture et l'agroalimentaire et la réalité du terrain qui, dans le cas du Burkina Faso, rappelle que le dynamisme

rural vient principalement des exploitations familiales et des micro-entreprises est frappant.

Or, ces exploitations familiales et micro-entreprises réalisent l'essentiel des investissements agricoles et agroalimentaires et disposent d'atouts non négligeables en termes de flexibilité et d'adaptation face aux risques croissants sur les systèmes alimentaires. Outre l'aspect « miroir aux alouettes » que revêt l'attrait pour les grosses entreprises, celui-ci soulève des enjeux importants en matière d'équité dans l'allocation des soutiens publics entre les différents types d'acteurs privés. L'objectif affiché des politiques entrepreneuriales est d'aider les petits exploitants familiaux mais trop peu d'attention est portée à la parole de ces acteurs et au recueil de leurs besoins dans l'élaboration de ces politiques.

Des exploitants-entrepreneurs ? Les représentants des organisations paysannes au Burkina Faso font valoir que nombre d'exploitants familiaux sont aujourd'hui des entrepreneurs agricoles et, loin de diaboliser les entreprises, voient l'intérêt de leur développement dans le domaine de la transformation par exemple. Certains responsables d'entreprises considèrent que seules les entreprises formelles constituent le secteur privé en mesure de répondre au défi de la SAN, y compris sur le maillon de la production. Plus que jamais, un débat de politiques publiques s'impose sur le rôle respectif des différents acteurs du secteur privé (grandes et moyennes entreprises formelles, micro-entreprises, exploitants familiaux, etc.) au regard des transformations à conduire dans les systèmes alimentaires et sur les soutiens différenciés dont ils ont besoin. Ce débat doit expliciter et reconnaître l'existence de visions différentes. Sur quels acteurs s'appuyer ? Pour faire quoi ? Dans quelles filières ? Sur quels maillons ? Pour répondre à quels besoins ? Quels défis ? Avec quels arrangements institutionnels ? Quels soutiens, etc. ? Autant de questions à mettre à l'agenda politique des pays d'Afrique de l'Ouest. ■

L'état du commerce agro-alimentaire en Afrique de l'Ouest 10 ans après la crise

Fabien Tondel (ft@ecdpm.org), Sayouba Ouédraogo

LE COMMERCE ALIMENTAIRE EN AFRIQUE DE L'OUEST a évolué depuis 2008. La région est restée déficitaire pour son solde alimentaire, important toujours plus de denrées, et ses relations avec l'UE et les pays émergents se sont renforcées. Cet article revient sur ces aspects et plaide pour un rééquilibrage des relations commerciales.

► Fabien Tondel est chargé de mission à l'European Centre for Development Policy Management (ECDPM).

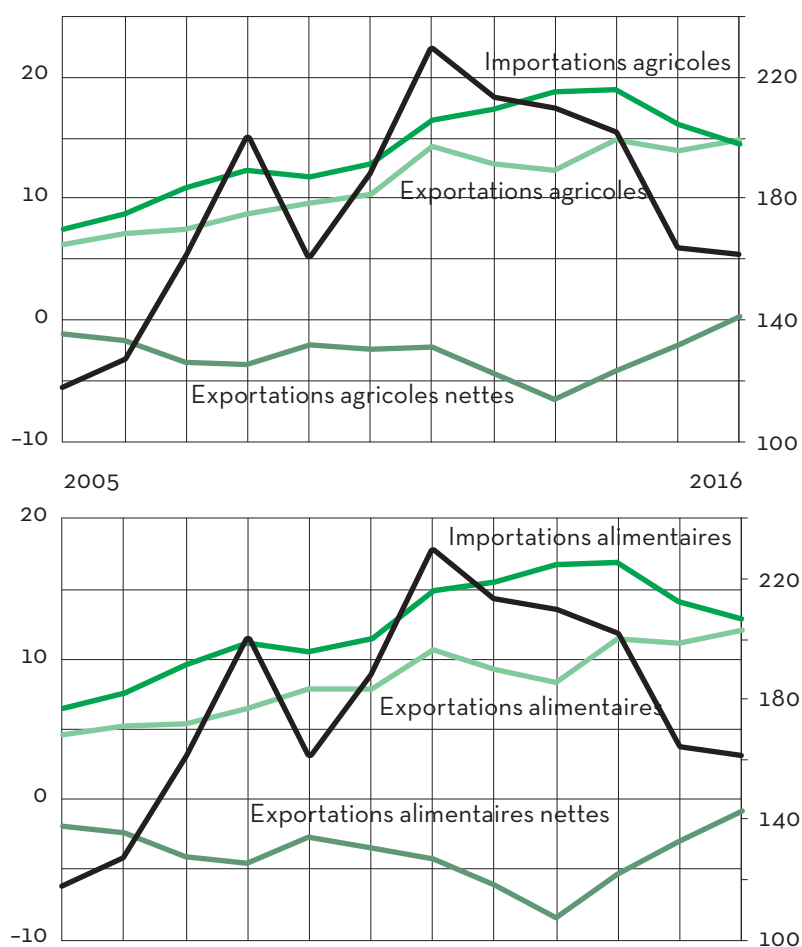
► Sayouba Ouédraogo est enseignant-chercheur au Centre d'études, de documentation et de recherche économiques et sociales (CEDRES), Université de Ouaga II.

B IEN QU'ÉTANT GÉOGRAPHIQUEMENT ÉLOIGNÉE des sources principales de la crise des prix alimentaires de 2008 (voir pages 6-9), l'Afrique de l'Ouest (AO) en a subi les conséquences immédiates (la flambée du prix du riz) et à plus long terme (l'inflation des prix alimentaires). Cela est en grande partie dû à la forte dépendance des pays ouest-africains aux marchés internationaux.

Un rééquilibrage du solde alimentaire ? Les échanges agricoles et alimentaires de l'AO avec le reste du monde ont continué à croître après 2008, à l'image de la croissance du commerce mondial. Les valeurs des exportations et des importations de la région ont augmenté à un rythme soutenu. La hausse rapide des prix internationaux de produits d'importation majeurs pour les pays ouest-africains (céréales, produits laitiers et huiles végétales), a notamment fait grimper leurs factures alimentaires. Ainsi, le solde

commercial alimentaire est devenu largement négatif entre 2007 et 2014. Grâce à une baisse de la valeur des importations alimentaires entre 2014 et 2016, le déficit commercial s'est réduit à un peu plus de 800 millions de dollars en 2016 (un peu moins qu'en 2005). Le facteur clé de ce rééquilibrage a été la baisse progressive des prix internationaux entre 2011 et 2016, conjuguée à une évolution favorable des cours des produits agro-alimentaires d'exportation pour les pays ouest-africains, celle-ci étant certainement liée à la reprise économique mondiale après la crise financière et économique. Bien qu'ayant pâti en temps de crise de sa dépendance aux marchés alimentaires internationaux, l'AO a ensuite bénéficié de la réponse de l'offre sur ces marchés, ainsi que de l'expansion de la demande pour ses produits d'exportation. Cela témoigne des risques liés à une ouverture importante du marché régional, mais aussi des bénéfices de l'accès aux marchés extrarégionaux.

Dans un contexte d'augmentation et de diversification de la consommation alimentaire, surtout en milieu urbain, la région est restée nettement déficitaire en blé, riz et lait, pourtant denrées de base. Les importations ont continué à croître après 2008 malgré une augmentation sensible de la production régionale. Le déficit commercial pour ces produits s'est en fait creusé au même rythme que la croissance de la population. La politique commerciale commune de la Cédéao, entrée en vigueur en 2015, protège très peu le marché régional pour ces trois produits (le tarif extérieur commun est de 20 % pour la farine de blé, 10 % pour le riz, et 5 à 10 % pour la poudre de lait). Étant donné les besoins grandissants et la montée de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition dans les villes, les dirigeants publics sont poussés à se reposer sur les importations au lieu de réformer structurellement les filières locales et régionales. Même si certains États ont renforcé la protection de leurs marchés domestiques après la crise, en utilisant d'autres instruments commerciaux, dans le cadre de stratégies de développement de la production locale, la tendance ne s'est pas inversée. D'autres facteurs sont intervenus comme la baisse du cours de la poudre de



Commerce agricole et alimentaire de l'Afrique de l'Ouest

Source : FAOSTAT. Commerce : en millions de dollars courants sur l'axe de gauche; Indice des prix alimentaires (noir) : axe droite.

Note : Les données sont pour la Cédéao, le commerce alimentaire exclut les produits halieutiques.

Importations nettes de produits alimentaires de base pour la Cédéao

Source : FAOSTAT. En indice (base 100 = 2005)

Note : Les importations de blé comprennent la farine, les importations laitières sont en équivalent lait.

lait due à l'abolition des quotas laitiers en Europe, la baisse des importations chinoises et l'embargo russe sur les importations européennes.

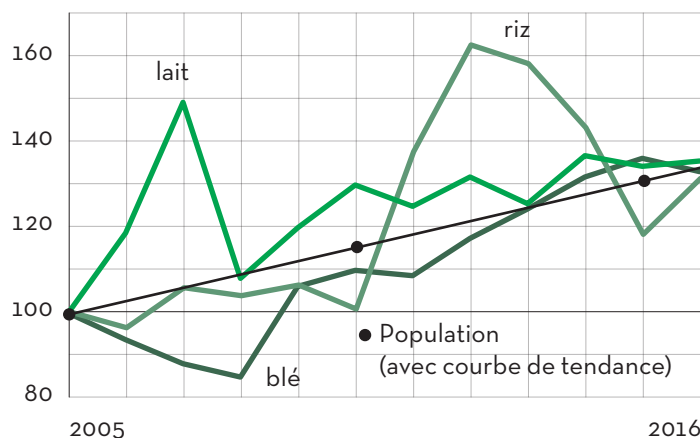
Un renforcement des relations commerciales avec l'UE.

Dans la période d'après-crise, l'Union européenne (UE) est restée le premier partenaire commercial de l'AO, loin devant la Chine et l'Inde. Une grande partie du commerce agro-alimentaire de l'AO avec l'extérieur (surtout pour les exportations) se fait avec l'UE. Les pays ouest-africains exportent vers l'Europe des produits agro-alimentaires non, ou peu, transformés (cacao surtout, mais aussi fruits tropicaux, noix, épices et légumes), et importent depuis l'Europe des denrées de base (blé, poudre de lait, viande de volaille et légumes) et des préparations alimentaires (aliments infantiles, etc.). L'entrée en vigueur éventuelle de l'Accord de partenariat économique (APE) entre l'AO et l'UE pourrait renforcer cette structure des échanges en abaissant les tarifs à l'importation pour la farine de blé et le lait à 5 %. Toutefois, entre 2007 et 2017, le solde commercial agro-alimentaire positif de l'AO avec l'Europe a augmenté, passant d'environ 900 à 1 800 millions d'euros.

La région a bénéficié d'une forte demande internationale tirée par les importations agricoles (notamment de coton) et alimentaires des économies émergentes (Chine, etc.), après 2008. La bonne performance des exportations agricoles a probablement permis à une partie des ménages ouest-africains d'endurer des prix élevés pour les produits alimentaires. Mais la demande de produits agricoles ouest-africains n'a pas bénéficié à tous les acteurs. Certains transformateurs locaux ont rencontré des difficultés à s'approvisionner en matières premières. Au sein de la région, les pays sahéliens, enclavés, n'ont pas bénéficié du même accès aux marchés internationaux que les pays côtiers, ou n'ont pas eu les ressources nécessaires pour s'insérer dans des filières agro-alimentaires porteuses au niveau international. Les ménages pauvres, ruraux et urbains, ne participant pas à ces filières ont souffert des prix relativement élevés des denrées.

La persistance d'entraves au commerce régional.

Le développement de circuits de commercialisation des produits agro-alimentaires entre les zones de production et les marchés de consommation au sein de la région a été entravé par de multiples obstacles. Bien qu'elles ne représentent pas l'ampleur du commerce transfrontalier informel, les données de la CnuCED indiquent que la part du commerce intra-africain dans le commerce des produits alimentaires total a faiblement progressé entre les années 1990 et 2010. Malgré les avancées de la politique agricole de la Cédéao, la coopération entre les pays ouest-africains dans ce domaine demeure limitée et les cas de filières agro-alimentaires structurées y sont encore rares.



Pallier les déséquilibres commerciaux. Dans le cadre des relations entre l'Afrique et l'Europe, une nouvelle approche semble se dessiner pour répondre à ces déséquilibres commerciaux. La Commission européenne a indiqué à plusieurs reprises sa volonté de renforcer l'appui au commerce intra-régional en Afrique. En septembre 2018, le Président de la Commission, Jean-Claude Juncker, a proposé la mise en place d'une « nouvelle alliance » avec l'Afrique pour promouvoir l'investissement et la création d'emplois. Cette initiative s'appuierait sur le plan d'investissement externe lancé en 2016, dont les secteurs prioritaires incluent l'agriculture et l'industrie agro-alimentaire, pour accroître les investissements et les financements privés dans des filières porteuses, en particulier en AO.

L'essentiel se situe néanmoins au niveau des politiques publiques ouest-africaines. Le développement d'une économie agro-alimentaire régionale plus équilibrée requiert une approche cohérente à plusieurs niveaux. À l'échelle nationale, les États doivent mettre en œuvre des stratégies multisectorielles (aux niveaux de la production, la transformation et la distribution), impliquant des réformes économiques et fiscales coordonnées, facilitant le développement de filières compétitives dans le marché régional et permettant aux producteurs d'obtenir des prix rémunérateurs. Les incitations aux investissements privés devront être accompagnées de mesures de soutien adéquates envers les acteurs économiques vulnérables (petites entreprises agro-alimentaires, ménages pauvres, femmes et jeunes), notamment dans les zones enclavées ou instables, où les infrastructures et les services publics sont peu développés, et où les indicateurs de sécurité alimentaire et nutritionnelle se sont détériorés.

Au niveau régional, les acteurs ouest-africains doivent faire face aux politiques commerciales de leurs partenaires internationaux qui peuvent être en contradiction avec leurs stratégies de développement et leurs processus d'intégration économique régionale, en privilégiant un régime commercial commun et en évitant les incohérences avec leurs politiques sectorielles régionales. Le régime commercial doit mieux protéger les secteurs sensibles et réduire l'exposition des opérateurs économiques à une variabilité excessive des prix agro-alimentaires, tout en éliminant les entraves au commerce au sein de la région. Ce régime doit aussi faciliter l'accès aux marchés internationaux, notamment pour l'importation d'intrants et d'équipements et pour la mobilisation d'investissements responsables pouvant contribuer au développement des filières locales. ■

Entretien avec le Commissaire de la Cédéao : quelles solutions régionales à la crise ?

Contact : Alain Sy Traoré (atraore@ecowas.int)_

DANS UN ENTRETIEN EXCLUSIF, monsieur le Commissaire de la Cédéao revient sur l'impact de la crise alimentaire de 2008 sur le renforcement de la politique agricole de la région en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Il évoque aussi les outils développés pour y faire face, comme la Réserve régionale de sécurité alimentaire.

► Sékou Sangaré est Commissaire en charge de l'Agriculture, de l'Environnement et des Ressources en eau au sein de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (Cédéao).

► Retrouvez l'entretien dans son intégralité sur le site d'Inter-réseaux.

► Lire aussi *L'agriculture et l'alimentation en Afrique de l'Ouest : Mutations, performances et politiques agricoles*, Cédéao, 2015.

► Sur la Réserve régionale de sécurité alimentaire, lire l'article de l'Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation (Araa), intitulé « Marchés institutionnels alimentaires : une opportunité pour les producteurs ? », dans le précédent *Grain de Sel* n°75 sur l'aval des filières vivrières.

► Lire aussi le *Bulletin de synthèse* n°19, intitulé « Quel bilan pour la politique agricole ouest-africaine, dix ans après son adoption ? », sur le site d'Inter-réseaux.

GRAIN DE SEL (GDS) : Dans quelle mesure les questions liées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle et à la vulnérabilité des ménages sont-elles mieux intégrées dans les politiques régionales depuis la crise alimentaire de 2008 ?

SÉKOU SANGARÉ : Dès le début des années 2000, les pays ouest-africains ont pris la mesure des conséquences néfastes d'un trop fort désengagement de l'État d'un secteur agricole stratégique tant sur le plan de l'emploi, des revenus, de la sécurité alimentaire, mais aussi de son rôle d'entraînement de l'ensemble de l'économie. La politique agricole régionale (l'Ecowap) est née en 2005 de ce sursaut des gouvernements et de la mobilisation des organisations paysannes (OP).

La crise de 2008 a eu deux conséquences majeures sur la politique : la nécessité de mieux structurer les chaînes de valeur et une prise de conscience plus aiguë que l'insécurité alimentaire est moins un problème de disponibilités alimentaires que d'accès aux vivres. Il faut répondre à l'urgence tout en apportant des réponses structurelles dans un contexte de forte croissance démographique, d'urbanisation accélérée, d'insécurité diffuse, de contrainte budgétaire et de rareté de l'aide, etc.

Concernant les chaînes de valeur agro-alimentaires, celle-ci s'allongent et se complexifient. L'agriculture en reste le pilier, mais 40 % de la valeur ajoutée de l'économie alimentaire est désormais le fait d'activités non agricoles. Tout effort visant à améliorer la production agricole se révélera insuffisant si les activités en aval ne sont pas abordées simultanément. L'intégration au marché exige des gains de compétitivité et une meilleure coordination de l'ensemble de la chaîne agro-alimentaire pour garantir des revenus suffisants à tous les acteurs.

Concernant la vulnérabilité, la région a fait des progrès considérables, tant sur le plan du diagnostic, que des réponses. Au niveau de la connaissance, la région et l'ensemble de ses partenaires ont mis en œuvre une approche unique et consensuelle d'évaluation des risques et de la situation alimentaire : le Cadre harmonisé (voir pages 18-19). Sur le plan des réponses, de nombreux changements ont été initiés pour transformer et moderniser les exploitations familiales. Le développement de la stratégie régionale de stockage s'inscrit aussi dans cette perspective, tout comme la promotion des filets sociaux de sécurité alimentaire (voir page 22) et les mesures de renforcement de la résilience.

GDS : Pouvez-vous revenir sur le bilan de l'Ecowap plus de 10 ans après son adoption ?

SÉKOU SANGARÉ : L'adoption et la mise en œuvre de l'Ecowap ont constitué un puissant facteur de repositionnement du secteur agricole dans les agendas des décideurs publics, des OP, du secteur privé. Au-delà de l'amélioration de la coordination des interventions entre les États et la Cédéao, l'Ecowap a permis d'engranger des gains de production et parfois de productivité pour des spéculations qui ont bénéficié de très bonnes incitations et d'un bon accès au marché. Les céréales, les productions animales, les racines et tubercules auxquels s'ajoutent les produits horticoles et maraichers, ont réalisé un bond important. Il en a résulté une augmentation substantielle des transactions intracommunautaires de produits agropastoraux.

Ces performances ont été réalisées en dépit des insuffisances que nous notons encore et sur lesquelles mon département s'investit : insuffisance des concertations dans l'élaboration et la

mise en œuvre des PNIA ; accompagnement insuffisant des acteurs dans la mise en œuvre des politiques ; faible alignement de certains partenaires sur les orientations et priorités de la politique régionale ;

incohérence entre l'Ecowap et d'autres politiques sectorielles (Union douanière, APE, etc.).

La crise de 2008 a été un accélérateur de la mise en œuvre de l'Ecowap. Elle a été le déclic pour mieux prendre en compte le fonctionnement des marchés, la nutrition et la protection sociale, bref de tout ce qui permet de renforcer la résilience des populations vulnérables.

GDS : Quel bilan faites-vous de la Réserve régionale de sécurité alimentaire ?

SÉKOU SANGARÉ : Le développement du stockage est inscrit dans l'Ecowap depuis 2005. Les pays sahéliens ont une grande expérience dans ce domaine, tant au niveau des organisations locales qu'au niveau des stocks nationaux de sécurité. Le réseau des structures en charge de la gestion des stocks (RESOGEST) est né dès 2007. Ce qui a changé avec la crise de 2008, c'est la prise de conscience de la communauté internationale qui s'est ralliée aux choix ouest-africains. Depuis, l'ensemble des a fait le choix de promouvoir un système de réserves régionales en AO. Adoptée par les chefs d'État en 2013, la Réserve régionale de sécurité alimentaire (RRSA) est désormais une réalité.

**« La région est devenue un
partenaire actif de la gestion des
crises futures ! »**



© Araa

Au total c'est près de 30 000 tonnes de céréales qui ont été stockées puis mobilisées en réponse aux crises.

Je ne vous cache pas que ce chantier est complexe. D'une part, la situation du stockage est très hétérogène entre les pays, et nous travaillons à une convergence progressive des approches et pratiques des pays. Ensuite, il y a la question des ressources, car le stockage est coûteux. La région a la volonté de faire de cette réserve un instrument pérenne et souverain. On ne peut donc pas se placer dans une logique traditionnelle de projets financés par l'aide publique au développement. Or aujourd'hui, les moyens de la Cédéao restent trop limités. Nous sommes attachés désormais à concevoir des mécanismes de financement novateurs, générant de nouvelles ressources.

Dès 2017, la Réserve est intervenue dans le cadre de la réponse à la crise alimentaire du Nord Nigéria, puis en 2018 au Niger, au Burkina Faso, ainsi qu'au Nigéria et au Mali dans les prochaines semaines. Dans le même temps, nous avons engagé une rotation technique des premiers stocks entreposés au Ghana, qui a permis de fournir les programmes gouvernementaux de cantines scolaires. Tous les vivres sont originaires de la région. Certaines OP ont été en capacité de répondre aux appels d'offres de la RRSA et de contribuer à son approvisionnement. Je veux amplifier ce lien entre les producteurs et la Réserve.

GDS : Qu'en est-il de la Réserve financière qui devait compléter le stock physique et diversifier les réponses aux crises alimentaires ?

SÉKOU SANGARÉ : C'est un chantier de longue haleine,

inscrit dans la perspective plus large de mise en place du Fonds régional pour l'agriculture et l'alimentation, véritable « poutre maîtresse de la maison Ecowap ». Le budget 2019 de la Commission de la Cédéao et de ses institutions spécialisées, dont l'Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation (Araa), qui vient d'être adopté nous permet d'opérationnaliser le Fonds régional. Les ressources sont encore modestes au regard des besoins et des priorités. Mais le processus est enclenché et certains partenaires financiers sont prêts à y placer leurs ressources et à s'appuyer sur les mécanismes de gestion rigoureux qui doivent l'accompagner. Je suis très optimiste sur les progrès structurants que nous allons pouvoir réaliser sur cette base. Vous savez, nos États ont de multiples contraintes budgétaires et certains tardent à reverser le prélèvement communautaire qui frappe les importations et est destiné à financer la Cédéao. Mais avec l'Ecowap dans son ensemble, et la RRSA en particulier, les États perçoivent de façon plus claire les bénéfices qu'ils tirent de l'intégration régionale et de la mise en place d'outils communautaires efficaces.

En résumé, nous avons rempli le mandat que nous ont confié les chefs d'État. L'instrument est en place, fonctionne, fait ses preuves. Il reste maintenant à monter en puissance et à le pérenniser.

GDS : Est-ce que la stratégie de stockage fondée sur le recours à la RRSA après la mobilisation des stocks de proximité et nationaux se révèle pertinente pour affronter les situations alimentaires critiques ?

SÉKOU SANGARÉ : La région est engagée dans le ➔

Monsieur le Commissaire, Sékou Sangaré, remettant des vivres à l'État du Burkina Faso en août 2018

renforcement simultané des trois lignes de défense complémentaires : le stockage de proximité à travers des appuis aux OP, le stockage national de sécurité avec les appuis institutionnels aux États, et enfin le déploiement des instruments régionaux de stockage qui reposent sur la RRSA et sur la mutualisation d'une part des stocks nationaux des États membres.

La région est ainsi devenue un partenaire actif de la gestion des crises futures, agissant auprès de la communauté humanitaire internationale avec un rôle croissant de coordination des interventions.

GDS : *Au-delà de la gestion des crises, la RRSA doit-elle aussi devenir un instrument de régulation des prix et un débouché sécurisé pour les exploitations familiales ?*

SÉKOU SANGARÉ : C'est un sujet délicat mais que j'ai choisi de prendre à bras le corps. Dans la région, nous pensons que le stockage doit contribuer aux différentes dimensions de la SAN : réduction de la volatilité des prix, débouché pour les producteurs à travers les achats institutionnels, interventions humanitaires. Mais la communauté internationale est divisée à ce sujet. Il suffit de regarder la difficulté à faire évoluer les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur ce plan, alors que ces règles sont absurdes !

Pour autant, la RRSA n'est pas le seul levier dont nous disposons. Nous comptons poursuivre les efforts entrepris, à travers notamment l'adoption de mesures de soutien au stockage privé et professionnel, le renforcement des mécanismes de tierce détention, et une meilleure organisation interprofessionnelle des acteurs des chaînes de valeur. Je crois plus en une combinaison d'instruments pour améliorer le fonctionnement des marchés et réguler les prix, qu'à un office régional d'intervention sur les marchés qui pourrait s'avérer très coûteux et très difficile à gouverner.

GDS : *Depuis 2008, le paysage institutionnel de la région a changé. L'Araa a-t-elle permis d'améliorer la mise en œuvre des programmes régionaux ? Sa pérennité institutionnelle et financière est-elle assurée ?*

SÉKOU SANGARÉ : Un des acquis majeurs au plan institutionnel de l'Ecowap est la création de l'Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation (Araa) ; structure dédiée à la coordination et au suivi de la mise en œuvre des projets et programmes. Dans son fonctionnement actuel, l'Agence joue le rôle d'interface entre le Département Agriculture Environnement & Ressources en eau (DAERE) et les parties prenantes de l'Ecowap dans le suivi de la mise en œuvre des programmes et stratégies régionaux. Cette fonction permet d'améliorer la visibilité

de la Cédéao auprès des institutions et des acteurs régionaux dans la concrétisation des orientations et priorités de l'Ecowap sur le terrain.

Les défis sont encore importants : étendre les fonctions de l'Araa à l'ensemble des politiques mise en œuvre par le DAERE ; renforcer le personnel technique pour améliorer son efficacité ; garantir un financement conséquent, etc. Ces enjeux sont pris en compte dans le cadre de la réforme institutionnelle en cours de la Cédéao.

GDS : *Les principes de mise en œuvre de l'Ecowap ont-ils permis dans la pratique, de clarifier les mandats politiques et techniques des institutions régionales ?*

SÉKOU SANGARÉ : L'Ecowap s'appuie sur trois types d'institutions reconnues par les instances et dont les fonctions sont clairement définies : les instances de pilotage politique, les organes de consultation et de concertation avec le Comité consultatif pour l'agriculture et l'alimentation et le Comité inter-département pour l'agriculture et l'alimentation, les institutions techniques spécialisées et les acteurs professionnels impliqués dans la mise en œuvre opérationnelle des projets et programmes selon leurs compétences (Araa et institutions de coopérations technique, réseaux d'OP, interprofessions, ONG, etc.).

Dans la pratique ce dispositif est bien internalisé par l'ensemble des acteurs régionaux, mais il reste néanmoins des progrès à faire en matière de coordination et de synergies à renforcer entre la Cédéao et certaines institutions de coopération régionale considérées comme ses « bras techniques ».

GDS : *Faut-il compléter les outils existants pour rendre l'Ecowap encore plus apte à répondre aux crises ?*

SÉKOU SANGARÉ : Il faudra notamment veiller au risque de voir s'estomper, le temps passant depuis 2008, certaines des priorités qui avaient conduit à la formulation des programmes phares tel que la stratégie régionale de stockage alimentaire.

Je vois trois directions de travail pour les prochaines années : opérationnaliser et crédibiliser le fonds régional et le doter de ressources conséquentes ; stabiliser et consolider notre dispositif institutionnel, en particulier en renforçant les organes d'orientation et de concertation, ainsi que l'Araa et les autres institutions spécialisées ; et enfin, éviter la dispersion d'initiatives qui nous distraient de nos priorités, et réunir l'ensemble des partenaires autour d'axes stratégiques de transformation de nos agricultures en mesure de créer les conditions d'une SAN pour tous. ■

Regards croisés : L'Afrique de l'Ouest a-t-elle les moyens de répondre à la prochaine crise alimentaire ?

Diery Gaye (dierygaye2005@yahoo.fr), Mahalmoudou Hamadoun (mahalmoudou.hamadoun@cilss.int), Paloma Duran y Laguna (paloma.duranyl@laguna@oecd.org)

► Diery Gaye est administrateur du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR), et secrétaire général de la Fédération des producteurs maraichers de Niayes, au Sénégal.

► Mahalmoudou Hamadoun est coordonnateur du Programme régional d'appui à la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS).

► Paloma Duran y Laguna est directrice de la Division des partenariats mondiaux et des politiques à la Direction de la coopération pour le développement (DCD) de l'OCDE. Les réponses de Paloma Duran y Laguna à cet entretien ont été fournies avec l'appui de Cyprian Fabre, analyste des politiques – Conflit, fragilité, résilience.

DIX ANS APRÈS LA CRISE ALIMENTAIRE DE 2008, l'environnement socio-économique a évolué, de nouvelles préoccupations ont émergé (changement climatique, enjeux sécuritaires) et ont une incidence sur la sécurité alimentaire. Il est alors intéressant de se demander si l'Afrique de l'Ouest est désormais mieux préparée face au risque de crise ?

GRAIN DE SEL (GDS) : En 2009, Oliver de Schutter, alors rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, déclarait « toutes les conditions sont réunies pour une nouvelle crise alimentaire [...] ; la question n'est pas de savoir si elle aura lieu, mais quand ». Qu'en pensez-vous ?

MAHALMOUDOU HAMADOUN (MH) – CILSS : L'éventualité d'une crise est probable pour l'Afrique de l'Ouest (AO) et du Sahel mais la crise de 2008 a permis à la région de tirer des leçons. La question à se poser est de savoir si les dispositions prises par les acteurs sont aujourd'hui suffisantes pour tacler une prochaine crise.

DIERY GAYE (DG) – CNCR : La population a conscience que la crise peut arriver à tout moment, or comme dit l'adage, « mieux vaut prévenir que guérir » ! Il faut donc dès maintenant intégrer la force de travail qu'est la jeunesse d'Afrique, ce qui nécessite un travail d'information et de sensibilisation. Les outils de production ne doivent pas être trop pénibles car ce sont ces difficultés qui chassent nos jeunes du secteur agricole.

PALOMA DURAN Y LALAGUNA (PD) – OCDE : L'état de crise alimentaire est en quelque sorte une situation permanente au Sahel, mais il existe d'énormes disparités entre le Sahel et le littoral de l'Afrique de l'Ouest. Ce dernier dispose d'un accès plus facile et moins cher à l'importation et à l'exportation de produits alimentaires.

GDS : Quelles sont les nouvelles causes des crises alimentaires depuis 2008 ?

MH (CILSS) : En 2008, la crise était liée à des facteurs conjoncturels comme la hausse des prix agricoles, ou une diminution des productions céréalières notamment (voir pages 6-8). Désormais de nouvelles menaces s'ajoutent comme le changement climatique ou l'insécurité qui gangrène notre espace et concerne l'essentiel de la région (Mali, Niger, Burkina, Mauritanie, Nigéria). Et puis le défi démographique est toujours là, or c'est aux États d'agir en faveur d'une régulation !

DG (CNCR) : Le changement climatique engendre des inondations, des sécheresses qui affaiblissent les systèmes de production et accroissent les pressions sur les rares terres disponibles. Les variabilités climatiques affectent donc les équilibres sociaux (hausse des conflits) et alimentaires (rareté des ressources naturelles, déséquilibres des systèmes d'élevage,

etc.), et pèsent sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN).

PD (OCDE) : Mais surtout, en AO, le changement fondamental des dernières décennies est que les ruraux pauvres ne produisent plus l'essentiel de leur nourriture, ils l'achètent sur le marché. En conséquence, l'insécurité alimentaire est liée à la pauvreté et l'extrême pauvreté est rurale. De plus en plus, les plus pauvres ne travaillent pas sur leurs terres, mais gagnent un salaire en travaillant sur celles de quelqu'un d'autre et achètent de la nourriture avec ce salaire. Les crises alimentaires de 2018 sont des crises de prix et d'accès au marché plus que de production.

GDS : Quels sont les outils dont dispose désormais la région pour mieux prévenir les crises ?

DG (CNCR) : A la suite de 2008, la région et les pays, avec l'appui des partenaires techniques et financiers, ont mis au point des outils pour mieux prévenir le risque d'une nouvelle crise. Ainsi, les filets sociaux de sécurité alimentaire (voir page 22) ou encore la Réserve régionale de sécurité alimentaire mise en place sur trois niveaux par l'Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation (Araa) (voir pages 30-32), sont des outils importants. Mais encore faut-il que l'ensemble des acteurs, producteurs et surtout institutionnels, œuvrent pour garantir leur pérennité et que ces outils bénéficient directement aux ayants droits.

MH (CILSS) : La région dispose depuis 1994 d'un dispositif de prévention et de gestion des crises, régulièrement renforcé et amélioré et qui lui permet de ne pas être surprise par les crises. Ensuite, la région a développé des systèmes d'informations sur les marchés (SIM) et sur les stocks disponibles au niveau des pays. Ils servent à mettre à disposition des pays déficitaires les surplus disponibles et ainsi faciliter les échanges et réguler les prix. Cela a abouti en 2012 à la création du réseau des sociétés

de gestions des stocks. Et puis, avec des partenaires comme USAID, la région s'est engagée dans un suivi du commerce transfrontalier. La mise en place de corridors au Sahel et en Afrique de l'Ouest a fluidifié les échanges. Par ailleurs, face au défi sécuritaire les outils actuels ne sont pas suffisants.

Enfin, la région a réagi avec l'instauration de la charte de prévention et de gestion des crises (PRE-GEC) signée en 2011 et adoptée en 2012 ; principal instrument de gouvernance et de suivi des crises alimentaires de notre espace. On trouve aussi le

« On ne peut pas dire qu'il n'y aura pas de nouvelle crise »

☞ Réseau de prévention et de gestion des crises alimentaires (RPCA), voir pages 18-19. Il s'agit de l'instance ouest-africaine suprême en matière de reddition des comptes par rapport à la gouvernance alimentaire. On ne peut pas dire qu'il n'y aura pas de nouvelle crise mais on essaie de faire en sorte que ce qui est arrivé en 2008 ne puisse plus nous surprendre.

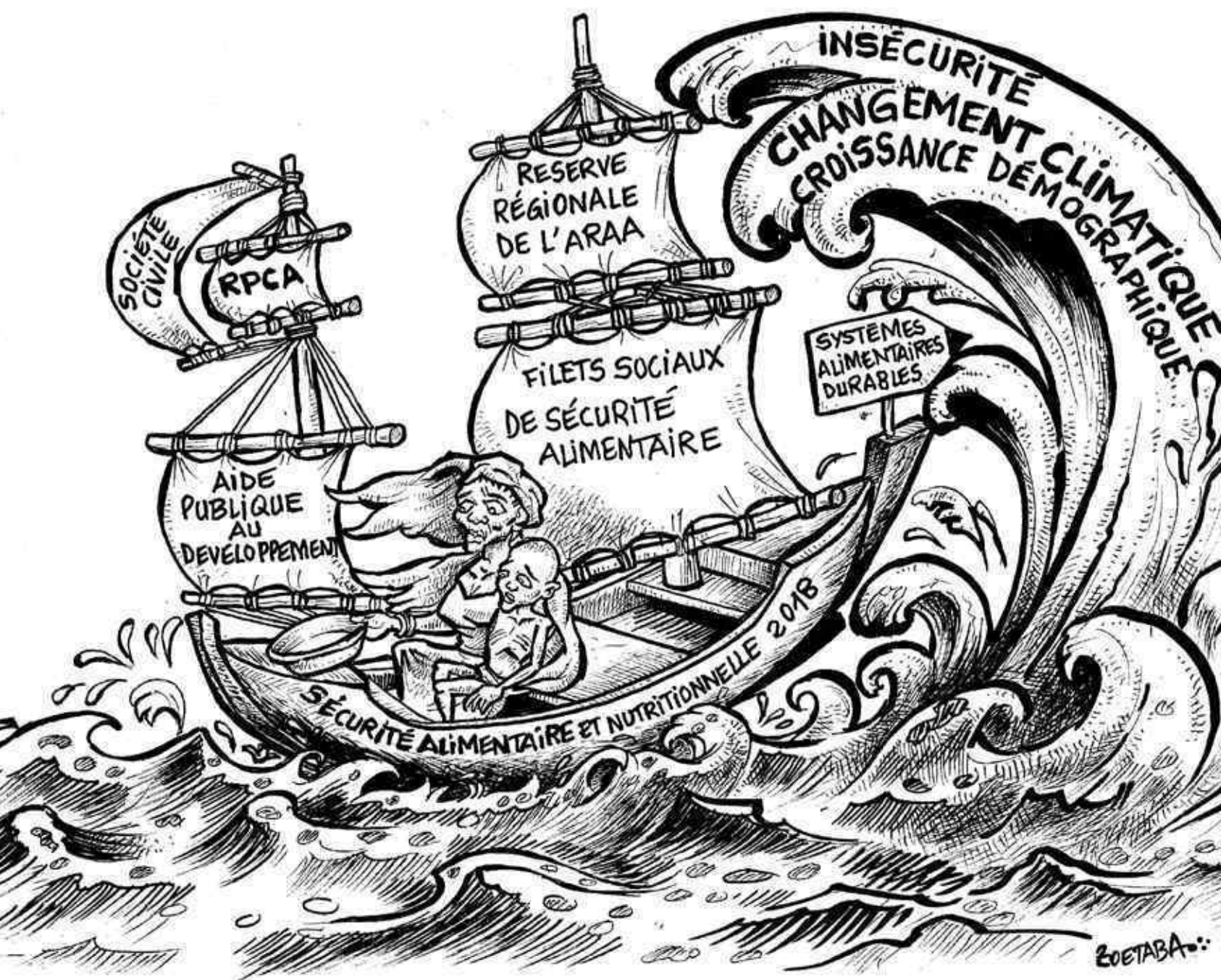
GDS: Depuis 2008, il semble que l'aspect nutritionnel soit davantage pris en compte dans la sécurité alimentaire. Comment expliquer cette évolution vers un concept moins technique, plus « politique » ?

DG (CNCR): Les initiatives politiques prises à la suite des pics des crises de 2008 et 2010, comme l'initiative AGIR ou *Scale Up Nutrition*, ont contribué à faire de

la malnutrition un problème politique et à établir un lien entre la malnutrition et le développement.

MH (Cilss): En fait, tout dépend de la prise en charge de la dimension nutrition au niveau institutionnel. Pendant longtemps les questions de nutrition et de sécurité alimentaire n'étaient pas gérées aux mêmes niveaux. La nutrition était traitée par les départements « santé », alors que la sécurité alimentaire l'était par les départements « agriculture » ou « élevage ». Cette distinction au niveau des pays posait des problèmes d'application. Il faut de la synergie et des complémentarités dans les secteurs et les acteurs qui gèrent les questions liées à la SAN. Le Cilss inclut les aspects nutritionnels dans la sécurité alimentaire depuis toujours.

En 2018, 256 millions d'africains souffrent toujours de la faim



Et puis quand on parle de crise alimentaire dans l'espace Cédéao, l'aspect nutrition vient noircir les données sur la sécurité alimentaire. Les taux de production agricole et d'accès sont bons, mais la nutrition va au-delà de la seule disponibilité, elle comprend des facteurs sociologiques, culturels.

GDS : Selon vous, la crise alimentaire de 2008 a-t-elle permis de réveiller les consciences et d'aboutir à des améliorations significatives de la SAN, notamment pour les producteurs (voir pages 15-16, les réponses de D. Gaye sur ce point) ?

PD (OCDE) : Certainement, la crise a fait prendre conscience aux producteurs du rôle primordial qu'ils jouent dans la société et que par conséquent, ils ne doivent pas être marginalisés, pour leur propre survie et celle des ménages qu'ils nourrissent. Notre organisation a pris des mesures relatives à la contractualisation de certains produits ce qui permet de sécuriser les prix, les revenus et de ne pas laisser les producteurs à la merci du marché. De plus, on a développé des formations et pris des engagements en faveur de la SAN.

MH (Cilss) : En effet, après la crise les organisations paysannes se sont mieux organisées, le Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest (Roppa) a par exemple atteint sa vitesse de croisière en 2008-2009. Elles sont devenues des acteurs qui comptent, qui traitent avec les partenaires techniques et financiers au même titre que les institutions régionales.

PD (OCDE) : Les acteurs à la base, les producteurs, les paysans, savent qu'ils doivent être à l'origine des changements et qu'ils ne peuvent être attentistes en matière de SAN. Les acteurs régionaux comme les partenaires techniques et financiers doivent contribuer à une meilleure prise en compte de la SAN et nous aider à lutter contre le risque de crise alimentaire. C'est un appel à la solidarité mondiale !

MH (Cilss) : La crise a aussi fait émerger de nouveaux acteurs comme le secteur privé agroalimentaire qui, depuis 2010, veut jouer un rôle dans la gouvernance de la SAN (voir pages 26-27). Les investissements des acteurs privés dans l'agriculture sont une opportunité pour nourrir les populations d'AO. On a de nouveaux partenaires aussi, comme la Chine ou le Brésil avec lesquels la région essaie d'avancer dans la mise en œuvre des politiques.

PD (OCDE) : Et puis dans une certaine mesure la crise a contraint les familles à développer des ressorts de résilience en matière d'agriculture, d'élevage, d'activités commerciales et de services. Certaines de ces stratégies se fondent sur les liens sociaux (les envois de fonds représentent une source majeure de flux financiers extérieurs vers l'AO) et impliquent la mobilité des populations (des migrations saisonnières vers les pays voisins).

GDS : L'AO aura-t-elle les moyens de nourrir l'ensemble de sa population d'ici 2050 ?

PD (OCDE) : En principe oui. Mais sans tenir compte

du Nigeria, tous les pays dépendent encore de l'importation pour nourrir leur population, même les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest exportent des matières premières et importent du riz, principalement d'Asie. Aucun pays du Sahel n'est en sécurité alimentaire actuellement.

MH (Cilss) : L'AO continue d'importer car c'est inscrit dans ses pratiques culturelles, ses habitudes alimentaires. Le Sénégal par exemple, produit suffisamment de riz pour nourrir l'ensemble de sa population mais importe malgré tout 1 million de tonne de riz par an. Il faut donc mettre l'accent, non pas sur la production agricole mais sur la productivité de l'espace. Et dans le même temps il faut agir sur la démographie, sinon en 2050 besoins et disponibilités ne seront pas équilibrés. Enfin, sur les 17 États de la région, 9 investissent entre 10 et 15 % de leur budget dans le secteur agricole. Mais comme on dit au Burkina, « c'est bon, mais ce n'est pas arrivé », il faut encore plus d'investissements des États et de la région dans le secteur.

DG (CNCR) : D'autres conditions sont à réunir. La question du foncier doit être prise en compte, les ressources naturelles sont à préserver, la question de l'irrigation nécessite d'être mieux gérée, et les conflits sociaux jugulés pour aboutir à la paix sociale. Il y a un ensemble de facteurs et de mesures à prendre collectivement pour aboutir à des avancées en matière de SAN.

GDS : Comment tendre vers des systèmes de production agricole durables, capables de nourrir l'ensemble de la population ouest-africaine ?

MH (Cilss) : Actuellement, la lutte contre l'insécurité capte l'essentiel des ressources alors que les budgets dédiés à l'agriculture devraient être de 20 à 25 %. Le secteur agricole doit constituer la priorité des investissements nationaux et régionaux face aux défis du changement climatique et de la démographie.

PD (OCDE) : En effet, l'urbanisation va continuer à croître fortement et, par conséquent, la pauvreté urbaine deviendra dominante. Cela signifie inévitablement qu'une population rurale moins nombreuse devra augmenter sa productivité pour maintenir sa production alimentaire à un niveau acceptable, et que les pays devront également importer plus de nourriture. Cette tendance nécessite une augmentation substantielle des investissements dans le secteur du développement rural et agricole. Ainsi, le paradigme de la lutte contre la pauvreté rurale reste attaché à l'objectif d'une agriculture plus productive et d'une chaîne de valeur agricole mieux intégrée.

DG (CNCR) : Oui, pour aller vers des systèmes alimentaires durables il est nécessaire d'atteindre une gestion durable des ressources, en limitant notamment l'utilisation abusive d'intrants chimiques. Cela passe à la fois par une meilleure formation et sensibilisation des producteurs à ces questions, mais aussi par un engagement fort des institutions à investir ! ■



Inter-réseaux en quelques mots

INTER-RÉSEAUX DÉVELOPPEMENT RURAL A ÉTÉ CRÉÉ EN 1996, à l'initiative de personnes engagées dans le développement rural et avec l'appui des pouvoirs publics français. Depuis ses débuts Inter-réseaux a évolué et se définit aujourd'hui comme un réseau euro-africain multi-acteurs.

La finalité d'Inter-réseaux est de créer les conditions pour que les acteurs engagés dans le développement agricole et rural puissent agir en faveur des populations rurales et du développement d'une agriculture durable, basée sur l'exploitation familiale, et capable de relever les défis : (i) de nourrir les populations africaines dans un contexte de dé-

veloppement démographique important; (ii) de créer des emplois et des revenus afin de lutter contre la pauvreté.

Pour cela IR travaille sur trois axes avec ses membres et partenaires :
i) renforcer les capacités des acteurs pour la production de connaissances, la capitalisation des expériences et la valorisation et la diffusion de celles-ci ; ii) participer à la construction de travaux et de réflexions sur les enjeux du développement rural et agricole, en vue de contribuer à l'amélioration des politiques et des pratiques ; iii) participer à la mise à disposition de la communauté du développement, des informations pertinentes sur le développement agricole et rural.

Votre revue Grain de sel

Participez à l'élaboration de votre revue

Écrire dans *Grain de sel* ou participer à la rédaction d'un article pour un dossier ? Réagir à un article ? Apporter un témoignage, un avis ? Débattre d'un sujet ? C'est possible, et c'est simple !

Pour cela, il suffit de nous adresser vos contributions, individuelles ou collectives, à inter-reseaux@inter-reseaux.org

Tout texte est le bienvenu, quel que soit son format, dans la mesure où il pourra être valorisé de multiples façons (encadré, article de une ou deux pages, article sur le site web d'Inter-réseaux, etc.). Vous pouvez également nous suggérer des thématiques à creuser, par email ou courrier postal, cela nous intéresse !

Inter-réseaux en France a déménagé, merci de noter nos nouvelles coordonnées :

Inter-réseaux, Campus du jardin d'agronomie tropicale – René Dumont, 45 bis avenue de la Belle Gabrielle, 94736 Nogent sur Marne cedex, France.

Vous recherchez un article dans un précédent numéro de Grain de sel ?

Vous pouvez retrouver les numéros déjà parus sur le site web d'Inter-réseaux et en particulier les articles des derniers dossiers :

- N°75 : L'aval des filières vivrières, une opportunité pour les agricultures familiales en Afrique de l'Ouest ?
- N°73-74 : Le pastoralisme a-t-il encore un avenir en Afrique de l'Ouest ?
- N°72 : Agriculteurs et accès au financement : quel rôle pour l'État ?

Annonce aux abonnés de Grain de sel

Afin d'économiser des frais de port et d'édition, de plus en plus coûteux, nous vous proposons de recevoir *Grain de sel* via email en format PDF. Si vous êtes d'accord, merci de nous le confirmer par email à l'adresse suivante : secretariat@inter-reseaux.org, en précisant vos nom, prénom, organisme et adresse postale pour que nous puissions vous retirer de notre liste d'envoi courrier.

RECEVOIR GRAIN DE SEL

Grain de sel est diffusé par abonnement gratuit. Pour vous abonner, envoyez un courrier postal avec vos prénom, nom, adresse postale et adresse de courrier électronique à Inter-réseaux, Campus du jardin d'agronomie tropicale – René Dumont, 45 bis avenue de la Belle Gabrielle, 94736 Nogent sur Marne cedex France ou à Inter-réseaux, 09 BP 1571 Ouagadougou 09 Burkina Faso ou bien encore en envoyant un email à : secretariat@inter-reseaux.org



directeur	François Doligez
de la publication	
responsable du numéro	Ninon Avezou
comité de rédaction	Arlène Alpha, Bio Goura Soulé, Roger Blein, Jean-René Cuzon, Patrick Delmas, Daouda Diagne, Gifty Guiella-Narh, Marie Hur, Stéven Le Faou, Yves Martin-Prével, Myriam Mackiewicz, Marc Mees, Imma de Miguel, Gilles Mersadier, Nadia Ouattara, Souleymane Ouattara, Ousseini Ouédraogo, Vital Pelon, Yvon Saroumi, Liora Stührenberg, Sébastien Subsot et Marie-Pauline Voufo
conception graphique, mise en œuvre	Bureau Issala
photogravure, impression	IMB, 14400 Bayeux
éditeur	Inter-réseaux Développement rural
	Tél. : +33(0) 1 43 94 73 28
	secretariat@inter-reseaux.org
	www.inter-reseaux.org
dépôt légal	1er trimestre 2019
ISSN	1253-0166