COMITÉ PERMANENT INTERÉTATS DE LUTTE CONTRE LA SÉCHERESSE DANS LE SAHEL

INSTITUT DU SAHEL - B.P. 1530 - BAMAKO

PROGRAMME RÉGIONAL DE RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL EN MATIÈRE DE RECHERCHES SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU SAHEL (PRISAS)

APPROCHES DE LA SECURITE ALIMENTAIRE DANS LES PAYS DU CILSS

Josué Dioné

PRISAS/INSAH/CILSS

Document de réflexion préparé pour la
"Réunion du Réseau de Prévention des Crises Alimentaires au Sahel"

Club du Sahel, Paris, France: 17- 18 Novembre 1993

APPROCHES DE LA SECURITE ALIMENTAIRE DANS LES PAYS DU CILSS

Josué Dioné

PRISAS/INSAH/CILSS

I. SECURITE ALIMENTAIRE: DES DEFINITIONS ET UNE VISION PARTAGEES

L'approche intégrée dans l'examen des questions relatives à l'offre et la demande ne souffre plus de désaccords significatifs dans les débats sur la sécurité alimentaire. Le dépassement de telles controverses conceptuelles va de soi depuis l'adoption consensuelle d'une famille de définitions très voisines de la sécurité alimentaire telles que:

"l'accès de tous et en tout temps à une nourriture suffisante pour une vie active et saine" (Banque Mondiale);

"l'assurance pour toute personne et en tout temps de l'accès physique et économique à la nourriture dont elle a besoin" (FAO);

"l'accès physique et économique de tous et en tout temps à une nourriture suffisante à leurs besoins alimentaires pour une vie productive et saine" (USAID).

Ces définitions font toutes appel à la notion d'équation de la sécurité alimentaire proposée par Michigan State University autour d'une vision de la sécurité alimentaire en tant que "capacité d'un pays ou d'une région à assurer en tout temps que son système alimentaire procure à sa population toute entière un accès opportun à une offre alimentaire fiable pour une nutrition adéquate." En effet, chacune de ces définitions donnent de la sécurité alimentaire une vue globale qui intègre les notions de disponibilité (offre) et d'accessibilité (demande effective) alimentaires qu'elles permettent de désagréger d'un niveau macro-régional ou national aux échelles respectives des différentes zones d'un pays, des familles et ménages et même des individus. En outre, les définitions ci-dessus s'adressent aux aspects tant quantitatifs (disponibilité et accessibilité des produits physiques) que qualitatifs (régimes

de consommation et statut nutritionnel) de la sécurité alimentaire. Finalement, ces définitions tiennent compte de la dimension stabilité de la sécurité alimentaire et permettent de distinguer, dans le temps, le caractère transitoire ou chronique de l'insécurité de la disponibilité et de l'accessibilité des denrées alimentaires.

II. SECURITE ALIMENTAIRE: DEUX APPROCHES OPERATIONNELLES COMPLEMENTAIRES

L'équation de la sécurité alimentaire fait référence, d'une part, à l'adéquation des disponibilités alimentaires qui peut être assurée à partir d'une combinaison de sources incluant la production, le stockage et le commerce. D'autre part, cette équation exige l'accès effectif et permanent de tous à une alimentation adéquate, cet accès physique et économique pouvant s'acquérir tant par la production pour autoconsommation que par le marché via le revenu et d'autres mécanismes de transfert. Les considérations qualitatives de la conversion de la consommation alimentaire en du bien-être nutritionnel passent pour leur part par l'état de santé générale des populations, l'hygiène et l'éducation nutritionnelle.

Une catégorisation proposée par Drèze et Sen (Hunger and Public Action, 1989) permet de définir les axes d'interventions opérationnelles pour la sécurisation alimentaire des populations par le biais de deux approches fondamentales. La première de ces approches procède d'une stratégie de sécurité basée sur un soutien public direct (support-led security). Elle consiste en la provision d'emplois, de soins de santé, d'éducation et d'assistance sociale, de même qu'en une redistribution du revenu, de manière à améliorer l'accès des groupes défavorisés à un statut nutritionnel désirable en l'absence même d'une affluence globale résultant d'une croissance économique significative. Cette approche regroupe par conséquent un ensemble d'actions et d'interventions publiques ciblées en fonction d'une étique de redistribution et d'assistance sociale en faveur des groupes déshérités et vulnérables.

La deuxième approche procède d'une stratégie de sécurité qui repose sur l'exploitation des potentialités d'une croissance économique importante et soutenue pour assurer le bien-être nutritionnel des populations grâce à l'accroissement de leurs revenus et à l'amélioration des interventions publiques dans divers domaines tels que la santé, l'hygiène et l'éducation.

Cette deuxième approche met ainsi l'accent sur l'amélioration du bien-être plutôt par une création significative et durable de revenu que par une redistribution sociale de l'existant.

En dépit de leur utilité dans la catégorisation des actions et interventions opérationnelles relatives à la sécurité alimentaire, les deux approches sus-définies ne sauraient en aucun cas constituer des options mutuellement exclusives. En effet, la sécurité alimentaire résultant d'un soutien public direct peut de toute évidence servir de levain à la croissance économique globale, tout comme cette dernière est susceptible d'améliorer les conditions permettant d'améliorer les interventions publiques directes en faveur des plus pauvres.

III. SECURITE ALIMENTAIRE AU SAHEL: DES APPROCHES OPERATIONNELLES FRAGMENTAIRES

Si les définitions et la vision de la sécurité alimentaire semblent jouir d'un consensus raisonable, il n'en va pas nécessairement de même pour la traduction de leurs éléments constitutifs en programmes d'actions et d'interventions opérationnelles dans l'ensemble des pays du CILSS. Nonobstant l'acceptation d'une compréhension intégrée des questions relatives aux différentes dimensions de la sécurité alimentaire, rares sont ceux de ces pays qui se soient jamais consacrés à un l'exercice endogène d'élaboration d'une stratégie globale dont découleraient les éléments de sa (ses) approche(s) opérationnelle(s) en matière de sécurisation alimentaire des poulations. La pression réelle pour les pays sahéliens de devoir s'ajuster structurellement sur tous les fronts au cours des années 1980 n'est certes pas étrangère à cette lacune virtuelle. En effet, le Mali qui avait considérablement investi dans l'élaboration d'une stratégie alimentaire nationale en 1982, s'est vite retrouvé face à la réalité d'une focalisation de l'essentiel des efforts des dix années suivantes autour du projet de restructuration/libéralisation de son marché céréalier (PRMC).

A la lumière de cet exemple frappant du Mali, il est relativement facile de retracer les approches de sécurité alimentaire des pays du CILSS à partir du tableau de recueil des politiques de sécurisation alimentaire promues par différents donateurs et bailleurs de fonds (COBEA, 1993, p.21). Le résultat de cet exercice présenté dans le tableau qui suit autorise un certain nombre d'observations.

INTERVENTIONS RELATIVES A LA SECURITE ALIMENTAIRE DANS LES PAYS DU CILSS

ELEMENTS D'INTERVENTION	BUR-KINA FASO	CAP-VERT	GAM-BIE	GUINEE BISSAU	MALI	MAURI-TANIE	NIGER	SENE-GAL	TCHAD
Plans céréaliers nationaux	XXX			XX					X
Offices céréaliers et stocks nationaux de sécurité	XX	X	X	X	XXX	X	X	XX	XX
Promotion des secteurs privé et associatif	XXX	X	X	XX	XXX	X	XX	XXX	XX
Systèmes d'information	XX	XX	X		XXX	XX	XXX	XXX	XX
Distributions concessionnelles	X	XX				X	X		
Promotion des céréales locales	X	X		X	X	X	X	X	X
Actions de substitutions	XX		X	X	XXX	XX	XX	X	XX
Achats locaux et opérations triangulaires	XX	X			X	X			X
Désenclavement (infrastructures routières		X				X		X	
Programme d'ajsutement du secteur agricole	XX				XX	XXX		XX	X

N.B.: Il convient d'ajouter à ce tableau (1) les différents projets de recherche agricole et de développement de la production agricole présents dans tous les pays et (2) les efforts diversifiés de création d'emplois générateurs de revenus, de santé et d'éducation nutritionnelle visant prioritairement l'amélioration de la consommation alimentaire et/ou du statut nutritionnel de groupes-cibles de la pouplation.

Premièrement, il se dessine une certaine catégorisation des pays par rapport à la concentration relative des interventions opérationnelles en matière de sécurité alimentaire. En tête viennent trois pays (Burkina Faso, Mali et Sénégal) qui ont très tôt été la scène d'efforts notoires d'ajustement structurel global et/ou de restructuration sectorielle des interventions publiques dans leurs filières agricoles et alimentaires. Suivent trois autres pays (Mauritanie, Niger et Tchad) importants par leur taille, mais ayant des interventions plus limitées en nombre et généralement plus récentes. Enfin se retrouvent les trois pays à faible dimensions géographiques (Cap Vert, Gambie et Guinée-Bissau).

Deuxièmement, cette catégorisation en fonction du nombre et de la concentration des interventions est fortement correlée au nombre et à la diversité des donateurs et bailleurs de fonds qui apppuient les différentes actions relatives à la sécurité alimentaire dans chaque pays. Il en est ainsi dans la mesure où, en l'absence de stratégies nationales globales de sécurité alimentaire, les approches opérationnelles en la matière ne se composent en fait que de la somme des interventions appuyées par les différents bailleurs de fonds selon leurs sensibilités et leurs interprétations respectives des actions prioritaires à mener.

Troisièmement, outre la traditionnelle propension marquée pour la constitution et la gestion de réserves stratégiques de céréales (stocks de sécurité) au niveau des office nationaux, les actions les plus communes à l'ensemble des pays du CILSS s'inscrivent dans la droite ligne de la promotion de la libéralisation/privatisation des systèmes alimentaires nationaux, et tout particulièrement des marchés des produits céréaliers. Ceci se traduit aussi bien par diverses actions en faveur des acteurs privés et du secteur associatif dans les circuits de distribution/commercialisation des céréales que par l'encouragement à l'émergence et à l'amélioration de l'efficacité d'un ensemble de systèmes d'information sur les marchés, les zones et population à risque, etc..

Quatrièmement, la présence d'une combinaison d'actions de substitution aux importations et de promotion des céréales (aussi modestes soient-elles dans leur portée) dans tous les pays sahéliens semble témoigner d'un désir réel de circonscription de la dépendance alimentaire de la sous-région vis-à-vis les produits problématiques (riz et blé) du déficit céréalier structurel. Cette catégorie d'interventions se conçoit tant par rapport à une dynamisation des marchés nationaux

qu'en termes de mesures d'accompagenement du dialogue soutenu dans tous la quai-totalité des pays pour une meilleure intégration des marchés sur le plan régional.

Cinquièmement, les interventions dans les domaines d'actions qui relèvent plus de l'approche de la sécurisation alimentaire par l'accroissement structurel et durable des revenus sont encore limitées dans l'espace sahélien. Il s'agit notamment de plans d'ajustement du secteur agricole avec des visées explicites de sécurisation alimentaire durable, de plans céréaliers nationaux élaborés ou en cours d'élaboration seulement au Burkina Faso, en Guinée-Bissau et au Tchad, et des investissements dans les infrastructures routières pour la promotion de la production intérieure et l'amélioration de l'accès géographique et économique par un désenclavement général des marchés nationaux et régional.

IV. EN GUISE DE CONCLUSION

La faim, la malnutrition ou la sous-alimentation chronique de populations insécures sur le plan alimentaire trouvent en général leurs racines moins dans l'insuffisance des disponibilités alimentaires que dans l'incapacité ou la privation de ces groupes de personnes de disposer de moyens adéquats pour se procurer la nourriture dont elles ont besoin, soit par leur propre production, ou par divers mécanismes d'échange et de transfert. Face à un faible niveau de revenu et de croissance économique et compte-tenu des sensibilités actuelles des nombre des bailleurs de fonds, il apparaît que l'approche qui soit à la portée immédiate de l'ensemble des pays du CILSS procède d'une stratégie de sécurité basée sur un soutien public direct. Ainsi, sur la base d'une volonté politique de réallocation marginale des ressources internes et de celles mises à disposition par les partenaires au développement, cette sécurité peut s'obtenir à un coût compatible avec les revenus disponibles à condition de choisir judicieusement les technologies les moins onéreuses pour produire et distribuer les services requis.

Il n'en demeure pas moins qu'à terme, la sécurisation alimentaire auto-centrée et durable des populations passe par la médiation d'une croissance substantielle et soutenu du revenue. Aussi serait-il souhaitable que des approches globales et systémiques de la sécurité alimentaire soient encouragées et soutenues par des investissements moins timides dans des domaines de longue haleine tels que la recherche et la production agricoles, l'agro-business, les infrastructures de marché et certaines activités (souvent informelles) de diversification génératrices de revenus.