

*Club du Sahel*

*OCDE*



*CILSS*

*Document de travail*

*SAH/D(94)442*

---

*Bilan de Mindelo*

*et*

*problématique actuelle*

*par*

*Emmanuel Hounzangbé*

*Diffusion générale*

*Octobre 1994*

---

## Le Club, centre d'études et de documentation sur le Sahel

---

Le Club du Sahel réalise de multiples études en faisant appel à des spécialistes ou consultants de haut niveau. Il dispose d'informations de première main grâce à des travaux au Sahel et à sa liaison constante avec le Secrétariat Exécutif du CILSS. Il reçoit également les publications des agences de coopération et organismes internationaux.

L'ensemble représente un fonds de documentation unique sur le Sahel, qui dessert le Club et le CILSS mais qui fait aussi l'objet d'une large diffusion et peut être consulté par d'autres utilisateurs. Près de 400 références ont été réunies par le Club depuis sa création.

### ♣ DOCUMENTS

La plupart des documents du Club existent en français et en anglais :

- Etudes, rapports des consultants et comptes-rendus de réunions.
- Bulletin d'information semestriel, diffusé à 2500 exemplaires.
- Recueil de tous les documents portant le timbre du Club du Sahel.
- Ouvrages d'édition (Le Sahel face aux futurs, Femmes du Sahel...).

### ♣ DIFFUSION

Une première diffusion est assurée par le Club. Par la suite, la diffusion est confiée aux centres suivants :

#### Europe

*CIRAD/CIDARC - Service IST  
Avenue du Val de Montferrand  
BP 5035 10-5  
34032 MONTPELLIER cedex - France  
Téléphone : (33) 67-61-58-00*

#### Asie

*Institut de recherche de JICA  
International Coop. Centre Building  
Ichiguya Hommura-cho  
Shinjuku-ku - TOKYO 162 - Japon  
Téléphone : (81) 3-269-32-01*

#### Amérique du Nord

*Centre Sahel - Université Laval  
Pavillon Bonenfant (Local 3380)  
QUEBEC - Canada GLK 7P4  
Téléphone : (1-418) 656-54-48*

#### Afrique

*RESADOC - Institut du Sahel  
BP 1530  
BAMAKO - Mali  
Téléphone : (223) 22-21-78*

En outre, le Club a lancé un projet de Réseau documentaire international sur le Sahel, qui s'appuiera sur les quatre pôles géographiques ci-dessus.

### ♣ CONSULTATION

Tous les documents constituant le fonds documentaire du Club sont disponibles dans les centres de diffusion énumérés ci-dessus et peuvent être consultés à Paris à l'adresse suivante :

**Centre de Développement de l'OCDE**  
Melle Isabelle Cornélis (Bibliothécaire)  
94 rue Chardon Lagache - 75016 PARIS  
Téléphone : (33-1) 45-24-95-86 ou (33-1) 45-24-96-32

Une base de données bibliographiques commune a été établie par le Club du Sahel et le Centre de Développement de l'OCDE pour améliorer la diffusion de l'information sur le Sahel. Cette base de données tourne sur MICRO-ISIS, logiciel développé par l'UNESCO et également utilisé par les membres du Réseau international d'information sur le développement.

---

Club du Sahel - OCDE  
2 rue André Pascal  
75775 PARIS cedex 16 - France  
Téléphone : (33-1) 45-24-82-00  
Télex : F640048 OCDE Paris  
Téléfax : (33-1) 45-24-90-31

---

**SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU SAHEL**

**BILAN DE MINDELO  
ET  
PROBLÉMATIQUE ACTUELLE**

**Emmanuel Hounzangbé**

**Juillet 1994**

*Les idées exprimées et les faits exposés dans ce document le sont sous la responsabilité de son auteur et n'engagent pas nécessairement l'OCDE, le Club du Sahel ou le CILSS.*

## TABLE DES MATIERES

<b>I.</b>	<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
	1. Contexte .....	1
	2. Objectif et démarche .....	3
<b>II.</b>	<b>OFFRE DE PRODUITS ALIMENTAIRES OU DISPONIBLE VIVRIER</b> ...	<b>5</b>
	1. Diagnostic de Mindelo .....	5
	2. Suites de Mindelo .....	8
	3. Situation de l'offre alimentaire ou état du disponible vivrier .....	15
<b>III.</b>	<b>MODES DE CONSOMMATION ET BESOINS ALIMENTAIRES</b> .....	<b>19</b>
	1. Rappels de Mindelo .....	19
	2. Après Mindelo : des recommandations à l'action .....	20
	3. Modèles de consommation alimentaire .....	22
	4. Besoins alimentaires : une progression constante .....	24
<b>IV.</b>	<b>ACQUISITION DES PRODUITS ALIMENTAIRES</b> .....	<b>27</b>
	1. Modes d'acquisition des produits .....	27
	2. Fonctionnement des marchés .....	29
<b>V.</b>	<b>POUR UNE SECURITE ALIMENTAIRE ACCRUE</b> .....	<b>34</b>
	1. Rappels du colloque de Mindelo .....	34
	2. Suites de Mindelo ou les acquis des années 80 .....	35
<b>VI.</b>	<b>CONCLUSION</b> .....	<b>38</b>
	1. Renforcement du rôle du CILSS et du Club du Sahel .....	38
	2. Poursuite des travaux sur les filières céréalières .....	39
	3. Élargissement des réflexions aux autres produits .....	39
	4. Développement des relations entre la réflexion sectorielle et le cadre macro-économique .....	40
	5. Différenciation des pays de la sous-région .....	40
	6. Poursuite des efforts de promotion de la transformation des céréales locales .....	41
	7. Création de dynamiques nationales .....	41
	8. Redéfinition des systèmes d'information .....	42
	<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>43</b>

## I. INTRODUCTION

### 1. Contexte

Lors de sa création en 1973, le CILSS avait reçu des États membres le mandat de promouvoir l'autosuffisance alimentaire dans les pays du Sahel. Avec la lutte contre la sécheresse et la désertification, ce sera l'un des thèmes majeurs de réflexions et d'actions de l'Organisation communautaire sahélienne ainsi que du Club du Sahel, son partenaire des pays du groupe de l'OCDE.

Mais six ans après, la situation alimentaire des populations sahéliennes, caractérisée par une insécurité chronique, n'avait pas changé. Les pays étaient toujours confrontés à la menace de crises alimentaires graves. Leur dépendance à l'égard des marchés mondiaux pour les approvisionnements vivriers ne cessait de croître. Le premier colloque, organisé conjointement par le CILSS et le Club du Sahel en 1979 à Nouakchott, sera consacré à l'examen des politiques céréalières dans les pays du Sahel. Il proposera une série de pistes d'actions destinées à corriger les défaillances des systèmes de production et d'approvisionnement vivriers des pays.

Un des enseignements majeurs tirés de ces premières réflexions collectives était que l'autosuffisance alimentaire, généralement associée à l'autosuffisance céréalière, était un concept pour le moins restrictif qui ne permettait pas d'aborder l'ensemble des problèmes posés par la sous-alimentation et la malnutrition des populations du Sahel. De fait, on admettait qu'il était illusoire pour les pays sahéliens de concevoir l'autosuffisance comme objectif stratégique de développement socio-économique, compte tenu de leur contexte socio-économique ainsi que de leur écosystème. Dès lors, on parlera davantage de sécurité alimentaire, un concept qui envisage à la fois la disponibilité des denrées alimentaires et leur accessibilité en tout temps et en tout lieu par l'ensemble des populations concernées.

Plus d'une décennie après la création du CILSS, devant la persistance et la croissance des écarts entre l'offre et les besoins alimentaires des populations du Sahel, un deuxième colloque, celui de Mindelo tenu en décembre 1986, allait reprendre l'examen de la problématique ainsi que des politiques alimentaires au Sahel et énoncer une série de recommandations (aux États et à la Communauté internationale), dont la mise en application devait, espérait-on, permettre tout au moins des avancées vers la sécurité recherchée pour les populations de la région sur le plan alimentaire. Comme par le passé, toute l'attention sera cependant encore portée sur les politiques céréalières. Mais aujourd'hui, force est de reconnaître que les choses n'ont pas véritablement évolué dans la direction recherchée, au moment où les sociétés sahéliennes subissent de profondes mutations. En effet, au cours de la décennie écoulée, les tendances lourdes de l'évolution de ces sociétés se sont renforcées. Ainsi par exemple, avec l'accélération de la croissance démographique et la persistance de la crise économique, les populations sahéliennes se sont de plus en plus urbanisées (27% en 1990 contre 15% en 1970 pour l'ensemble de la sous-région). On observe une plus grande pénétration de l'économie marchande en milieu rural sahélien. L'unité de production se rétrécit sous l'effet de l'individualisme et de

la déstructuration de la famille élargie. Comme corollaire à cette évolution, on assiste à une différenciation plus grande entre les exploitations agricoles dont certaines croissent en taille, disposent de plus en plus de moyens et utilisent de ce fait de la main-d'œuvre salariée alors que d'autres ont de moins en moins de terres à cultiver et sont à la recherche d'autres sources de revenus. En réaction aux sécheresses répétées, les stratégies paysannes accordent désormais une plus grande priorité aux céréales par rapport aux cultures dites de rente. En somme, tous les changements intervenus dans les systèmes de production ont conduit à une extensification poussée de l'agriculture sahélienne au cours de la dernière décennie.

Mais en réalité, sur le plan de la sécurité alimentaire dans les pays du Sahel, il y a eu des changements importants au cours de la dernière décennie. Par exemple, le spectre des grandes famines a presque disparu, ce malgré la persistance d'une démographie galopante et en dépit de l'accélération sans précédent du phénomène d'urbanisation qui continue d'accentuer l'extraversion des modèles sahéliens de consommation alimentaire.

Les années 80 ont également vu dans le Sahel le passage des politiques économiques administrées à des politiques plus libérales, donnant, en principe, un rôle prépondérant au marché et à l'initiative privée. Sur une période relativement longue, on notera que la production agricole a augmenté de façon générale dans l'ensemble de la région. Mais ce dernier résultat, obtenu dans une large mesure au prix d'une détérioration du capital foncier, n'a pas permis d'élargir les débouchés pour les céréales produites localement. Au contraire, les opportunités domestiques ont continué de fondre au profit des denrées étrangères, principalement du riz thaïlandais et du blé européen, rendant la sécurité alimentaire des Sahéliens encore plus dépendante de l'extérieur.

Tout récemment, un événement important s'est produit dans la région. Il a donné le signal d'autres bouleversements (probablement plus profonds que les précédents) à venir dans le paysage économique général des pays. Il s'agit de la dévaluation du franc CFA (janvier 1994) qui suscite déjà beaucoup d'espoirs chez les uns et de questionnements divers chez les autres en ce qui a trait à la reconquête des marchés vivriers par les productions locales, notamment celles de céréales qui demeurent toujours à la base de l'alimentation au Sahel.

Parallèlement à ces évolutions, le CILSS connaissait une crise institutionnelle et financière grave qui nécessitera d'importants efforts qui conduiront à une réforme en profondeur de ses structures, de sa mission et de ses modes de fonctionnement. Les conséquences de cette crise ont largement débordé le cadre strict de l'Organisation communautaire pour bousculer les rapports du CILSS avec le Club du Sahel. Ainsi, dans plusieurs dossiers (communs), ce dernier a carrément pris seul le leadership (exemple des dossiers relatifs aux espaces régionaux), quand il ne s'est tout simplement pas démarqué du CILSS (cas de l'étude prospective de l'Afrique de l'Ouest), de sorte que l'esprit de partenariat et la synergie inter-institutionnelle qui avaient prévalu au sein des deux Secrétariats au cours des années 70 et 80 ont été profondément perturbés.

## 2. Objectif et démarche

Face à tous ces événements ainsi qu'aux nouveaux défis qu'ils engendrent pour le futur de la sous-région, et dans le contexte de restructuration et de relance du CILSS, il apparaît essentiel pour les deux institutions de marquer un temps d'arrêt et de réfléchir de nouveau ensemble sur la problématique de la sécurité alimentaire régionale afin d'imaginer des nouvelles avenues de réflexions et d'actions communes pour l'avenir.

Pour cela fallait-il convoquer de nouveau des états généraux de la sécurité alimentaire, un colloque à N'Djaména par exemple ? La question n'a probablement pas été posée en ces termes. Elle n'est certainement pas à l'ordre du jour des prochaines initiatives des deux organisations. Mais le CILSS et le Club du Sahel envisagent plutôt de relancer leurs actions par l'élaboration d'un programme de travail commun fondé sur une identification réaliste de la problématique alimentaire actuelle de la région. Ce programme prendrait appui sur un bilan à la fois rétrospectif et prospectif, de manière à leur permettre de disposer d'une base éclairée pour les prochaines discussions sur les perspectives de la région en matière de sécurité alimentaire.

C'est dans ce contexte que le Secrétariat du Club du Sahel a décidé de faire réaliser un bilan relatif à la sécurité alimentaire dans les pays du Sahel qui serait basé sur les principales conclusions et recommandations de Mindelo concernant les politiques céréalières ainsi que sur les études récentes dans le domaine concerné, notamment celles réalisées par des experts (Sahéliens et étrangers) pour le compte du CILSS et du Club du Sahel.

La réalisation du présent document est donc essentiellement le fruit de l'exploitation d'une partie de l'abondante documentation disponible. Dans certains cas, les informations ont été complétées et/ou précisées par des entrevues récemment obtenues à Paris avec des personnes ressources (experts et conseillers au Club du Sahel).

Suivant l'objectif spécifique assigné et compte tenu des délais impartis pour sa réalisation, il est entendu que cet exercice ne peut constituer un bilan exhaustif de la situation en ce qui a trait à la sécurité alimentaire au Sahel. Tout au plus, nous pouvons dire qu'il s'agit d'une synthèse des points majeurs des évolutions depuis Mindelo ainsi que des perspectives et des pistes qui se dessinent aux réflexions futures du CILSS et du Club du Sahel, ceci à la lumière des tendances lourdes observées.

Le document traite simultanément l'ensemble des grands compartiments de la sécurité alimentaire, soit l'offre alimentaire ou le disponible vivrier, les modèles de consommation et les besoins alimentaires des Sahéliens, l'acquisition des produits et le fonctionnement des marchés. Avant d'esquisser certaines pistes de réflexion pour les prochaines années, nous examinons l'état ainsi que l'évolution des avenues proposées par le colloque de Mindelo pour le renforcement de la sécurité alimentaire dans les pays du Sahel.

# BILAN DE MINDELO (Vue d'ensemble)

## CONSTATS

### A) Offre alimentaire ou disponible vivrier

- 1- Faiblesse des productivités agricoles
- Persistance et développement d'une agriculture extensive
- Dégradation rapide du capital foncier
- 2- Importance croissante de l'offre des marchés extérieurs

### B) Modes de consommation et besoins alimentaires

- 1- Prédominance des céréales
- 2- Persistance de l'extraversion (importance des céréales importées)
- 3- Besoins alimentaires croissants

### C) Acquisition des produits et fonctionnement des marchés

- 1- Faillite des offices publics

### D) Sécurité alimentaire

- 1- Précarité des situations alimentaires
- Aléas climatiques
- Recours croissant à l'aide alimentaire et aux importations commerciales

## RECOMMANDATIONS

### A) Offre alimentaire ou disponible vivrier

- 1- Accroître les rendements agricoles
- Diffusion et subvention des intrants
- Aménagement du territoire
- Soutien des programmes d'activités diversifiées
- 2- Créer un espace régional protégé pour les céréales

### B) Modes de consommation et besoins alimentaires

- 1- Transformer les céréales pour consommer sahélien
- Éliminer les entraves à la transformation artisanale
- Appuyer financièrement et techniquement les artisans
- 2- Campagnes d'informations et de sensibilisation

### C) Acquisition des produits et fonctionnement des marchés

- 1- Clarifier les règles de la commercialisation
- Instaurer un climat de coopération privé/public
- Mesures d'incitation au stockage privé
- 2- Recentrer le rôle de l'État
- Concertation entre les agents d'une même filière
- Régulation du fonctionnement des filières
- Collecte d'informations

### D) Sécurité alimentaire

- 1- Établir deux lignes de défense
- Pays: a) Stocks de sécurité, b) Systèmes de suivi des marchés
- Donateurs: a) Mobilisation rapide de l'aide; b) Code de bonne conduite

## BILAN

### A) Offre alimentaire ou disponible vivrier

- 1- Pas de progrès significatifs
- Croissance des productions due aux conditions climatiques favorables et à l'extension des terres
- Contraintes imposées par les PAS
- 2- Bilan mitigé

- Amélioration des connaissances

- S/esp. "Ouest": quelques actions

- S/esp. "Centre": réflexions orientées sur l'élevage

- S/esp. "Est": des avancées sur le diagnostic

### B) Modes de consommation et besoins alimentaires

- 1- Interventions marquantes du CILSS
- 2- Soutien de quelques bailleurs de fonds
- 3- Évolution lente vers la diversification
- 4- Question de durabilité des actions reste posée

4

### C) Acquisition des produits et fonctionnement des marchés

- 1- Libéralisation des marchés des céréales secondaires
- 2- Libéralisation plus lente pour les marchés du riz
- 3- Disparition du concept du prix minimum garanti
- 4- Démantèlement des monopoles de commercialisation
- 5- Progrès notables au chapitre de la collecte d'informations

### D) Sécurité alimentaire

- 1- Systèmes d'informations mis en place dans tous les pays. Cependant, manque de fiabilité dû à des interférences politiques
- 2- Adoption de la Charte de l'aide alimentaire. Quel impact sur les pratiques des donateurs ?

## II. OFFRE DE PRODUITS ALIMENTAIRES OU DISPONIBLE VIVRIER

Il est utile de préciser dès à présent que depuis toujours, lorsqu'on s'adresse à la sécurité alimentaire dans les pays du Sahel on réfère presque exclusivement aux problèmes relatifs à la production et à la consommation de céréales. Le colloque de Mindelo n'a pas fait exception en la matière. Si l'importance du poids de ces produits dans les systèmes alimentaires des différents pays de la région donne une première explication à cette restriction volontaire, il est certain que la mauvaise connaissance des situations des autres composantes des rations alimentaires dans les pays en question constitue un autre élément d'explication non moins important concernant cette limitation.

Ainsi, le lecteur ne sera pas étonné du fait que le biais en cause se prolonge ici, même si nous reconnaissons que la sécurité alimentaire et, surtout, l'équilibre alimentaire souhaitable doivent nécessairement impliquer les autres produits destinés à assurer une bonne nutrition. Dès lors que cette reconnaissance s'impose de plus en plus par la réalité des faits, nous croyons qu'une des pistes de recherche que le CILSS et le Club du Sahel devront envisager pour les années futures porte précisément sur l'amélioration des connaissances concernant ces autres produits alimentaires qui apparaissent de plus en plus dans les styles d'alimentation des Sahéliens.

### 1. Diagnostic de Mindelo

Le premier élément de diagnostic unanimement établi par les participants au colloque de Mindelo était que tous les problèmes de production alimentaire analysés sept ans plus tôt à Nouakchott (1979) et pour lesquels des solutions avaient été envisagées, restaient encore en 1986 d'une cruelle actualité.

#### 1.1 Constat : faiblesse des productivités agricoles

Ainsi, au chapitre de la production céréalière, principal déterminant de l'offre alimentaire au Sahel, le premier constat posé par les participants au colloque de Mindelo avait porté sur la faiblesse structurelle de la productivité agricole dans tous les pays de la région. De plus, on avait noté que depuis le colloque de Nouakchott, les rendements (agricoles) à l'hectare au Sahel n'avaient pas connu de progrès significatifs. Parmi les éléments explicatifs de cette situation, on avait particulièrement identifié:

C1 La persistance et le développement d'une agriculture extensive soumise aux aléas climatiques et utilisant peu ou pas d'intrants (engrais et semences) de qualité et adaptés aux conditions de l'environnement;

C2 La dégradation rapide du capital foncier, traduite par la perte de fertilité des sols, même dans les zones réputées favorables au développement d'une agriculture intensive, entraînant du coup en certains endroits une accentuation du phénomène de la désertification.

## 1.2 Recommandation : accroître les rendements agricoles

Face à ce constat, et considérant que malgré tout il existait des potentialités encore inexploitées dans le Sahel, plusieurs mesures avaient été proposées pour renverser les tendances observées. Ainsi, outre les mesures d'ordre institutionnel, telles que des actions visant à susciter, à encourager et à appuyer la mise en place de structures paysannes participatives, les mesures directes envisagées par le colloque de Mindelo en vue d'obtenir l'accroissement de la productivité agricole dans les pays du Sahel consistaient à :

R1 Améliorer les rendements agricoles au moyen de la diffusion et de la subvention des engrais, de la mise au point et de la diffusion de variétés de semences à hauts rendements;

R2 Favoriser un aménagement de territoire conduisant à une exploitation rationnelle des différentes potentialités;

R3 Soutenir des programmes d'activités diversifiées dans le système économique rural, en vue d'améliorer et/ou de sécuriser les revenus des producteurs ruraux dans les pays du Sahel.

En soi, ces mesures ne présentent pas de caractère inédit puisqu'elles avaient, dans l'ensemble, déjà été envisagées par Nouakchott. Mais, d'une façon générale, la nouveauté dans ce domaine des politiques céréalières au Sahel est constituée par la prise en compte simultanée de l'aval et de l'amont de la production ainsi que de l'ensemble des déterminants de la mise en marché des produits. C'est cette approche filière qui sera au centre de toutes les préoccupations et des recommandations de Mindelo. Ainsi pour la première fois, on notera à la lecture des actes d'une rencontre du genre des tentatives d'établir des inter-relations entre les différents compartiments de la sécurité alimentaire.

Ce qui paraît étonnant dans les propositions finales, c'est la nature même des recommandations formulées par Mindelo à un moment où commençaient à se mettre en place, un peu partout en Afrique de l'Ouest, les divers programmes de redressement économique et financier concoctés par les institutions de Breton Woods. On retiendra surtout l'extrême incompatibilité entre le libéralisme pur prôné par ces programmes et la proposition du colloque visant à subventionner l'agriculture sahélienne. Était-ce une tentative délibérée, face à la gravité de la situation des pays du Sahel, en vue de faire reculer le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale sur leurs prescriptions dans le domaine particulier de l'agriculture ? La suite des événements nous renseignera sur le résultat de cette démarche, et même nous permettra de vérifier si elle en était vraiment une dans le sens indiqué.

## 1.3 Constat : importance croissante de l'offre des marchés extérieurs

Nous l'avions déjà noté au début, en raison de l'importance stratégique des céréales dans l'alimentation des Sahéliens, le CILSS et le Club du Sahel ont toujours accordé une grande priorité aux politiques céréalières dans les pays du Sahel.

Cependant, les réflexions n'ont presque jamais dépassé le cadre étroit de chaque pays autour du thème de l'autosuffisance alimentaire nationale. Ainsi, alors que les relations avec les marchés mondiaux connaissaient un accroissement très marqué et que les flux régionaux ou plus exactement les échanges trans-frontaliers s'intensifiaient, on verra chacun des États agir comme si son économie, comprenant le secteur vivrier, était indépendante de celle des autres, notamment de celle de ses voisins immédiats. Ils se conduiront de la sorte avec la complicité et l'appui de leurs partenaires au développement pour qui le cadre de coopération reste très centré sur l'État-nation.

Le diagnostic de 1986 avait clairement fait ressortir la poursuite de l'intrusion des céréales importées sur les marchés des pays du Sahel, concurrençant fortement les céréales locales. Dans ce schéma, le riz et le blé étaient directement mis en cause. Cette évolution permettait, dans les circonstances de l'époque (abondance des stocks mondiaux et, comme corollaire, concurrence féroce sur les marchés), des importations à bas prix et, par voie de conséquence, des céréales à la portée d'un plus grand nombre de consommateurs sahéliens. Cependant, on doit également admettre qu'elle est plutôt de nature à compromettre durablement les efforts d'incitation à la production domestique et à l'intensification de cette production à l'échelle locale. De manière générale, les constats de Mindelo sur ce plan particulier étaient que:

C1 L'accroissement de la productivité agricole ne peut être obtenu sans l'existence d'un espace économique intéressant pour les producteurs;

C2 Les mesures visant l'intensification de la production céréalière (accroissement de la productivité) seraient inopérantes si les producteurs n'étaient pas placés dans un contexte tel qu'ils aient intérêt à produire et si les cultures vivrières ne devenaient pas des cultures de rente.

Dans ce cas, la référence ne pouvait être plus reliée au marché (demande marchande) où la fiabilité de son fonctionnement se révèle d'une importance capitale afin de garantir la pérennité des actions entreprises pour accroître l'offre (la productivité et la production).

#### 1.4 Recommandation : créer un espace régional protégé

Compte tenu de la situation marquée par la concurrence des céréales importées, la conclusion d'un groupe de participants au colloque de Mindelo était que la seule possibilité, pour investir de manière rentable dans la production vivrière locale en vue de l'intensification, résidait dans la création d'un espace (céréalière) protégé. Ainsi était clairement posé pour la première fois le problème de la protection par l'idée d'un espace régional protégé.

Mais déjà au cours des assises de Mindelo, des divergences d'opinions sur la nécessité et l'opportunité de la protection des marchés céréalières du Sahel se sont manifestées avec beaucoup de vigueur, particulièrement dans le groupe des participants étrangers (Américains vs Européens) représentant en quelque sorte les points de vue des bailleurs de fonds.

D'un côté, les protagonistes du libéralisme prétendaient que la concurrence internationale permettrait plus facilement, par le jeu de la spécialisation, une meilleure allocation des ressources ; ce qui favoriserait en définitive le développement économique global des pays. La thèse proposée ici voudrait que les Sahéliens, à défaut de pouvoir résister à la concurrence des marchés extérieurs dans le domaine des céréales, se retirent des marchés de ces produits et consacrent leurs énergies au développement de certaines filières d'exportation pour lesquelles ils ont des avantages comparés. Si, sur le plan théorique et dans le fond, cette position se défend bien, elle ignore totalement par contre la réalité que constitue le caractère "déloyal" de la concurrence de céréales importées (exportations de surplus très fortement subventionnées et subsides massifs aux producteurs des autres pays exportateurs).

A l'opposé, les tenants de la protection reconnaissent les vertus de la stimulation des échanges entre pays pour connecter véritablement les économies sahéniennes aux marchés mondiaux. Mais, ils argumentaient, sur la base de l'inégalité fondamentale dans les rapports de forces en présence, qu'il était mieux indiquer pour les pays sahéniens, dans les circonstances, de s'entraîner avec leurs voisins immédiats avant d'aller se mesurer au reste du monde, particulièrement en ce qui a trait à la bataille des céréales.

Conflits idéologiques ou simplement antagonismes des intérêts nationaux, blé européen contre riz américain (l'Asie était absente des débats de Mindelo), toujours est-il que ces divergences vont avoir une grande incidence sur la suite des travaux. Le caractère peu opérationnel des recommandations à ce chapitre traduit également l'importance des nombreux obstacles qui se dressent sur le chemin de la protection du marché céréalier du Sahel. Ainsi, le colloque proposera simplement de:

R1 Étudier (la faisabilité) les modalités de mise en oeuvre d'un espace régional à l'intérieur duquel les productions nationales seraient protégées et les échanges inter-états encouragés;

R2 Élargir les réflexions concernant la protection des marchés céréaliens à un espace géographique plus vaste que celui occupé par les pays du Sahel, notamment aux pays côtiers, ce qui permettrait de recouvrir tout l'espace ouest africain.

## 2. Suites de Mindelo

### 2.1 Au chapitre de la productivité

#### a) Un bilan plutôt négatif

Les données complètes et précises sur la situation agricole de chacun des pays du Sahel ne sont pas disponibles. C'est pourquoi il n'est pas facile d'effectuer, sur la période de la décennie 80, une analyse fine des productivités (rapport productions/superficiés emblavées ou rapport productions/actifs agricoles) dans le secteur des céréales. Toutefois, sur la base des estimations disponibles, il est possible d'affirmer que, globalement, la productivité agricole en général et celle ayant trait aux céréales

en particulier, n'a pas enregistré de progrès significatifs et de portée durable au cours des dernières années (Snrech, 1990 ; Ghersi et al., 1990).

Certes, certaines années et pour quelques pays, on a noté un léger accroissement des rendements à l'hectare. Mais ce résultat ne peut malheureusement pas être attribué à un renversement structurel des tendances. Tous les observateurs s'accordent pour avancer que les conditions climatiques ayant prévalu dans la région au cours des années concernées ont été pour une large part responsables des légères améliorations constatées dans des régions moins soumises aux aléas climatiques (Mali sud, Burkina Faso) et pour certaines céréales dont la production bénéficie d'une maîtrise d'eau suffisante (riz à l'Office du Niger) ou se pratique dans des zones encadrées (maïs à la SODEFITEX au Sénégal ou à la CMDT au Mali).

Plus critique encore, il semble que les progrès enregistrés au niveau de la production céréalière dans son ensemble sont également le fait d'une accélération de l'extension des terres cultivées ne correspondant pas nécessairement à des besoins nouveaux, consécutifs à l'augmentation de la population. Ainsi, par exemple, dans la zone cotonnière du Mali, on estime à 7% par an le rythme d'extension des superficies emblavées pour une croissance démographique estimée à 3%. Mais, de façon générale, cet accroissement des terres cultivées s'est souvent produit dans les régions septentrionales où l'agriculture vient empiéter de plus en plus sur des domaines habituellement réservés aux élevages.

Les causes de la faible productivité agricole au Sahel sont nombreuses et complexes et leur identification soulève souvent des débats passionnés qui n'ont d'ailleurs pas fini d'alimenter des discussions lors de la préparation de l'élaboration des stratégies et des politiques agro-alimentaires. Mais, il y a des points d'accord, des éléments sur lesquels le consensus est déjà bien établi.

En premier lieu, tous les observateurs et les analystes reconnaissent que la zone sahélienne est une zone agro-écologique difficile pour la production agricole et qu'elle présente un caractère particulièrement sensible aux aléas climatiques. Dans ce milieu, on admet généralement que la répartition des pluies dans le temps et dans l'espace au cours d'une campagne donnée peut faire autant la différence entre de bonnes et de mauvaises récoltes que les niveaux même de précipitations.

En second lieu, on s'accorde pour mettre en cause la persistance des modes traditionnels de production qui sont extensifs, faiblement mécanisés et qui font peu ou pas du tout appel à des intrants performants, tels que les semences sélectionnées, les engrais et les produits phytosanitaires. On admet alors qu'au-delà des conditions physiques (climat et sol), la capacité d'accroissement de la productivité agricole reste très largement dépendante des systèmes de production, c'est-à-dire, concrètement, de la volonté et de la possibilité pour les populations de transformer leurs modes de production du traditionnel au moderne. Celles-ci sont, à leur tour, fonction de deux groupes de facteurs fortement inter-reliés, soit des facteurs politico-économiques (fiscalités, accès au crédit, sécurisation foncière, prix des intrants et des produits agricoles...) et des facteurs socio-économiques (formation des paysans,

recherche/vulgarisation, système de mise en marché des produits, degré de saturation de l'espace agricole, existence de cultures de rente, et/ou transformation des produits vivriers en produits de rente...). En fait, comme il apparaît à ce niveau, ce sont tous les aspects d'une filière dont il s'agit, et qu'il faut considérer simultanément lorsqu'on recherche des solutions appropriées au problème de la faiblesse des productivités agricoles au Sahel.

A ce stade, la question à se poser est de savoir quelles ont été les suites données aux recommandations de Mindelo par les différents intervenants dans le domaine de la production alimentaire au Sahel. Les réponses à cette interrogation permettront de mettre à jour les distances parcourues, les raisons des écarts et surtout, d'envisager de nouvelles avenues en fonction de la situation présente. La synthèse qui suit, tout en n'étant pas complète, peut donner la mesure des réalisations au regard des attentes formulées il y a près de huit ans.

b) Le rôle des gouvernements sahéliens et des bailleurs de fonds

Malgré les discours engagés de tous les principaux intervenants (la plupart des bailleurs de fonds et les responsables sahéliens) visant à promouvoir la sécurité alimentaire dans les pays du Sahel, l'aide au développement s'est peu portée sur la production agro-alimentaire dans les pays en question. Dans ce schéma, les filières rizicoles du Mali et du Sénégal font cependant exception. Plus généralement, on retiendra qu'au cours de la décennie 80, l'agriculture est restée partout un secteur qui donne plus qu'il ne reçoit de l'État. Pour illustrer cette avancée, on notera que la part des dépenses publiques destinée au secteur agricole est relativement faible, mais en légère croissance depuis les dernières années.

Part des dépenses publiques destinées  
au secteur agricole

(en pourcentage)

	1985	1986	1987	1988	1989
<b>Burkina Faso</b>	4.2	4.2	4.2	6.4	5.3
<b>Mali</b>	4.0	3.6	5.8	2.7	nd
<b>Niger</b>	12.8	18.7	19.8	18.2	20.4
<b>Sénégal</b>	5.3	4.7	12.9	17.2	17.3

Source : Rapports économiques de l'UMOA

Au cours des dix dernières années, les bailleurs de fonds se sont montrés très peu enclins à investir dans le domaine de la production vivrière, particulièrement dans celui des cultures sèches (maïs, mil, sorgho) qui représentent pourtant un fort

pourcentage de la ration quotidienne des Sahéliens. Seul le secteur rizicole a pu bénéficier de quelques concours extérieurs. Les fonds alloués ont essentiellement servi à financer des travaux d'aménagement de périmètres irrigués.

D'une manière générale, pour les gouvernements des pays du Sahel comme pour leurs principaux partenaires au développement, les politiques agricoles mises en oeuvre au cours des années 80 ont été fortement marquées par les cadres macro-économiques définis par les plans de redressement économique et financier du Fonds monétaire international (FMI) et les programmes d'ajustement structurel (PAS) de la Banque mondiale ce, même si certains pays ont fortement résisté à la mise en place de programmes spécifiques pour le secteur agricole (PASA). Ce fut le cas du Sénégal où, après plus de quatre ans de discussions, autorités nationales et bailleurs de fonds n'avaient pas réussi à se mettre d'accord sur une politique sectorielle pour le pays. De fait, les PAS ont été partout construits sur des objectifs d'équilibre budgétaire et d'équilibre de la balance des paiements. Dans le premier cas, une des mesures directes de ces programmes a été la baisse des dépenses publiques avec pour conséquence une réduction, voire une suppression, des subventions à l'agriculture. Dans ces conditions, les subsides aux achats d'engrais et de semences améliorées envisagées par le colloque de Mindelo pour accroître la productivité agricole se sont trouvées du coup en contradiction avec la logique (implacable) des réformes macro-économiques imposées par les programmes d'ajustement structurel.

Mais peut-on vraiment imputer aux seuls effets des PAS la faiblesse de l'utilisation d'intrants agricoles dans les pays du Sahel au cours des dernières années ? Une fois encore, l'exemple du Sénégal où, suite à une multiplication par 2,4 en termes réels du prix des engrais entre 1980 et 1986, la demande a chuté de seulement 30%, semble démontrer que les causes de la faiblesse de la consommation d'engrais au Sahel doivent être également recherchées ailleurs. En effet, cette faiblesse peut être attribuée d'une part aux déficiences du système de distribution et d'autre part à la rentabilité aléatoire de leur utilisation dans le contexte sahélien (Gagnon, 1989).

Pourtant, sans fertilisants, il apparaît très clairement que l'agriculture sahélienne est condamnée et que la sécurité alimentaire, devant être en grande partie fondée sur les disponibilités vivrières régionales, ne sera jamais acquise. Sur la question de l'utilisation d'engrais, deux positions continuent de s'affronter. Du côté des responsables sahéliens, on note une préférence nettement marquée pour le retour à la politique de subvention. L'argument étant que les conditions économiques actuelles ne permettent pas aux paysans du Sahel d'exprimer une demande adéquate et solvable pour l'engrais.

Sur ce dernier point, les bailleurs de fonds, proches de la philosophie du FMI et de la Banque mondiale s'opposent en général aux gouvernements sahéliens. Leur position reste d'ailleurs la même sur l'ensemble des questions relatives au secteur agricole, à savoir laisser le marché jouer son rôle d'arbitre entre l'offre et la demande.

Pour plusieurs raisons dont certaines sont exposées aux paragraphes suivants, nous croyons qu'il n'est pas certain que la cession des engrais à un prix subventionné puisse, dans le contexte actuel, relancer durablement la production agricole, en particulier celle sous pluie pratiquée dans les régions où les manifestations de la dégradation foncière sont les plus sévères et les plus visibles.

D'une part, dans les stratégies paysannes au Sahel, l'achat d'engrais ne constitue pas la priorité. Le crédit indispensable pour l'achat d'engrais n'est sécurisé que dans le cas des cultures de rente et non sur les cultures vivrières destinées en majorité à l'autoconsommation. Les expériences de crédit menées dans le passé ont montré que les subventions n'ont eu aucun effet significatif et durable sur le niveau de consommation d'engrais. Elles ont tout simplement conduit, un peu partout à des gouffres financiers énormes. Ainsi, par exemple, l'État sénégalais a dû apurer au début des années 80 des dettes des paysans et de l'ONCAD se chiffrant à 120 milliards de francs CFA.

D'autre part, le succès d'un programme de subvention aux engrais dépend d'un certain nombre de préalables qui ne sont pas nécessairement remplis dans les pays du Sahel. Par exemple la disponibilité des autres facteurs de production (semences de qualité, produits phytosanitaires, matériel agricole performant entre autres) n'est pas garantie ; l'efficacité du réseau (privé) de distribution des engrais suite au désengagement des Pouvoirs publics n'est pas assurée et l'existence d'un marché organisé et sûr, permettant d'assurer la commercialisation des produits agricoles concernés et contribuant à sécuriser l'environnement économique du producteur est encore loin d'être une réalité.

c) La contribution du CILSS et du Club du Sahel

Dans le domaine des actions visant l'accroissement de la productivité agricole en général et céréalière en particulier, la seule initiative prise par le tandem CILSS/Club du Sahel a été orientée dans le domaine de la responsabilisation des paysans et de la gestion des terroirs villageois. A cet égard, il faut souligner l'importante contribution du séminaire de Ségou. Cette rencontre, qui avait regroupé autour de la même table toutes les catégories d'acteurs du monde rural (paysans, responsables des pouvoirs publics et représentants des bailleurs de fonds), avait pour objectif fondamental de donner un contenu opérationnel à la participation des populations à la gestion de terroirs ainsi qu'à l'approche globale de la gestion des ressources naturelles. Elle a permis de réaffirmer la nécessité que, pour être efficaces, les stratégies de développement rural doivent prendre en compte les aspirations des populations rurales et que, de ce point de vue, les États et les agences d'aide doivent reconnaître aux communautés et aux organisations rurales le rôle de représentant et de garant des intérêts des populations concernées. La démarche ainsi initiée devait aboutir à un programme d'actions par lequel il aurait été possible d'entrevoir des solutions au problème posé par la faiblesse des rendements agricoles. Il s'agissait, entre autres, de reconstituer un capital dégradé (réhabilitation écologique), gérer avec les collectivités locales (gestion des terroirs et décentralisation), sécuriser les investissements dans les terroirs (aspect foncier) et, enfin, accroître les niveaux d'investissement dans le milieu (crédit et épargne locaux).

Dans les discussions de Ségou comme dans celles développées plus tard au niveau national, l'accent a été particulièrement mis sur la qualité de la gestion des ressources naturelles plutôt que sur d'autres facteurs, comme la sécheresse ou les conditions du marché mondial. Les orientations données à Ségou ont ainsi accordé toute la priorité à l'efficacité de l'utilisation des ressources disponibles, plutôt qu'à une mobilisation de nouveaux fonds.

Mais après la rencontre de Ségou, un point important est toutefois demeuré non résolu. Comment traduire en programmes d'actions concrètes et réalisables les intentions et les ensembles de propositions avancées. Cette question qui s'adressera en réalité à la plupart des initiatives lancées conjointement par le Club du Sahel et le CILSS au cours des dernières années est restée malheureusement sans réponse. Bien que la mise en oeuvre des recommandations ne relève pas des Secrétariats des deux institutions initiatrices de la rencontre de Ségou, un suivi par eux aurait été bénéfique et certainement porteur d'espoir de réalisation. Ce gap constant entre les intentions et les applications constitue une des lacunes qu'il faudra s'appliquer à corriger dans le système CILSS/Club du Sahel au cours des prochaines années.

## 2.2 Au chapitre de la création d'un espace protégé

### *Un bilan mitigé*

Rappelons que le fondement de l'idée de la création d'un espace protégé pour les céréales du Sahel est apparu à Mindelo dans une certaine confusion générée et entretenue par les divergences d'opinions sur le sujet. C'est ainsi qu'on est passé de l'espace céréalier protégé, concept qualifié par certains de défensif, à la notion d'espace régional, un concept jugé plus réaliste, parce que plus englobant de la réalité. En soi, cette évolution témoigne sans aucun doute de la complexité du sujet et rend bien compte de la profondeur des réflexions menées depuis 1986.

Ainsi, depuis Mindelo, parallèlement à la poursuite des débats contradictoires sur l'opportunité même d'une protection pour les céréales du Sahel, des avancées significatives ont été enregistrées sur le plan des connaissances des déterminants et des mécanismes régissant les échanges entre les pays dans l'espace ouest africain. Dans ce domaine, les contributions du Club du Sahel, notamment celles obtenues à travers les divers travaux effectués par les chercheurs du groupe INRA/IRAM/UNB et par MSU, sont à souligner.

Les travaux en question ont tout d'abord contribué dans une large mesure à rapprocher les deux parties (protectionnistes et adeptes de la recherche des avantages comparés) en montrant, lors de la toute première rencontre régionale organisée à la suite de Mindelo (Lomé, 1989), l'importance et les mécanismes du commerce informel des céréales, l'existence dans la région de trois sous-espaces cohérents en matière d'échanges de produits et la nécessité de rechercher la cohésion des politiques agricoles, non pas en se limitant au seul espace sahélien mais en élargissant le champ d'application à l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest.

Pour susciter l'émergence de cette cohésion, les animateurs du Club du Sahel et leurs interfaces du CILSS vont fonder toute leur stratégie d'action sur l'établissement de réseaux de contacts au sein des administrations nationales (équipes nationales) et sur la dynamisation du dialogue local entre fonctionnaires, chercheurs et société civile (secteur privé, organisations patronales, consommateurs, producteurs) participant, d'une façon ou d'autre, à la définition et à la mise en oeuvre des politiques. La concrétisation de cette démarche se fera à travers les travaux et rencontres diverses au sein de chacun des trois sous-espaces préalablement identifiés. Ces sous-espaces sont : l'Ouest comprenant la Gambie, la Guinée-Bissau, la Guinée, la Mauritanie, le Mali et le Sénégal comme noyau central ; le Centre regroupant autour de la Côte d'Ivoire, le Mali, le Burkina Faso, le Niger, le Ghana et le Togo ; l'Est, au centre duquel se trouve le Nigéria et recouvrant le Bénin, le Niger, le Cameroun et le Tchad.

#### *Le sous-espace Ouest*

Dans ce premier cas, l'accumulation des connaissances et la sensibilisation des acteurs de la politique céréalière ou plus généralement de la politique agro-alimentaire a démarré par le lancement d'une série de travaux de recherche en collaboration. Les résultats de cette démarche ont conduit à la tenue de deux séminaires organisés à Maastricht et à Bamako sur les interactions des politiques céréalières dans le sous-espace Ouest. En application de leurs conclusions recommandant une large diffusion des travaux réalisés et une radicalisation des enjeux identifiés, ces deux premiers séminaires devaient être suivis de rencontres au niveau national dans chacun des pays du sous-espace considéré. Or, à ce jour, seuls trois pays (Gambie, Guinée et Mali) ont pu tenir ces réunions.

#### *Le sous-espace Centre*

Dans ce sous-espace, les travaux, conduits par des experts de l'USAID et de la Banque Mondiale ont porté plus spécifiquement sur la promotion des échanges de produits d'élevage dans le couloir central qui concerne le Burkina Faso, le Mali et la Côte d'Ivoire, délaissant du coup le vaste et stratégique domaine des céréales. Dès lors, on peut se demander si la programmation du CILSS et du Club du Sahel ne répond pas plus aux exigences et aux intérêts particuliers des bailleurs de fonds qui désirent ou qui acceptent de financer des études dans un domaine particulier. A moins que cela ne procède véritablement d'une volonté délibérée de promouvoir la spécialisation des sous-espaces.

#### *Le sous-espace Est*

Au niveau de ce sous-espace, les travaux réalisés sur environ deux ans (1991-1993) en collaboration avec le Club du Sahel et la cellule Cinergie de la Banque africaine de développement ont permis la tenue en mai dernier de la rencontre régionale de Cotonou sur les enjeux de la coopération économique entre le Nigéria et ses voisins immédiats. Cette réunion a été suivie à Maradi, quelques mois plus tard, d'une autre rencontre entre des responsables du Niger et du Nigéria (octobre 1993). Par ailleurs, une rencontre similaire devant réunir à N'Djaména des responsables du Tchad, du Cameroun et du Nigéria est actuellement en préparation.

Parallèlement aux diverses actions précitées, d'autres travaux en cours s'adressent à l'approfondissement des diagnostics établis au sein de chacun des sous-espaces. Il semble que ces travaux complémentaires visent avant tout à mieux comprendre le fonctionnement réel des échanges trans-frontaliers, ceci en relation avec les politiques des différents pays qui composent les sous-espaces concernés ; à déceler et à analyser les avantages comparatifs des différentes productions impliquées dans ces échanges et à tester la volonté politique des États de changer les choses dans la perspective d'une meilleure cohérence des politiques nationales.

D'une façon générale, on peut conclure que les travaux entrepris sous le couvert du Club du Sahel et du CILSS sur les échanges commerciaux ont progressivement mis en lumière les dimensions régionales, bien réelles, des problèmes agricoles et alimentaires, et cette évolution a conduit des responsables sahéliens à élargir le champ de réflexion à l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest. Le nouveau flux d'informations générées par les diverses études a permis une prise de conscience réelle, tant chez les chercheurs (africains et étrangers) que du côté des représentants des agences d'aide, des interdépendances et des complémentarités entre le Sahel et les autres pays de la région de l'Afrique de l'Ouest.

Mais le plus difficile et, sans aucun doute, le plus attendu reste à faire. Transformer les courants commerciaux actuels des réseaux informels, basés sur des disparités de politiques économiques et monétaires (aspect conjoncturel), en une dynamique d'échanges commerciaux conduite par des réseaux formels fondés sur les avantages comparés des uns et des autres (aspect structurel ou de durabilité) dans un espace régional plus large doit constituer l'ultime aboutissement des divers travaux et actions. Ceci nécessitera sans doute des changements de comportements que, peut-être, la récente dévaluation du franc CFA pourra précipiter. Quoi qu'il en soit, dans ce schéma, le rôle préalable du Politique (levée de barrières) sera déterminant, à moins que la dynamique interne des échanges n'impose à ce dernier de sanctionner, après coup, la réalité économique.

### **3. Situation de l'offre alimentaire ou état du disponible vivrier**

Dans les pays du Sahel, le disponible vivrier (en céréales comme pour les autres produits) est essentiellement constitué par la production nette (disponible pour l'alimentation humaine) et par les approvisionnements extérieurs (importations commerciales et aides alimentaires). S'agissant des produits qui se conservent facilement (cas des céréales), aux deux éléments cités viennent généralement s'ajouter, pour une campagne donnée, les stocks de report (paysans, commerçants et étatiques). Cependant, pour des raisons évidentes de non disponibilité d'informations pertinentes sur le sujet, il ne sera pas tenu compte de cette dernière composante dans le cadre du présent bilan. En tout état de cause, nous croyons que ceci n'aura pas d'incidence particulière sur le résultat recherché, dans la mesure où l'exercice en cours vise simplement à donner des indications ou des directions concernant les tendances générales de l'offre alimentaire dans la région.

### 3.1 Production régionale

#### a) Une croissance modérée

La caractéristique fondamentale de la production céréalière au Sahel est sa très grande variabilité dans le temps comme le montre le tableau II. Pour l'ensemble des pays concernés, la production est passée de 5,2 millions de tonnes en 1980 à 6,0 millions de tonnes en 1990, soit un rythme moyen de progression de l'ordre de 1,5% par année. Sur une plus longue période, soit de 1961 à 1990, le taux de croissance apparaît légèrement inférieur (1,2%), tandis qu'entre 1980 et 1987 (la période de 1985 à 1987 est considérée comme particulièrement humide dans la région), le taux de croissance annuel moyen grimpe à 5%<sup>1</sup>. On notera que les deux dernières années (campagnes agricoles 1991/92 et 1992/93) ont connu un accroissement exceptionnellement rapide de la production céréalière dans le Sahel. Pour les mêmes produits, ces différents taux de croissance se comparent bien à ceux enregistrés dans l'ensemble de la région ouest africaine. Mais il faut de suite préciser que les céréales n'ont pas la même importance dans les pays d'Afrique en dehors de la zone sahélienne.

#### Production disponible totale de céréales dans le pays du Sahel

(en milliers de tonnes)

	1980	1981-85	1986-90	1991-93
<b>Burkina Faso</b>	1.048	1.226	1.543	1.828
<b>Cap-Vert</b>	9	10	10	8
<b>Gambie</b>	81	55	90	84
<b>Guinée Bissau</b>	80	75	184	168
<b>Mali</b>	913	1.019	1.601	1.780
<b>Mauritanie</b>	53	52	116	86
<b>Niger</b>	1.776	1.568	1.585	1.765
<b>Sénégal</b>	676	888	871	787
<b>Tchad</b>	573	453	590	677

Source : CILSS, Diagnostic permanent

Dans tous les pays de la région sahélienne, le mil et le sorgho continuent de constituer l'essentiel de cette production, le riz comptant dans l'ensemble des pays pour une proportion relativement faible. Selon les années, cette dernière céréale

<sup>1</sup> Ces données sont tirées de l'étude de Jean-Jacques Gabas: Les besoins alimentaires in "Le développement agricole en Afrique"

représente entre 8 et 9% de la production totale. Par contre, la production de maïs connaît un dynamisme remarquable (principalement dans les zones cotonnières du Mali, au Burkina Faso et, dans une moindre mesure, au Sénégal). Pour l'ensemble du Sahel, le volume de production de cette céréale serait passé de 270.000 tonnes en 1980/81 à plus de 800.000 tonnes au cours de la dernière campagne agricole pour laquelle on dispose de résultats définitifs, soit la campagne 1992/93 (Diagnostic permanent, novembre 1993). Sans atteindre son plein potentiel, cette céréale présente actuellement les rendements à l'hectare les plus élevés de toutes les céréales pluviales. Mais, pour que ce produit devienne le moteur de la relance de la céréaliculture au Sahel, un problème majeur reste à résoudre, celui de son marché qui est actuellement très étroit et incertain. La grande diversité offerte par ses modes d'utilisation constitue un élément encourageant que devront exploiter avec beaucoup d'attention les futurs travaux de recherche/développement, ainsi que les actions de promotion concernant ce produit.

Les autres productions végétales (notamment les légumes et tubercules) progressent également bien. Pour les légumes, la production est essentiellement destinée au marché extérieur, principalement celui de l'Europe, mais ils sont de plus en plus utilisés dans les systèmes alimentaires de la région.

#### *b) Le rôle des politiques*

Face à ces performances, on peut se demander quel rôle ont pu jouer les différentes politiques mises en oeuvre par les gouvernements et les bailleurs de fonds. Par exemple, on peut s'interroger sur l'impact qu'a déterminé la libéralisation intervenue dans la commercialisation des céréales. Les réponses à ces questions sont plutôt hasardeuses dans un contexte où il n'existe nulle part dans la région un observatoire spécifique pour mesurer les influences des décisions politiques sur le comportement des producteurs. Cependant, certains indices permettent aux experts et analystes des marchés céréaliers du Sahel d'attribuer principalement à deux facteurs circonstanciels la croissance de la production céréalière dans le Sahel au cours des dernières années. Ces facteurs sont constitués par la bonne pluviométrie enregistrée au cours de la période de 1986 à 1993 et l'extension des superficies emblavées. Ainsi, il est possible d'avancer comme précédemment que les politiques agricoles des États sahéliens ainsi que celles des bailleurs de fonds n'ont été pour rien ou pour très peu dans les performances enregistrées sur le plan de la production céréalière régionale durant la décennie écoulée. Il s'agirait donc d'évolutions de nature conjoncturelle dont la durabilité paraît plus qu'incertaine.

En fait, il arrive souvent, que du fait de l'éclatement des centres de décisions entre plusieurs départements ministériels sans une coordination adéquate et des intérêts "contradictoires", les gouvernements ne sont pas en mesure d'élaborer des politiques cohérentes pour promouvoir le développement du secteur agro-alimentaire national, le ministère des finances, cherchant des sources de revenus et/ou de réduction des dépenses, trouve des avenues facilement exploitables dans le secteur où le ministère de l'agriculture, en désespoir de cause, se concentrera sur les filières plus rentables des produits agricoles d'exportation.

### 3.2 Les apports extérieurs

#### a) Une confirmation des tendances passées

Malgré les progrès révélés au niveau de la production régionale disponible, la croissance plus rapide des besoins céréaliers des populations du Sahel n'a pas manqué de creuser l'écart entre l'offre et la demande. Ainsi, les marchés mondiaux ont continué de contribuer de façon substantielle aux approvisionnements des sahéliens. Depuis 1980, la croissance des importations cérésières des pays du CILSS ne cesse de s'affirmer pour atteindre le chiffre de 1.400.000 tonnes au cours de la période 1990-1991. Dans ce tableau d'ensemble, seul le Mali fait véritablement exception puisque le volume de ses importations de céréales est passé de 200.000 tonnes en moyenne entre 1981-1985 à 37.000 tonnes en 1990-1991, alors que la situation au Sénégal s'est quelque peu stabilisée au cours des dernières années.

Parce que plus faciles d'utilisation et disponibles en tout temps sur les marchés urbains demandeurs, le riz et le blé continuent de peser très lourdement sur le tableau des importations de céréales dans les pays du Sahel. A lui seul, le riz, constituant l'élément concurrentiel le plus fort des céréales locales, représente environ 60% des importations totales de la région.

#### b) Politiques à l'égard des importations

Dans le passé, la plupart des pays sahéliens avaient adopté des mesures de politiques concernant les importations de produits alimentaires. Sans être homogènes, toutes ces politiques avaient néanmoins pour objectif avoué de limiter, sinon de contrôler le flux des importations des denrées stratégiques.

Par exemple pour le riz, les pays ayant adopté des politiques protectionnistes vont confier la gestion à une caisse de péréquation. Celle-ci avait essentiellement pour fonction d'importer et de mettre sur le marché les quantités établies pour les pouvoirs publics et aux prix fixés. Ces politiques n'ont pas été partout efficaces en raison notamment du voisinage des protectionnistes avec les pays pratiquant une ouverture totale. A cet égard, il convient de citer le cas de la Gambie qui, profitant de la différence de sa politique avec le Sénégal, a procédé à des réexportations massives de riz dans ce pays, rendant ainsi totalement incontrôlable le marché sénégalais de riz.

Aujourd'hui, le vent de libéralisme semble avoir soufflé partout. Le Mali, le Niger et le Burkina Faso ont suivi le mouvement. Pour sa part, le Sénégal conserve la structure publique (la Caisse de péréquation et de stabilisation des prix) qui doit continuer de percevoir pour le compte de l'État les taxes sur les importations de riz.

### III. MODES DE CONSOMMATION ET BESOINS ALIMENTAIRES

#### 1. Rappels de Mindelo

##### 1.1 Le diagnostic : Importance de la transformation dans la filière céréalière

Le colloque de Mindelo ayant été consacré aux politiques céréalières, la question de la diversification (inclusion de produits d'origine animale et autres produits végétaux) en vue d'obtenir un meilleur équilibre alimentaire n'a pas été directement abordée. La sécurité alimentaire est donc restée liée aux seules céréales, comme l'indiquent tant les contenus du diagnostic établi que des recommandations formulées à l'issue des assises.

En décembre 1986, un des constats effectués était que les importations de céréales (importations commerciales et importations obtenues au titre de l'aide alimentaires) dans l'ensemble des États sahéliens poursuivaient une croissance accélérée, malgré l'amélioration obtenue déjà à cette époque au niveau des résultats des productions dans plusieurs pays de la région.

Cette situation qualifiée, pour le moins, de paradoxale est imputable au comportement des populations urbaines dont le mode de consommation reste tourné vers le riz et le blé importés plutôt que vers les céréales sèches produites localement, ce en raison des défaillances du système de la transformation des produits, lequel constitue une étape essentielle de la filière agro-alimentaire. Pourtant, les artisans transformateurs en milieu rural comme ceux opérant en milieu urbain ne manquent pas dans les pays de la sous-région. Ils sont des acteurs de plus en plus nombreux et efficaces dans le secteur privé, ce qui devrait contribuer à rendre plus aisée la consommation des céréales locales.

En effet, l'artisanat dans le secteur de la transformation alimentaire dans les pays du Sahel permet plus facilement, par le choix d'innovations appropriées, de soulager les femmes des travaux pénibles et coûteux (en terme de temps de travail). Il donne l'opportunité aux producteurs ruraux de valoriser, dans de meilleures conditions, notamment de coûts, leurs productions agro-alimentaires.

De plus, et sur le plan général de l'économie nationale ou régionale, l'artisanat dans la transformation agro-alimentaire offre, sur la base d'ateliers décentralisés, la possibilité de création de nombreux emplois directs et indirects en milieu rural ainsi qu'en zone semi-urbaine.

##### 1.2 Recommandation : transformer les céréales locales... pour consommer sahélien

Ainsi, dans le domaine particulier de la consommation des céréales locales, le constat ci-dessus mentionné sera à l'origine des trois recommandations suivantes, formulées par les participants au colloque de Mindelo et visant à transformer les céréales locales pour consommer sahélien.

R1 Appuyer l'artisanat de la transformation agro-alimentaire en éliminant ou, tout au moins en freinant les entraves juridiques, administratives et réglementaires à son développement.

R2 Appuyer techniquement et financièrement les artisans-transformateurs de produits alimentaires locaux, en favorisant leur organisation, en supportant leurs stratégies commerciales et en les protégeant, dans un premier temps, des unités de la transformation industrielle.

R3 Promouvoir les initiatives dans le domaine de la transformation artisanale, par des campagnes d'information et de sensibilisation auprès des consommateurs et par l'organisation d'échanges d'expériences entre artisans sahéliens afin de faciliter la diffusion de leurs produits.

Par ces recommandations, il apparaît très clairement que le colloque a voulu renverser les tendances des politiques de développement dans le secteur de la transformation des céréales locales, lesquelles ont toujours été focalisées sur la valorisation de céréales sous des formes de consommation exogènes (par exemple le pamiblé et le riz de maïs).

## **2. Après Mindelo : des recommandations à l'action**

On peut dire d'emblée qu'il s'agit ici d'un des domaines où les interventions du CILSS ont été les plus marquantes au cours des dernières années. Ainsi, dans le cadre de l'application des recommandations de Mindelo, le CILSS a mis sur pied le Programme régional de promotion des céréales locales au Sahel (PROCELOS). Dès le début, le programme a été fondé sur deux grands principes, à savoir i) partir des expériences réussies existantes et qui ont pu prouver leur caractère reproductible et ii) s'appuyer sur des opérateurs économiques privés (acteurs de la transformation artisanale et semi-industrielle des céréales) dans les pays. C'est sur la base de ces deux principes d'action que le démarrage du programme n'a concerné que trois pays, le Burkina Faso, le Mali et le Sénégal. Dans cet élan sahélien, plusieurs bailleurs de fonds, dont principalement le Canada, la France et les Pays Bas, ont apporté un appui soutenu à PROCELOS.

D'une façon générale, les diverses actions entreprises dans les pays sous l'égide du CILSS au cours des trois à quatre années de fonctionnement du programme ont porté sur trois plans :

A1 La collecte et la diffusion, en direction de groupes cibles constitués d'entrepreneurs privés de la transformation de céréales locales, d'informations pratiques destinées à faciliter la gestion et le développement des unités de transformation artisanale et semi-industrielle.

A2 Des conseils techniques aux opérateurs d'unités de transformation artisanale et semi-industrielle qui fabriquent et mettent sur le marché des produits dérivés de céréales locales.

A3 L'animation de la réflexion et la réalisation d'actions ponctuelles destinées à faciliter la promotion des produits céréaliers locaux auprès des consommateurs.

La réalisation de cette triple action a nécessité la mise en place d'un dispositif organisationnel comprenant : une coordination régionale basée au CILSS, des bureaux conseils au niveau de chacun des pays pour appuyer techniquement les opérateurs et des relais nationaux composés d'industriels, des distributeurs et des consommateurs chargés de suivre l'évolution du programme dans chacun des pays concernés.

Il est difficile présentement de mesurer l'impact réel que le programme PROCELOS a pu avoir sur le niveau de la disponibilité et de la consommation des céréales locales dans les pays concernés. Une évaluation de fin de "projet" vient de se terminer et les résultats de cet exercice fourniront des renseignements utiles à cet effet.

De façon générale, les facteurs qui limitent la consommation des céréales locales, en particulier en milieu urbain, sont généralement bien connus. Nous en présentons ci-après quelques uns tirés d'une des présentations récemment faites au Club du Sahel dans le cadre de la rencontre sur la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest suite à la dévaluation du franc CFA (Bricas, 1994).

#### *L'incertitude de la disponibilité des produits*

Comparés aux céréales importées, le marché des céréales locales reste peu régulé. Les disponibilités subissent d'importantes variations de quantités et de prix d'une période à l'autre (année ou même mois). Ces variations compliquent les conditions d'approvisionnement et limitent les possibilités de fidélisation des consommateurs.

#### *L'accès à l'alimentation*

S'il n'est pas exclusif, l'approvisionnement alimentaire des citoyens par le marché est dominant. Les calculs d'élasticité réalisés à partir des données d'enquêtes de consommation doivent être considérés avec prudence du fait de leurs limites méthodologiques. D'une façon générale, la consommation des différentes céréales n'apparaît que peu sensible au niveau des dépenses monétaires totales. On n'observe d'ailleurs pas de différence très marquée d'un groupe à l'autre dans une même ville.

#### *Les conditions d'utilisation*

Les céréales locales, telles que commercialisées par les producteurs, nécessitent une transformation préalable avant leur incorporation dans les plats. Lorsqu'elles sont effectuées manuellement, la pénibilité de ces opérations constitue une contrainte importante pour les ménagères. Les produits déjà transformés permettent de lever cette contrainte mais doivent être d'une qualité similaire aux produits importés et d'un prix abordable pour la grande masse des consommateurs.

Les expériences passées dans ce domaine n'ont pas été, de ce point de vue, totalement satisfaisantes. La tendance générale a été de surestimer le prix que les consommateurs seraient prêts à payer pour accéder à un produit déjà transformé, standardisé et stabilisé.

### *La perception des produits*

Dans la recherche d'une valorisation des produits locaux, deux axes principaux ont été exploités : les céréales secondaires comme substituts directs au riz et au blé (riz de maïs et pamiblé) et les céréales locales comme supports de la tradition rurale. Dans le premier cas, il apparaît que les produits obtenus n'ont pas résisté à la comparaison avec leurs référents. Car, la préoccupation macro-économique de promouvoir les produits locaux pour limiter les importations n'est pas celle du consommateur pour qui le choix des denrées alimentaires ne répond jamais à des considérations de politique économique au plan national. La seconde option, bien qu'intéressante, présente certaines limites. En effet, vouloir renforcer l'image traditionnelle des céréales locales risque de confiner leur utilisation aux seuls plats de cette référence et aux seuls consommateurs urbains restés ou devenus nostalgiques de la vie en milieu rural.

Les problèmes liés à la transformation industrielle des céréales locales ne semblent pas avoir été totalement résolus. Des résistances demeurent chez la plupart des industriels qui contrôlent présentement la branche. Par exemple, au Sénégal, les Grands Moulins de Dakar n'ont jamais voulu s'impliquer dans la filière des céréales sèches, tandis que les performances des Moulins Sentenac dans le projet de transformation des céréales locales (farine de mil et couscous) mis sur pied par le Fonds commun sont très mitigées.

Mindeló avait mis un accent particulier, voire exclusif, sur le secteur de la transformation artisanale, ignorant en quelque sorte la recherche agro-alimentaire ainsi que la voie industrielle. Il nous semble que la recherche d'un équilibre entre les deux voies (transformation artisanale et transformation industrielle) aurait été plutôt souhaitable dans les circonstances, de manière à rencontrer les exigences particulières et les capacités de chacune des deux catégories de consommateurs, soit le groupe des urbains et le groupe des ruraux ou les semi-urbains.

## **3. Modèles de consommation alimentaire**

### **3.1 Prédominance des céréales**

Pour les pays du Sahel, les informations concernant la production agricole alimentaire existent pour l'essentiel même si leur fiabilité reste quelque peu douteuse. Par contre, on ne dispose pas de données globales pour caractériser les modes (styles) de consommation alimentaire des populations sahéliennes ainsi que leur évolution dans le temps. Il s'agit là d'une lacune extrêmement importante qui ne permet pas un suivi de l'état nutritionnel des populations en question. Il existe çà et là des enquêtes ponctuelles et très localisées qui ne permettent pas de fournir des

indications sur l'évolution de la structure de la ration. Cependant, leur extrapolation peut être utile pour une approximation de l'état ainsi que des tendances des styles de consommation alimentaire dans le Sahel.

Cela dit, les diverses études concernant les modèles de consommation alimentaire au Sahel font état d'une grande prédominance des produits d'origine végétale dans la ration nutritionnelle moyenne dans les pays concernés. Dans l'ensemble, ces produits représenteraient entre 90 et 95% de la ration calorique et entre 70 et 90% de la ration protéique. A elles seules, les céréales fourniraient, selon les estimations, entre 70 et 85% de la ration calorique moyenne.

Par ailleurs, on note une évolution sensible dans la composition de la ration végétale. Les calories fournies par les céréales ont augmenté au cours des dernières années. Cette évolution est d'abord liée à l'importante augmentation du riz et du blé dans la ration. En effet, cette croissance observée au niveau des céréales importées fait plus que compenser la baisse relative des mil et sorgho.

### 3.2 Hétérogénéité des situations

A l'intérieur de cette image globale, on remarquera une diversité des situations particulières des pays (dans la région) et des zones (dans un pays). Par exemple, en Mauritanie et dans les zones à dominante d'élevage (régions septentrionales du Mali et du Niger), la consommation de viande et de lait est relativement importante.

Ainsi, même si on peut identifier pour l'ensemble des pays du Sahel quelques caractéristiques générales des modèles de consommation alimentaire en milieu urbain, ceux-ci présentent des différences significatives qui tiennent à la fois de la diversité des caractéristiques de l'urbanisation ainsi que de celle relative à la situation socio-économique des populations concernées.

### 3.3 Une évolution lente vers une diversification

Rappelons que les enquêtes sur les modèles de consommation alimentaire et leur évolution dans le temps sont plutôt rares dans les pays du Sahel. Les quelques travaux qui ont été effectués sont de nature ponctuelle et trop localisés pour permettre une interprétation des résultats à un niveau macro. C'est donc dire que la fiabilité et la représentativité des données véhiculées sont plutôt douteuses. Cependant, les informations recueillies permettent de se faire une idée de l'état de la situation et aussi de dégager des tendances sur lesquelles il est possible de construire des hypothèses de travail pour le futur.

Dans le domaine de la consommation des produits végétaux, une percée relative des tubercules, des légumineuses et des légumes est remarquable au Sahel, tant dans les pays côtiers que dans les pays intérieurs (enclavés) de la région. Ainsi, par exemple, on trouve de plus en plus dans les villes du Burkina Faso, du Niger et du Mali des plats à base de manioc ou d'igname. Il semble que l'interconnexion de plus en plus grande entre le Sahel et les pays côtiers ainsi que le développement du phénomène de la petite restauration soient en partie responsables de cette évolution.

En outre, même en l'absence d'études spécifiques sur le sujet, la plupart des observateurs de l'état de la sécurité alimentaire au Sahel estiment que cette tendance se serait renforcée dans les pays depuis la dévaluation du franc CFA.

La même tendance est notée au niveau de la consommation des produits carnés et du poisson dont l'influence sur la situation nutritionnelle et l'équilibre alimentaire des populations sahéliennes ne peut qu'être appréciée.

Même si les observations n'ont été effectuées que sur de très courtes périodes, elles permettent néanmoins de réfuter, de manière définitive, la thèse selon laquelle les modèles de consommation alimentaire dans les pays du Sahel seraient marqués d'une rigidité difficile à défaire.

Les déterminants de cette évolution sont constitués par le phénomène d'urbanisation conduisant à des conditions de vie différentes, des changements sociaux et culturels qui modifient la hiérarchie des choix des consommateurs et par le resserrement des liens urbain/rural (échanges des produits entre la ville et la campagne).

En résumé, on retiendra que la tendance générale de l'évolution de la consommation alimentaire en ville est marquée par la tendance à la diversification. Cette dernière se manifestant par une alternance des produits dans un même type de plat, une alternance des types de plats, une importance croissante de la restauration et de l'alimentation de rue.

Un accompagnement de ces deux dernières évolutions pourra être l'objet de réflexions et d'actions de la part du CILSS et du Club du Sahel, de manière à renforcer les tendances observées. Ceci ne sera obtenu que par une promotion commerciale des produits locaux de manière à garantir leur disponibilité tant en quantité qu'en qualité sur tous les marchés.

#### **4. Besoins alimentaires : une progression constante**

Les besoins alimentaires d'un pays ou d'une région, ainsi que leurs perspectives d'évolution sont déterminés par plusieurs facteurs tels que la structure de la population (population rurale vs population urbaine), les niveaux de revenus, les migrations de population et les habitudes alimentaires. Toutefois et par souci de simplification, pour les estimations de ces besoins, on tient généralement compte du nombre d'individus que comptent les entités en question. Aussi, la détermination du volume des besoins alimentaires revient, avant tout, à quantifier le niveau de la population du pays considéré ainsi que son évolution dans le temps.

#### 4.1 Données démographiques

##### a) La croissance de la population

Pour les pays du Sahel, les données démographiques existent. Elles sont établies par diverses sources qui se fondent généralement sur les recensements de la population dont l'exactitude est douteuse pour plusieurs raisons. C'est le cas, par exemple, de la difficulté d'intégrer dans les calculs les mouvements migratoires qui constituent pourtant une donnée très importante dans les pays de la région. En tout état de cause, les informations disponibles permettent au moins d'apprécier la situation d'une manière globale et de déterminer les tendances lourdes de l'évolution générale de la population.

Ainsi, au cours de la dernière décennie, on estime que l'ensemble du Sahel a connu en moyenne un accroissement naturel de sa population (différence entre les naissances et les décès) de l'ordre 2,8% par année<sup>2</sup>. Ce taux est notablement plus élevé que celui observé pour l'ensemble des pays en développement mais inférieur à la moyenne des pays d'Afrique au sud du Sahara. On attribue généralement à cette poussée démographique la forte diminution de la mortalité amorcée dans les années 50, particulièrement chez les enfants, grâce à la vaccination. Le tableau suivant montre que sur une longue période (30 ans) plusieurs pays ont vu leur population doubler.

Évolution de la population sahélienne  
(en milliers)

	1960	1990	Taux de croissance 1960-1990 en %
Burkina Faso	5.319	8.681	1,65
Cap-Vert	200	323	1,61
Gambie	278	874	3,89
Guinée Bissau	524	964	2,05
Mali	4.863	8.184	1,75
Mauritanie	1.000	1.964	2,27
Niger	3.774	7.678	2,40
Sénégal	2.852	7.286	3,18
Tchad	3.039	5.454	1,97
<b>Sahel</b>	<b>21.849</b>	<b>41.708</b>	<b>2,58</b>
<b>Afrique de l'Ouest</b>	<b>87.182</b>	<b>194.311</b>	<b>2,70</b>

Source : Étude prospective de l'Afrique de l'Ouest, Cinergie/Club du Sahel

<sup>2</sup> Pour plus de détails sur la croissance démographique en Afrique de l'Ouest, le lecteur pourra consulter avec intérêt les résultats des travaux effectués par le Club du Sahel dans le cadre de l'Étude prospective de l'Afrique de l'Ouest.

b) Une population jeune et de plus en plus urbanisée

Dans l'évolution démographique du Sahel, outre la grande accélération déjà observée au chapitre de la croissance de la population régionale dans son ensemble, deux faits majeurs, dont les implications en terme d'incidence directe sur la nature et le contenu des besoins alimentaires (ou de la demande de produits vivriers) sont évidentes, méritent qu'on y prête attention.

D'une part, la pyramide des âges montre que de 45 à 50% de l'effectif total ont présentement moins de 15 ans. Cette configuration de la population sahélienne laisse déjà présager que l'arrivée à l'âge adulte de cette génération va entraîner un élan démographique qui se traduira nécessairement par une croissance soutenue de la population sahélienne.

D'autre part, sur le plan de la répartition géographique, on enregistre dans les pays du Sahel, comme partout ailleurs en Afrique de l'Ouest, une accélération du phénomène d'urbanisation. Ainsi, en trente (30) ans, la population des villes de la région a plus que quintuplé, passant de 2.226.000 individus en 1960 à 11.124.000 en 1990. A ce rythme, on calcule qu'en l'an 2020 les Sahéliens seront majoritairement des citadins, soit plus de 60% de la population totale. Considérant que le modèle de consommation des urbains est plus tourné vers les denrées importées, on peut facilement estimer le destin des produits locaux si aucune action volontariste et très vigoureuse ne vient modifier profondément la tendance actuelle.

#### 4.2 Dépendance accrue

Sans entrer dans les débats relatifs aux normes de consommation en ce qui a trait aux céréales, on peut simplement dire que le rapprochement entre le taux de croissance de la production (1,2%) et celui concernant la progression de la population (2,6%) laisse clairement percevoir un écart important entre les disponibilités et les besoins alimentaires des Sahéliens. Bien sûr, et comme mentionné précédemment, des progrès ont été notés au cours des années 80. Mais ils n'ont pas été suffisants pour combler le déficit, car l'accélération de la croissance démographique n'a pas connu de répit et aussi parce que l'évolution de la demande a continué d'être marquée par une certaine extraversion.

Dans ce contexte, l'augmentation des disponibilités alimentaires du Sahel n'a pu être possible que grâce au recours aux marchés extérieurs, accroissant de ce fait la dépendance des Sahéliens vis-à-vis de l'étranger pour leurs approvisionnements céréaliers en alimentation humaine. Ainsi, les importations de céréales incluant l'aide alimentaire qui étaient de l'ordre de 250.000 à 300.000 tonnes avant les années de sécheresse dépassent aujourd'hui le million de tonnes<sup>3</sup>. Face à cette évolution, on ne peut s'empêcher de s'interroger sur ce qu'est devenu l'objectif d'autosuffisance alimentaire proclamé avec tant de force à Nouakchott, et qui a quand même continué d'habiter certains esprits à Mindelo.

---

<sup>3</sup> Certaines sources avancent même les chiffres de 1.500.000 et de 1.700.000 tonnes concernant les importations totales de céréales (importations commerciales et aides alimentaires) pour l'ensemble des pays du Sahel

#### IV. ACQUISITION DES PRODUITS ALIMENTAIRES

##### 1. Modes d'acquisition des produits

##### 1.1 Autoconsommation

##### a) Une part importante...en régression

Les connaissances dans le domaine de l'acquisition des produits alimentaires sont encore à développer en Afrique. Cependant, il est possible d'avancer que, d'une façon générale, pour la très grande majorité des populations rurales dans les pays en développement, la première manière d'obtenir des denrées alimentaires consiste à produire pour ses propres besoins (y compris ceux de sa famille). On notera que les paysans sahéliens ne font pas exception à la règle. Ainsi, ils ne manquent donc pas d'exploiter de manière très large cette filière dite de l'autoconsommation. On estime par exemple, en ce qui concerne les céréales traditionnelles (mil, sorgho et maïs), que plus des deux tiers de la production empruntent chaque année dans le Sahel ce mode d'acquisition des denrées alimentaires. Tout en admettant que cette donnée n'est qu'une approximation de la réalité, il faut reconnaître qu'elle permet de présenter, en tout cas dans le domaine céréalier, une bonne image d'ensemble de la situation réelle en matière d'obtention des produits pour la consommation.

Certaines enquêtes ponctuelles, prétendant que les producteurs sont de plus en plus acheteurs nets de céréales, concluent à une certaine régression du phénomène de l'autoconsommation au Sahel au cours des dernières années. En réalité, même si l'intégration grandissante des ruraux dans l'économie monétaire des pays du Sahel laisse entrevoir une évolution vers une réduction progressive de cette pratique, il reste que l'autoconsommation constitue toujours le mode dominant en matière d'acquisition de denrées alimentaires dans les pays du Sahel.

##### b) Un mode d'acquisition peu compatible avec le respect de l'environnement

Si ce mode d'obtention des denrées permet aux producteurs d'assurer, dans une large mesure, leur propre sécurité alimentaire, il est également porteur de grands dangers pour l'écosystème. En effet, dans un contexte d'accroissement de la population et de sécheresse, la stratégie des producteurs consiste généralement à accroître les superficies d'autant qu'ils n'ont pas de possibilités réelles d'intensifier leurs productions vivrières (manque d'opportunités économiques).

Par ailleurs, comme les rapports villes-campagnes s'intensifient parallèlement, il est probable que, pour disposer de revenus monétaires accrus compatibles avec leurs demandes marchandes pour les produits venus de l'étranger, les paysans n'auront ici encore d'autres choix que d'augmenter les superficies cultivées, de manière à accroître le niveau de la production commerciale. Le résultat combiné des deux stratégies conduit inévitablement à une surexploitation des terres qui déterminera à son tour une dégradation souvent irréversible du capital foncier.

## 1.2 Les autres modes traditionnels d'acquisition

A côté de l'autoconsommation, il existe, notamment en milieu rural, deux autres formes traditionnelles d'acquisition de produits alimentaires. Ce sont le troc et les dons. Dans le second cas, il s'agit d'une pratique ancestrale qui veut qu'à qu'à la fin d'une campagne agricole, le paysan donne une partie de sa récolte de produits vivriers à ses proches ou à des personnes en difficulté. Cette pratique a été par la suite renforcée dans certaines régions par des considérations d'ordre religieux, de sorte que sa disparition n'est pas envisageable à court ou moyen terme. Quant au troc, il constitue en milieu rural le mode d'échange traditionnel des biens de consommation.

Ces deux pratiques n'ayant pas été particulièrement étudiées, il est difficile d'en mesurer l'importance, de façon à déterminer avec exactitude la place qu'elles occupent au niveau des approvisionnements vivriers des ménages ruraux. Toutefois, on estime que, combinées à l'autoconsommation, ces deux pratiques représentent globalement une très forte proportion (de 85 à 90%) de la production alimentaire disponible dans la région.

Cette importance des modes traditionnels d'acquisition de denrées alimentaires (autoconsommation, dons et troc) commande que les futurs travaux de recherche dans le domaine alimentaire s'adressent à ces niveaux, même si, comme on peut le croire, le phénomène d'urbanisation et la monétarisation grandissante du milieu rural sont susceptibles de modifier le schéma actuel au cours des années futures ou des prochaines décennies.

## 1.3 Le marché céréalier

### a) Un marché étroit

En général, pour les autres consommateurs, principalement ceux dans les villes, le "lieu" où s'obtiennent les denrées alimentaires est constitué par le marché, lequel a pour fonction fondamentale d'exercer une médiation entre l'offre et la demande des produits. Au total, on estime que de 10 à 15% seulement de la production disponible fait l'objet de transactions marchandes. Cette grande faiblesse de la production commercialisée détermine la principale caractéristique des marchés céréaliers sahéliens, à savoir leur très grande étroitesse.

Comme conséquence majeure de cette situation, les céréales étrangères (importées commercialement ou obtenues sous forme d'aide alimentaire) ont un poids relativement élevé sur les marchés sahéliens. D'après des estimations effectuées pour les années 1989/90 et 1990/91 (Egg et Grégoire, 1992) le Sénégal, le Niger et le Tchad sont les trois pays où les céréales importées sont prédominantes sur les marchés avec respectivement les proportions de 83, 54 et 53%. Si on prend en compte les importants flux de réexportation, notamment ceux de la Gambie vers le Sénégal ou ceux du Nigéria vers le Niger et le Tchad, on trouvera que les parts des importations dans les marchés céréaliers sont de beaucoup supérieures aux données révélées par les chiffres officiels.

b) Un marché instable

La seconde caractéristique des marchés céréaliers du Sahel est constituée par leur instabilité. Celle-ci tient en premier lieu aux fluctuations des résultats de l'agriculture pluviale (largement dominante) qui est soumise aux aléas climatiques. On remarquera que sur une longue période, la production de céréales au Sahel ne suit pas une courbe d'évolution linéaire. Qui pis est, cette production peut varier du simple au double d'une année à l'autre. Les conséquences de ces fluctuations du niveau de la production sont amplifiées par l'étroitesse du marché qui devient de ce fait volatile. Ainsi, une faible fluctuation du volume de l'offre suffit pour modifier fondamentalement les conditions du marché, en particulier les quantités mises en marché et le niveau des prix des produits.

En deuxième lieu, cette instabilité structurelle est souvent renforcée par d'autres facteurs, tels que les importations qui devraient normalement jouer un rôle de régulation sur les marchés. En fait, une mauvaise planification des importations commerciales (en terme de quantités) ou une mauvaise gestion de l'aide alimentaire (livraison en période de récolte) perturbent grandement les marchés. Par ailleurs, des modifications fréquentes dans les stratégies des divers intervenants des marchés céréaliers dans les pays du Sahel continuent de constituer une source importante d'instabilité pour les marchés en question.

## 2. Fonctionnement des marchés

### 2.1 Le diagnostic de Mindelo

a) Rappel historique

Au lendemain des indépendances, la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest ont voulu affirmer leur priorité pour le développement agricole en mettant en place des politiques interventionnistes à l'égard des différentes filières. Vers la fin des années 60, les crises alimentaires provoquées au Sahel par la grande sécheresse avaient convaincu les autorités des pays concernés ainsi que leurs principaux bailleurs de fonds de la nécessité d'une prise en charge directe par les pouvoirs publics de la sécurité alimentaire des populations. Pour les responsables nationaux, il s'agissait alors essentiellement de réguler les marchés céréaliers, tant au niveau des quantités offertes que de celui des prix auxquels les produits étaient cédés. Cette régulation à la fois intra et inter-annuelle devait se traduire par:

- une stabilisation des prix à la production et à la consommation, en particulier durant les périodes de pénurie ou de surproduction céréalière au plan intérieur;
- une stabilisation des quantités pour les approvisionnements céréaliers des consommateurs, notamment ceux des villes. Ainsi, la part de la production commercialisée devait augmenter sous l'effet d'une stabilisation des prix sur le long terme.

Divers moyens furent alors mis en place : politique des prix, constitution de stocks de sécurité, contrôle du commerce extérieur (exportations et importations), et la création d'offices de commercialisation des produits agricoles alimentaires qui seront les principaux instruments de gestion des marchés céréaliers nationaux. Dans les pays du Sahel, on retrouvera l'OPAM au Mali, l'OPVN au Niger, l'ONCAD au Sénégal, l'OMC en Mauritanie, l'OFNACER au Burkina Faso et l'ONC au Tchad.

b) La faillite des offices publics de commercialisation des céréales

Pendant plus d'une décennie, on avait reconnu le double rôle des États dans les filières cérésières nationales, à savoir d'une part, protéger les producteurs par le jeu d'interventions visant à garantir des prix rémunérateurs et, d'autre part, assurer aux consommateurs des approvisionnements réguliers à prix abordables.

Sur le plan de la mise en marché des produits, Mindelo a consacré la faillite des offices cérésières. Ces établissements coûtaient cher au trésor public : 3,8 milliards de francs CFA de déficit pour l'Opvn en 1979/80, les dépenses de l'Oncad constituaient, déjà en 1976, la moitié du budget de l'État sénégalais, l'Opam avait accumulé un déficit d'exploitation de 2,5 milliards de francs entre 1973 et 1980. Malgré ces coûts et leur situation de monopole, les offices n'étaient parvenus nulle part à avoir un impact significatif sur le marché. En fait, la stabilisation du marché envisagée n'avait jamais été pleinement assurée (faible incidence sur les prix et les quantités).

Ainsi, compte tenu des nombreuses difficultés rencontrées par les offices cérésières, les participants au colloque de Mindelo vont prôner le retour aux mécanismes et aux dynamismes des marchés pour assurer, dans de bonnes conditions d'efficacité et à coûts réduits, l'écoulement des productions vers les consommateurs. A cet effet, deux recommandations ont été formulées.

## 2.2 Recommandations

a) Clarifier les règles de commercialisation des céréales

Au niveau global, les recommandations de Mindelo visaient à créer un environnement favorable à l'intervention du secteur privé dans la commercialisation des céréales. Les mesures envisagées portaient généralement sur la libéralisation du commerce des céréales, la légitimation du rôle des commerçants et la facilitation de l'accès au crédit de campagne pour les commerçants. De façon plus spécifique, on notera les points suivants:

R1 Contribuer à instaurer un climat de coopération étroite entre le secteur privé de la commercialisation des céréales et le secteur public, entre autres par l'adoption d'un code de bonne conduite;

R2 Identifier et instaurer différentes mesures d'incitation au stockage afin d'amener les producteurs et les commerçants à prendre une part de plus en plus active à la régulation de l'offre de céréales sur les marchés;

R3 Encourager les producteurs et les commerçants à se regrouper pour stocker des céréales dans de bonnes conditions de conservation et pour avoir accès au crédit sur nantissement.

R4 Réduire la subvention des prix d'intervention des offices céréaliers dans les zones éloignées des régions excédentaires, de sorte que le secteur privé puisse être concurrentiel.

R5 Favoriser l'établissement de relations directes entre les commerçants et les associations de producteurs en vue de regrouper l'offre et de diminuer les coûts de commercialisation et d'augmenter leur performance.

b) Recentrer le rôle de l'état

Toujours dans la perspective d'une libéralisation effective du marché et d'une plus grande clarté dans les règles de jeux, des recommandations plus spécifiques furent adressées aux États afin de permettre un recentrage de leur rôle en conformité avec la nouvelle donne.

R1 Assurer la concertation entre les divers agents de la filière alimentaire dans les pays, plus particulièrement lors de la conception et de l'élaboration des politiques cérésières nationales.

R2 Réguler le fonctionnement des filières cérésières en agissant sur les domaines suivants : le stockage, le transport, les systèmes d'information et d'alerte précoce, les échanges régionaux, etc.

R3 Promouvoir la collecte d'informations et le développement d'outils nécessaires à la prise de décisions.

2.3 Les évolutions depuis Mindelo

Si les divers programmes d'ajustement structurel lancés par la Banque mondiale ont constitué des éléments catalyseurs dans la refonte des politiques cérésières et la restructuration des offices de commercialisation, les bilans critiques formulés au sein des États ainsi que le nouveau contexte déterminé par l'apparition d'excédents cérésières dans plusieurs pays au milieu des années 80 ont été en réalité à l'origine des premiers remaniements effectués ainsi que d'un premier train de réformes initiées par les responsables des pays concernés.

De fait, le mouvement général de libéralisation économique, au sein duquel s'insèrent les changements apportés au fonctionnement des marchés cérésières, a commencé dans les pays d'Afrique subsaharienne bien avant 1986, c'est-à-dire préalablement au colloque de Mindelo consacré aux politiques cérésières au Sahel. Cependant, on peut croire que les positions adoptées lors des assises sont venues probablement donner un bon coup d'accélérateur aux élans initiaux pris dans les pays au début de la décennie de 1980.

a) La libéralisation des marchés

Ainsi, tirant les conséquences des échecs des offices céréaliers dans la stabilisation, les nouvelles orientations prises partout seront désormais tournées vers une réduction des attributions des établissements en question. Leur rôle se limitera à la gestion des stocks nationaux de sécurité ainsi que de l'aide alimentaire et à la collecte des informations devant améliorer les prises de décisions concernant le renforcement de la sécurité alimentaire.

La libéralisation du commerce des céréales secondaires (mil, sorgho, maïs) a été instituée dans tous les pays, avec toutefois un décalage dans le temps d'un pays à l'autre (le Sénégal en 1980, le Mali en 1981, le Niger en 1984, le Burkina Faso en 1987, la Guinée Bissau et la Mauritanie en 1989). De manière générale, on reconnaît que la décision politique (libéralisation officielle), consacrant la chute des monopoles d'État et la légalisation du secteur privé a eu comme résultat positif une plus grande fluidité du marché pour les produits considérés.

Par contre, pour ce qui concerne le secteur des importations cérésières, principalement pour le riz et pour le blé, les réformes ne sont pas encore complétées partout. La libéralisation continue de faire l'objet de tergiversations dans certains pays. Le Mali, le Niger et, plus récemment le Burkina Faso, ont adopté des mesures de libéralisation dans la filière riz. Quant au Sénégal, malgré les pressions exercées par les bailleurs de fonds, la structure publique (CPSP) est toujours en place dans un environnement où le secteur privé est invité très timidement à prendre part au marché.

Un des constats actuels est qu'à la place des monopoles d'État se sont installés dans les grands pays producteurs de céréales des oligopoles dont les acteurs principaux bénéficient en quelque sorte d'une situation de rente. Ainsi, par exemple, au Mali 5 à 6 gros commerçants contrôlèrent actuellement de 60 à 80% de l'ensemble des céréales locales commercialisées dans le pays. Par ailleurs, la modernisation de la profession reste à faire pour lui assurer l'efficacité nécessaire à sa pérennité. De même la coopération (concertation) entre le secteur privé et les pouvoirs publics, en ce qui a trait au fonctionnement du marché céréalier, ne s'est pas encore véritablement établie. Il faut croire que le temps écoulé entre la situation antérieure (pratique interventionniste) et celle de la libéralisation n'est pas assez long pour susciter la confiance réciproque des deux groupes.

On peut se demander si le phénomène de libéralisation économique, particulièrement celui concernant les marchés cérésières du Sahel, est franchement irréversible. Il est possible que, face aux conséquences probables de la dévaluation du franc CFA (difficultés éventuelles au niveau des approvisionnements des centres urbains), les autorités sahéniennes soient tentées de faire marche arrière et de réhabiliter les vertus aux offices publics. Mais, une chose est certaine, beaucoup d'idées "reçues" ont été définitivement évacuées depuis Mindelo. Les Sahéliens, dans leur grande majorité, ne croient plus aux vertus du prix minimum garanti pour susciter des surplus de production et ainsi accroître les niveaux de mise en marché des produits. Les monopoles d'État dans la commercialisation des produits alimentaires ne sont plus acceptables.

b) L'attitude des bailleurs de fonds

Dans le domaine de la libéralisation des marchés céréaliers et du redimensionnement de la mission des offices, les bailleurs de fonds ont joué un rôle déterminant. Mieux, ils ont, dans certains pays, accompagné le processus sur plusieurs années avec des ressources importantes. C'est le cas du Programme de restructuration du marché céréalier (PRMC) au Mali qui bénéficie de l'appui ainsi que du financement des bailleurs de fonds depuis 1981. Le programme, qui entrera dans sa quatrième et dernière phase, est généralement considéré comme un exemple de réussite sur le plan de la mise en oeuvre de réformes structurelles et surtout un modèle de concertation entre les représentants des pouvoirs publics et les bailleurs de fonds. A l'opposé, le Fonds commun de contrepartie de l'aide alimentaire (FCCAA), institué au Sénégal suivant le schéma appliqué au Mali, n'a pas connu le même succès. Il est d'ailleurs probable que l'expérience prenne fin cette année sur un constat d'échec total, principalement en raison du manque d'intérêt des autorités du pays.

A ce niveau, on doit se demander si l'intérêt des bailleurs de fonds manifesté pour le marché au cours de la dernière décennie n'explique pas (tout au moins en partie) leur détournement des actions en amont de la production. Si les autorités sahéniennes ont souvent péché par la mise en oeuvre de politiques incohérentes, on ne peut s'empêcher de dire que, pour leur part, les bailleurs de fonds ne se sont pas illustrés par une consistance ou une constance de leurs politiques en matière d'assistance aux pays du Sahel. Leur vision (ou leur démarche) compartimentée de la problématique de la sécurité alimentaire pourrait être considérée comme une des causes de la persistance de l'insécurité alimentaire actuelle.

Dans ce cas, il est souhaitable qu'un équilibre soit recherché par les différents acteurs entre l'aval et l'amont de la production pour garantir la sécurité alimentaire dans le Sahel.

c) La collecte d'informations

Dans ce domaine, des progrès notables ont été globalement enregistrés. Grâce à la réalisation de divers travaux et études, mais surtout en raison de la mise en place de dispositifs de saisie et d'analyse, on dispose aujourd'hui d'une meilleure connaissance de la problématique ainsi que des enjeux de la sécurité alimentaire au Sahel. Les données et informations sur les situations des productions agro-alimentaires sont de plus en plus nombreuses même si les besoins ne sont pas encore tous couverts.

Un des points critiques à ce chapitre concerne la multiplicité des centres de responsabilité en matière de collecte et de gestion de l'information. Dans ce cas, le problème de cohérence et de fiabilité se pose.

## V. POUR UNE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ACCRUE

### 1. Rappels du colloque de Mindelo

#### 1.1 Les constats

C1 Malgré toutes les mesures envisagées, on admet que la situation alimentaire des pays du Sahel restera précaire, et ce pour longtemps encore. Car, elle demeurera marquée par une succession de pénuries et d'abondance des récoltes, du fait du caractère aléatoire de la pluviométrie qui constitue le déterminant majeur de la production agricole dans la région.

C2 De ce fait, et dans les circonstances présentes, les interventions de la communauté internationale sont jugées incontournables. Mais elles doivent prendre en compte la diversité des situations dans la région.

#### 1.2 Recommandation : Établir deux lignes de défense pour la sécurité alimentaire et assurer une cohérence de l'aide internationale

##### *Première ligne : Pays*

R1 Lancer, au niveau des pays, des campagnes d'information et de sensibilisation en faveur de la reconstitution des stocks de sécurité (stocks paysans, stocks commerçants et stocks étatiques).

R2 Mettre en place des systèmes de suivi des marchés et d'alerte précoce sur les situations de crise dans les pays du Sahel.

##### *Deuxième ligne : Communauté internationale*

De Nouakchott à Mindelo, des voix n'ont pas cessé de s'élever pour dénoncer ce qu'on a appelé les effets "pervers" de l'aide alimentaire. Cette aide, essentiellement constituée de céréales étrangères, est considérée comme un élément déstructurant des marchés locaux. Pourtant les participants au colloque de Mindelo avaient unanimement reconnu l'intérêt de cette forme d'assistance, notamment pour les pays du Sahel, car elle peut contribuer à la sécurité alimentaire recherchée. C'est donc pour améliorer les performances de cet outil qu'ils avaient formulé les deux principales recommandations suivantes :

R1 En cas de pénuries, une mobilisation rapide de l'aide alimentaire et, en cas d'excédents de récoltes, une aide au transfert des excédents disponibles dans les zones déficitaires.

R2 Élaborer et adopter un code de bonne conduite concernant l'aide alimentaire au Sahel, qui définirait les engagements réciproques des donateurs et des pays sahéliens.

## 2. Suites de Mindelo ou les acquis des années 80

Au cours de la dernière décennie, même s'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir, il faut admettre que d'importantes avancées ont été faites dans le sens souhaité par le colloque de Mindelo, notamment au niveau du renforcement de la sécurité alimentaire au Sahel ainsi que dans le sens d'une amélioration de la gestion de l'aide alimentaire.

### 2.1 Les réponses dans les pays

Les systèmes d'informations et d'alerte précoce ont été renforcés ou mis en place dans tous les pays du CILSS. Ce sont généralement les systèmes d'information des marchés (SIM), les systèmes d'alerte précoce (SAP) et les systèmes de suivi des zones à risques (ZAR), qui fournissent périodiquement des données d'information sur les quantités et les prix des céréales sur les marchés. Certains de ces systèmes donnent même des indications sur les capacités des ménages à accéder aux denrées alimentaires de base.

Tous ces systèmes ont, dans une large mesure, contribué à une meilleure connaissance des situations de l'offre céréalière dans chacun des pays et, par-delà, au niveau de la région. Cependant, un maillon de la chaîne alimentaire demeure faible. Il s'agit du niveau de la consommation qui n'est nulle part couvert pour l'instant. Or, pour établir la relation qui doit exister entre les deux, une amélioration des connaissances au chapitre des comportements et des capacités des ménages à accéder à l'alimentation est indispensable. Ainsi, par exemple, c'est seulement par cette relation entre l'offre et la demande qu'il sera possible de déterminer véritablement les besoins et faire la différence entre ceux qui peuvent, par leurs propres moyens, obtenir les denrées nécessaires et ceux pour qui une aide alimentaire gratuite est nécessaire.

Malheureusement, les systèmes actuels manquent beaucoup de performance et leur fiabilité est très douteuse. Parmi les reproches qui leur sont souvent adressés, on peut noter : leurs coûts trop élevés au regard des résultats obtenus, l'imprécision de certaines informations fournies, le caractère incomparable des données d'un pays à l'autre et, surtout, les interférences "politiques" dans les processus de collecte et d'interprétation des données qui rendent peu crédibles les résultats aux yeux des donateurs.

Par ailleurs, la répartition des rôles entre les administrations nationales dans le processus de la concertation est une source de conflits d'objectifs et d'intérêts divergents dans certains pays parmi lesquels le Sénégal et le Niger constituent probablement les cas les plus graves d'incohérences internes.

### 2.2 Les attitudes des donateurs

A la place d'un code de bonne conduite recommandé par les participants au colloque de Mindelo, les donateurs ont préféré une Charte de l'aide alimentaire. L'adoption en 1990 de cette charte par les pays du Sahel et les principaux donateurs du groupe de l'OCDE constitue sans aucun doute l'initiative la plus intéressante dans le domaine de l'amélioration de la gestion de l'aide alimentaire. L'application de la

charte devait permettre, entre autres, d'améliorer la coordination entre les donateurs et les gouvernements bénéficiaires de l'aide, de rapprocher les modalités d'attribution de cette aide des besoins réels des bénéficiaires.

Malgré la satisfaction affichée de part et d'autre, il n'est pas certain que les donateurs aient modifié sensiblement leurs approches et leurs procédures, de manière à adapter l'aide alimentaire aux exigences différenciées des pays bénéficiaires. Du côté des autorités sahéniennes, on ne semble pas avoir obtenu le niveau auto-discipline recherché dans les demandes d'aide alimentaire.

D'un autre côté, les concertations devant se tenir d'une part, entre les divers donateurs et, d'autre part, entre donateurs et gouvernements ne fonctionnent pas. Dans les deux cas, il semble que le processus ne s'amorce qu'en cas de crise, c'est-à-dire lorsqu'il y a pénuries avérées, par exemple seulement au moment où la FAO tire sur la sonnette d'alarme. Ceci serait en partie dû au manque d'intérêt chez les donateurs en période de surplus ou d'équilibre. Une des conséquences de ce désintéressement des bailleurs de fonds est qu'en cas de crise les décisions prises ne sont que très rarement fondées sur une appréciation objective de la situation.

En tout état de cause, une question principale demeure. Si plusieurs années de sécheresse devaient se succéder dans les pays du Sahel et provoquer, par le fait même, des situations de famine grave, la communauté internationale serait-elle en mesure de réagir plus efficacement, de manière à garantir la sécurité alimentaire des populations ? Il n'est pas sûr qu'une réponse affirmative soit possible, ce malgré les efforts déployés au cours des dernières années pour se doter de systèmes d'information et d'alerte précoce. Il n'est pas certain non plus que des successions de bonnes récoltes soient sans problèmes pour les pays concernés, car il n'existe présentement aucun dispositif qui permette de gérer efficacement de telles crises d'abondance.

### 2.3 Les perspectives de l'aide alimentaire

Selon les estimations de la FAO, malgré un accroissement des apports céréaliers extérieurs (importations commerciales et aides alimentaires respectivement de 4 à 7%) au cours de la période de 1974 à 1990, la consommation moyenne de calories par habitant durant la décennie écoulée ne représente que 90% du minimum requis. Comme résultat de cette situation, environ le quart de la population africaine était incapable d'avoir un niveau adéquat de consommation alimentaire. De là à conclure que, dans le contexte actuel d'insuffisance de la production agro-alimentaire au Sahel, l'avenir reste très prometteur pour l'aide alimentaire, le pas n'est pas considérable. Certains, du côté des donateurs comme de celui des pays bénéficiaires, n'hésiteront pas à le faire. Les premiers continueront sans doute de trouver dans l'état nutritionnel précaire des populations sahéniennes le point d'appui de leur générosité.

Mais on ne peut pas envisager les perspectives de l'aide alimentaire au cours des prochaines années sans un regard sur l'environnement politique dans lequel cette assistance se développe. Ainsi, on doit s'interroger, par exemple, sur les conséquences de la conclusion récente des accords du GATT. Dans un contexte de restriction concernant les subventions aux exportations, il est possible que les grands

pays exportateurs de céréales utilisent davantage l'outil de l'aide alimentaire (cadeau) pour négocier à leur avantage des contrats avec les pays importateurs. Dans ce cas, on verrait les volumes d'aide alimentaire augmenter au Sahel, particulièrement dans les pays capables d'affirmer leur solvabilité dans les échanges commerciaux réguliers. A l'inverse, il se pourrait que les décisions du GATT conduisent (à moyen terme) à une compression des surplus de céréales au niveau mondial. Sous cette hypothèse, il apparaît clairement que les disponibilités pour l'aide alimentaire seraient grandement réduites.

Dans tous les cas, la dévaluation du franc CFA, exacerbant la paupérisation des populations sahéliennes, risque, tout au moins à court terme, de désigner l'aide alimentaire comme un des instruments permettant plus facilement d'atténuer les difficultés des pays concernés par la mesure, puisqu'elle se substituerait aux importations commerciales devenues trop onéreuses. Mais les difficultés que l'on espère au départ momentanées pourraient se prolonger par l'action d'une aide trop généreuse et inconsidérée. Ce dernier cas de figure serait exclu des images du futur si l'application de la charte était plus rigoureuse. A cet égard, la proposition d'assurer une plus large diffusion du texte de la "convention"<sup>4</sup> peut aider à contenir certains élans et ainsi contribuer à limiter les dégâts possibles. Par ailleurs, le suivi de la mise en oeuvre de la Charte déjà effectué doit se poursuivre sur une base permanente, de manière à disposer constamment d'éléments objectifs pour suggérer aux donateurs et aux États des ajustements nécessaires.

---

<sup>4</sup> Pour plus de détails, voir le compte rendu de la réunion du Club du Sahel "Sécurité alimentaire collective et développement endogène en Afrique de l'Ouest à la suite de la dévaluation du franc CFA, Paris les 14 et 15 avril 1994

## VI. CONCLUSION

Globalement, on peut dire que le bilan de la dernière décennie en ce qui a trait à la sécurité alimentaire n'est pas positif, loin s'en faut. Les écarts observés entre les objectifs fixés par Mindelo (recommandations) et les réalisations sont considérables, même si on reconnaît par ailleurs que des avancées ont été obtenues dans certains domaines particuliers. Ainsi, par exemple, l'élargissement de réflexions à l'ensemble ouest africain constitue un tournant fort important qui recouvre une nouvelle pertinence avec le réajustement monétaire opéré en janvier dernier dans la zone CFA. Les futurs travaux du Club du Sahel et du CILSS devraient s'inspirer de ce nouveau contexte sans toutefois perdre de vue leur mission fondamentale qui consiste à promouvoir la sécurité alimentaire dans les pays du Sahel.

Sur le plan de l'offre alimentaire, principal axe de la sécurité alimentaire collective, on retiendra que peu de progrès ont été enregistrés au niveau des productivités agricoles dans la sous-région au cours de la décennie écoulée. Les accroissements obtenus ici et là dans la production sont en fait le résultat d'une extension des superficies et ne révèlent aucunement des augmentations des rendements à l'hectare, particulièrement pour les céréales sèches. Cependant, la récente modification de la parité du franc CFA permet d'envisager à terme un déblocage dans ce domaine pour les céréales locales devenues alors concurrentielles par rapport aux produits importés.

Mais, pour occuper pleinement l'espace libéré par les denrées étrangères, les produits locaux doivent encore bénéficier de certaines conditions favorables qui ne sont malheureusement pas toutes remplies présentement. De façon générale, les domaines sur lesquels des efforts restent à faire sont essentiellement l'appui à la production, le fonctionnement des marchés (fluidité et régularité des approvisionnements), la prise en compte des autres produits des systèmes alimentaires en vigueur dans les pays, l'adaptation des produits à la demande (transformation et présentation des produits), la solvabilité de la demande (accroissement des revenus urbains et ruraux), une plus grande articulation des politiques sectorielles aux cadres macro-économiques et l'harmonisation des politiques de sécurité alimentaire dans la région.

Dans cette perspective, parmi les pistes qui paraissent les plus importantes et les plus intéressantes à poursuivre et à explorer par le CILSS et le Club du Sahel au cours des prochaines années, nous en proposons ci-après quelques unes qui pourront servir de base aux discussions devant conduire à l'élaboration d'un programme commun de travail pour les deux organisations.

### 1. Renforcement du rôle du CILSS et du Club du Sahel

Sur un plan pratique, on peut dire que le rôle des Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel est de conseiller les États sahéliens et les agences d'aide sur les politiques à mettre en oeuvre dans les domaines de leurs compétences (gestion des ressources naturelles et sécurité alimentaire). Ce rôle place donc leurs activités à l'interface entre les mondes de la connaissance, en particulier la recherche

scientifique, et de l'action que doivent entreprendre les États sahéliens et leurs partenaires au développement en vue de la résolution des problèmes posés dans les champs retenus.

Pour que ce rôle soit pleinement efficace et utile, il paraît nécessaire et tout à fait indispensable qu'il comporte également un volet important de suivi de la mise en oeuvre des diverses recommandations formulées à l'issue de travaux et aussi des initiatives lancées.

Les deux institutions devraient envisager rapidement de définir un cadre de suivi acceptable pour les mandataires afin de leur permettre d'aller au bout de leur mandat. Une telle démarche ne doit cependant pas être considérée comme un élargissement de leur mission qui entraînerait des coûts supplémentaires de fonctionnement. Un exercice de réaménagement interne devrait permettre de couvrir ce "nouvel" aspect.

Mais avant toute chose, les deux institutions doivent s'employer à renouer le dialogue et s'efforcer rapidement à restaurer la passerelle qui a tant fait le succès du tandem CILSS/CLUB jusqu'à maintenant.

## **2. Poursuite des travaux sur les filières céréalières**

Il est certainement mieux indiqué d'envisager, dans les réflexions et les travaux sur la sécurité alimentaire, l'ensemble des produits ainsi que des facteurs qui concourent à cet état désiré. Dans ce cas, on devrait parler de filière alimentaire et non plus seulement de filière céréalière comme ce fut le cas à Mindelo. De plus, la perspective nouvelle d'intégration économique régionale, où les échanges entre pays côtiers et pays du Sahel, basés sur les avantages comparés de chacun des partenaires sont mis en valeur, paraît tout à fait cohérente avec l'élargissement des réflexions.

Parce que les améliorations qui peuvent être apportées à la filière céréalière sont de nature à corriger les déficiences des autres secteurs alimentaires, il est utile que les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel s'emploient à remettre ce secteur vital dans les préoccupations de l'espace régional. Un examen approfondi de l'état actuel de chacune des filières céréalières du Sahel montrerait bien que le travail n'est pas terminé et qu'à défaut d'une bonne maîtrise de la situation, les pays de la région ne sont nullement à l'abri des menaces de crises alimentaires.

## **3. Élargissement des réflexions aux autres produits**

Sans remettre en cause le concept déjà largement admis de sécurité alimentaire en tant que disponibilité et accessibilité adéquates de céréales, nous croyons, compte tenu des évolutions actuelles des styles alimentaires dans le Sahel, que des actions visant à promouvoir la production et la consommation des autres denrées sont susceptibles de contribuer à l'atteinte de l'objectif visé. Dans ce domaine, des initiatives concernant les produits tels que les légumineuses, les tubercules (manioc et igname) et les produits d'origine animale (bétail et volaille) paraissent intéressantes. En fait, il s'agit de décloisonner la sécurité alimentaire de manière à l'ouvrir sur la réalité présentement observée dans les pays du Sahel.

Comme ils l'ont déjà fait pour les céréales, le Club du Sahel et le CILSS pourraient s'engager ensemble dans des travaux de nature à permettre, dans un premier temps, une meilleure connaissance des déterminants des produits en question ainsi que de leurs perspectives réelles. Cette démarche d'approfondissement des connaissances pourrait prendre comme base de départ, le réseau actuel de chercheurs qui mènent diverses enquêtes de budget-consommation dans les pays d'Afrique de l'Ouest.

Une telle orientation permettrait, entre autres, de répondre à la question fondamentale de savoir ce que mangeront les Sahéliens dans les dix, vingt ou trente prochaines années. Du coup, on en saurait certainement plus sur la durabilité de la tendance à la substitution progressive des céréales importées aux céréales locales.

#### **4. Développement des relations entre la réflexion sectorielle et le cadre macro-économique**

Ce qui paraît également inquiétant, parce que porteur de grands risques pour la sécurité alimentaire des Sahéliens, c'est la tendance actuelle qui semble vouloir éloigner totalement les débats du champ des céréales du Sahel pour se tourner vers des aspects strictement macro-économiques. Pourtant, les céréales demeurent toujours des denrées stratégiques dans tout le Sahel. Et, d'une façon générale, la production de vivriers reste fondamentale pour la sécurité alimentaire qui constitue par ailleurs un enjeu politique majeur dans les pays du Sahel.

La valse qui conduit les réflexions et les actions d'une approche à une autre révèle en réalité la difficulté de prendre simultanément en compte les deux stratégies dans une dynamique d'interdépendance et de cohérence. Pourtant, les analyses montrent bien qu'une bonne partie de la production agricole au Sahel (certains avancent même le chiffre de 50%) s'intègre dans l'économie marchande de la région et, de ce fait, s'inscrit définitivement dans un cadre macro. Cette production assure en effet au moins trois fonctions : une fonction de subsistance, une fonction visant l'obtention de revenus monétaires et une source de devises pour les transactions internationales. Dans cette perspective et pour éviter toute dichotomie, il paraît essentiel de développer des relations entre la réflexion sectorielle et le cadre macro-économique des pays et de la sous-région. De plus, une telle stratégie permettra de vérifier dans quelle mesure les fonctions en question sont en conflit ou en synergie.

#### **5. Différenciation des pays de la sous-région**

On a très souvent tendance à considérer le Sahel comme une entité pleinement homogène. Cependant, la réalité est qu'on a manifestement deux groupes distincts de pays. D'un côté, il y a les pays de l'intérieur (Burkina Faso, Mali, Niger et Tchad) qui, en raison de leur positionnement géographique, disposent d'une protection naturelle et sont faiblement urbanisés (20% de la population totale en moyenne). De l'autre on a les pays sahéliens de la côte que sont le Cap-Vert, la Gambie, la Guinée Bissau, la Mauritanie et le Sénégal. Ces cinq pays présentent une problématique différente. Étant ouverts sur l'extérieur, ils offrent peu de protection naturelle à leurs productions. Ils sont par ailleurs fortement urbanisés et ont une alimentation relativement plus diversifiée.

La question qui se pose alors est de savoir comment répartir les efforts dans chacune de ces deux problématiques faisant partie du même espace géographique avec une problématique écologique identique. On devra, par exemple, déterminer quel type d'accélérateur il faudra utiliser dans chacun des deux cas pour parvenir rapidement à la sécurité alimentaire recherchée. Les réponses à ces interrogations ne pourront être trouvées que dans une démarche de segmentation ou de différenciation. Les futurs travaux à entreprendre par le CILSS et le Club du Sahel devront nécessairement tenir compte de cette réalité comme ce fut d'ailleurs le cas lors des examens des échanges régionaux. Des recherches sur ce thème sont déjà en cours, leurs résultats pourraient servir de base aux réflexions à venir.

#### **6. Poursuite des efforts de promotion de la transformation des céréales locales**

Suite à l'évaluation du programme PROCELOS on doit maintenant se demander si les effets obtenus présentent des caractères de durabilité, c'est-à-dire si le programme a induit ou non des changements de nature structurelle ? La réponse à cette interrogation dépendra en grande partie de celles qui seront obtenues sur certaines questions fondamentales, telles que celles proposées ci-après. Le problème de la disponibilité de la matière première a-t-il été résolu ? L'accès au produit fini est-il garanti ? Les conditions d'utilisation du produit transformé sont-elles remplies ? La perception des consommateurs vis-à-vis des céréales locales a-t-elle changé ?

#### **7. Création de dynamiques nationales**

Au cours des dernières années, beaucoup d'études ont été menées sur la sécurité alimentaire dans les pays du Sahel. Ces rapports existent mais sont insuffisamment connus et peu (ou pas) exploités par les décideurs sahéliens. De leur côté, les rencontres de réflexions et de sensibilisation organisées conjointement par le CILSS et le Club du Sahel sont de nature trop ponctuelle et regroupent trop peu d'acteurs pour qu'elles puissent avoir les impacts souhaitables sur les politiques nationales et sur les comportements des individus.

Une façon de remédier à cette déficience serait de créer des dynamiques nationales qui prendraient le relais des actions initiées par les deux institutions. Des réseaux de sécurité alimentaire mis en place au niveau national et regroupant tous les intervenants actuels ou potentiels (chercheurs, responsables politiques, commerçants, producteurs et autres) devraient permettre d'apporter une réponse adéquate au traitement de la problématique et des enjeux dans ce domaine pour les pays du Sahel. A cet effet, les donateurs auraient un rôle important à jouer non seulement dans le financement des initiatives visant le renforcement des capacités nationales, mais également dans l'approfondissement des réflexions.

Ces réseaux à mettre en place pourraient avoir comme point de départ ou d'ancrage, la poursuite des réflexions engagées concernant les espaces régionaux. Dans ce domaine, ils auraient, entre autres, pour mission d'assurer une large diffusion de l'information et une contribution importante à la promotion du rapprochement (harmonisation) des politiques nationales en matière de sécurité alimentaire.

## **8. Redéfinition des systèmes d'information**

Les systèmes d'information mis sur pied au cours des dernières années dans les pays du Sahel souffrent encore quelque peu d'incrédibilité. Ce scepticisme remarquable chez les donateurs est principalement dû aux interférences politiques qui persistent dans certains pays. Cependant tout le monde reconnaît que les données fournies par ces systèmes constituent la base indispensable pour une bonne identification des besoins alimentaires et pour une programmation conséquente des importations de denrées (commerciales et au titre de l'aide alimentaire).

Pour éviter que le désintéressement de plus en plus grand constaté chez les donateurs (bailleurs de fonds) ne se traduise à terme par un retrait définitif du financement de ces systèmes d'information, le CILSS et le Club du Sahel pourraient définir et proposer aux États un programme plus adapté, assorti de modalités d'exécution, qui permettrait d'une part d'éviter les intrusions politiques et d'autre part de corriger les défauts méthodologiques des systèmes actuels.

Par ailleurs, les systèmes de collecte et de traitement des informations relatives à la sécurité alimentaire devraient également prendre en compte toutes les autres denrées alimentaires courantes telles que les tubercules, les produits maraîchers, d'élevage, ... etc, et couvrir les autres pays de la région ouest africaine qui participent de plus en plus largement à la sécurité alimentaire des pays du Sahel.

## BIBLIOGRAPHIE

1. Barhouni M., Étude sur les politiques de libération des échanges et de protection, Document préparatoire de la réunion sur les interactions Niger-Nigéria, Maradi octobre 1993
2. Bobo L. et al., Promotion des céréales locales au Sahel : Initiatives locales et environnement macro-économique, Club du Sahel, 1988
3. Bricas N. et Sauvinet R., La diversification de la consommation : Une tendance de l'évolution des styles alimentaires au Sahel CIRAD septembre 1989
4. Bricas N., Les céréales locales peuvent-elles reconquérir les marchés urbains après la dévaluation du FCFA ?, CILSS/Club du Sahel, avril 1994
5. CILSS, Bilans céréaliers ex-post 1992/1993, Bilans céréaliers prévisionnels 1993/1994, Projet Diagnostic Permanent, novembre 1993
6. CILSS/Club du Sahel, Compte rendu de la réunion du réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel (Paris 17-18 novembre 1993) et Évaluation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire dans les pays du Sahel, Janvier 1994
7. CILSS/Club du Sahel, Les politiques céréalières dans les pays du Sahel, Actes du colloque de Mindelo, 1-6 décembre 1986
8. CILSS/Club du Sahel, Sécurité alimentaire et développement agricole en Afrique de l'Ouest : qu'attendre de l'intégration régionale?, août 1992
9. CILSS/Club du Sahel, Compte rendu de la réunion du réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel et évaluation de l'application de la charte de l'aide alimentaire dans les pays du Sahel, janvier 1994
10. Cinergie, Performances du secteur agricole et redistribution de population en Afrique de l'Ouest, décembre 1993
11. Cinergie, Éléments de vision économique prospective, l'Afrique de l'Ouest à l'horizon décennal, novembre 1993
12. CIRAD, L'avenir de l'agriculture dans les pays du Sahel, Actes du XIème séminaire d'économie rurale, Montpellier 12-14 septembre 1990
13. CIRAD, Le développement agricole au Sahel, Tome IV : Défis, recherches et innovations au Sahel, Collection "Documents Systèmes Agraires" No 17, juin 1992

14. Club du Sahel, Cinergie, Étude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest, Document de synthèse non publié, avril 1994
15. Club du Sahel, Sécurité alimentaire collective et développement endogène en Afrique de l'Ouest à la suite de la dévaluation du franc CFA, Compte rendu de la réunion de concertation OCDE/Club du Sahel, Paris les 14 et 15 avril 1994
16. Club du Sahel, Synthèse des travaux 1990 du Secrétariat du Club du Sahel, Bilan de la décennie 1980-90 et réflexion pour l'avenir du Sahel, août 1991
17. Coussy J., Les politiques agro-alimentaires dans les programmes d'ajustement structurel d'Afrique sub-saharienne, EHESS
18. Dioné J., Défis du développement économique et social au Sahel : Implications pour l'agriculture et la recherche agricole, Document de travail, CILSS, Prisas/Insa, avril 1991
19. Egg J. et Grégoire E., Les marchés céréaliers in Le développement agricole au Sahel, Tome I : Milieux et défis, CIRAD, Collection "Documents Systèmes Agraires" No 17
20. Gabas J.J. et al., Recueil des politiques de sécurisation alimentaire dans les pays membres du CILSS, COBEA, mars 1993
21. Gagnon G., Les réformes macro-économiques, l'agriculture et la planification de projet agricoles, ACIDI juillet 1989
22. Gherzi G., Perspectives et stratégies céréalières au Sahel, Les leçons de Mindelo, Université Laval, décembre 1987
23. Gherzi G. et al., Évolution de la situation alimentaire de l'Afrique de l'Ouest et de son commerce avec les pays de l'OCDE, Université Laval, 1990
24. Giri J., Les années 1980 dans le Sahel : Un essai de bilan, Club du Sahel, novembre 1990
25. Griffon M., Henry P. et Lemelle J-P., Les politiques agricoles et alimentaires en Afrique, Méthodes et outils d'analyse et d'aide à la décision, ministère de la coopération et du développement, 1991
26. Harre D., Réforme des offices céréaliers en Afrique de l'Ouest, Solagrail, mars 1994
27. Hirsch R. et Bailhache R., Note sur l'autosuffisance alimentaire dans les pays sahéliens et sur le projet de stocks céréaliers nationaux et régionaux de sécurité, novembre 1981

28. Kanté B., Activités non agricoles et sécurité alimentaire au Sahel, Document de travail, CILSS, Prisas/Insah, octobre 1992
29. Madaule S., Évolution des politiques vivrières des pays d'Afrique de l'Ouest membres de l'UMOA : Bilan et perspectives, CFD, octobre 1993
30. Pradelle J.M. et Snrech S., Sécurité alimentaire et développement agricole en Afrique de l'Ouest : qu'attendre de l'intégration régionale?, août 1992
31. Reardon T. et al., Agriculture-led income diversification in the west african semi-arid Tropics : Nature and importance of production-linkage activities, october 1993
32. Snrech S., Les années 80 dans le Sahel : Bilan et perspectives pour l'agriculture et le monde rural, Club du Sahel, novembre 1990
33. Solagral, Commerce et politiques agricoles en Afrique de l'Ouest, Synthèse réalisée à partir des travaux INRA-IRAM-UNB conduits sous l'égide du CILSS/Club du Sahel, septembre 1991
34. Solagral, Le Nigéria et les perspectives d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, avec la collaboration du CILSS et de la cellule Cinergie/BAD, 1994
35. Thomson A. et Terpend N., Promouvoir la participation du secteur privé à la commercialisation des produits agricoles en Afrique, Bulletin des services agricoles de la FAO, 1993