

PN ABT-266

# AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/ Subproject Number

936-5459

2. Contract/Grant Number

DAN-1190-A-00-4092-00

3. Publication Date

October 1990

4. Document Title/Translated Title

Libéralisation Interne et Sécurité Alimentaire/  
Internal Liberalization and Food Security

5. Author(s)

1. Dioné, Josué  
2.  
3.

6. Contributing Organization(s)

Institut du Sahel (INSAH)  
Department of Agricultural Economics, Michigan State University

7. Pagination

4 p.

8. Report Number

9. Sponsoring A.I.D. Office

AFR/Office for Sahel West Africa G/EG/EID/RAD USAID/Bamako

10. Abstract (optional - 250 word limit)

11. Subject Keywords (optional)

1. Sahel 4.  
2. food security 5.  
3. political 6.  
reforms

12. Supplementary Notes

Published in *Supplement la lettre de Sologral - Strategies Alimentaires* n° 34. Septembre/Octobre 1990.

13. Submitting Official

Michael T. Weber, Project Director

14. Telephone Number

517-353 8639

15. Today's Date

September 7, 1994

-----DO NOT write below this line-----

16. DOCID

17. Document Disposition

DOCRD [ ] INV [ ] DUPLICATE [ ]

## STRATÉGIES ALIMENTAIRES

### Editorial

### D COMME...

Violentes ou pacifiques, les manifestations en faveur de la démocratie se développent en Afrique.

Changement d'époque. Quel que soit le débouché immédiat de ces remous, bien souvent urbains, la rue relance le débat sur son avenir et interpelle les représentants de l'Etat qui ont cru bon de sacrifier la démocratie sur l'autel de l'Etat moderne, fort. On croyait l'Afrique résignée, le nez collé sur ses perspectives sombres, apocalyptiques.

Confronté au pouvoir de la Banque Mondiale et du FMI et au contre pouvoir de la société civile souvent inorganisée, l'Etat devra redéfinir son rôle, ses responsabilités, ses modalités de gestion et de contrôle. Répondre à la pression de la rue par le seul multipartisme serait bien réducteur au regard du fonctionnement des sociétés africaines et des défis qu'il faudra bien un jour ou l'autre relever. Un nouvel espace s'ouvre pour penser autrement les politiques économiques et sociales et engager la concertation, réinventer de nouveaux lieux de régulation locaux, nationaux, régionaux.

Comment concevoir des stratégies alimentaires qui combinent et arbitrent les intérêts des uns et des autres, comment ONG et bailleurs de fond peuvent-ils appuyer et consolider les efforts d'organisation des paysans entrepris localement ? Pour construire son avenir l'Afrique conjugue désormais Démocratie et Développement simultanément et au présent. Les débats sur les politiques et les projets qui ont accaparé les élites et la « communauté internationale » devront être rediscutés s'ils veulent avoir une chance de servir l'Afrique. Changement de méthode !

Le secrétariat

### SUPPLÉMENT la lettre de **Solagral**

n° 34  
Septembre / Octobre 1990

#### SOMMAIRE

☞ Editorial .....	1
☞ Brèves .....	2
☞ Dossier :	
accès à l'alimentation	
☞ L'Etat interpellé .....	3
☞ Développement	
sans nation ? .....	4
☞ Libéralisation interne	
et sécurité alimentaire ....	7
☞ Entre libéralisme	
et protection.....	10
☞ Dessine moi un pauvre..	13
☞ L'Afrique dans	
l'économie mondiale :	
le rapport de la BAD .....	15
☞ Publications	
Abonnement.....	16

*Ce supplément rend compte de l'activité du réseau Stratégies Alimentaires et est destiné à l'ensemble de ses membres. Il est publié avec l'appui du ministère français de la Coopération et du Développement.*

# LIBÉRALISATION INTERNE ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

En dépit d'une générosité sans précédent des donateurs, les signes d'une amélioration significative de la situation alimentaire des populations restent imperceptibles au Sahel où la production vivrière n'a cessé de régresser. En dehors des périodes de sécheresse, les politiques de prix et de commercialisation ont été jugées incapables d'accroître la production vivrière. Conformément à cette thèse s'est renforcée, tout au long des années 1980, une pression des donateurs en faveur de réformes de politiques visant à restaurer les incitations du secteur privé (agriculteurs et commerçants), à investir pour accroître et améliorer la production et la distribution alimentaires. Dans le cadre global des programmes d'ajustement structurel en cours, ces réformes se sont surtout traduites par des la libéralisation des marchés céréaliers.

**Quels effets peut avoir une telle libéralisation sur les disponibilités et l'accessibilité alimentaires au Sahel ?**

L'insécurité alimentaire des populations résulte d'une combinaison complexe de problèmes que des réformes de politiques de prix et de marchés ne sauraient résoudre à elles seules. Cinq causes fondamentales peuvent être avancées. Elle trouve ses racines les plus profondes dans la pauvreté intrinsèque de la sous-région. Avec un produit national brut (PNB) de 160 à 260 dollars par habitant, cinq des neuf pays sahéliens figuraient, en 1987, parmi les 16 nations les plus pauvres au monde. Fait plus alarmant, de 1965 à 1986, le taux de croissance annuel moyen du PNB par tête était négatif dans cinq des pays sahéliens et inférieur à 1,5% dans les quatre autres. La

faiblesse notoire du revenu réel explique dans une large mesure l'incapacité de plus du quart des sahéliens de se procurer de quoi se nourrir et ce, en dépit du fait que le gros des populations de la région s'emploie dans le secteur agricole. En milieu urbain, le chômage alimenté par les flux d'exode rural et les compressions de personnel rend encore plus aigu le problème de revenu.

## — DÉFICIT TECHNOLOGIQUE —

La faible productivité de l'agriculture dans les pays sahéliens est largement attribuable au manque d'options tech-

nologiques appropriées que pourraient adopter les agriculteurs pour accroître et stabiliser la production des céréales pluviales de base (mil, sorgho, maïs) qui comptent pour 80% de la consommation céréalière totale de la sous-région. La forte concentration sur les cultures industrielles (arachide et coton en particulier) pendant l'époque coloniale et les trois premières décennies des indépendances n'a pas permis l'émergence de structures nationales de recherche agricole capables de mettre au point des options technologiques propres à élever les rendements et stabiliser la production des principales spéculations vivrières en milieu pluvial. Face à la dégradation de la capacité productive de l'environnement et aux aléas climatiques et faute de technologies compensatoires, les populations rurales sont ainsi exposées simultanément à une baisse tendancielle et de fortes fluctuations de leur production alimentaire et de leur revenu global.

L'investissement productif dans l'agriculture est négligeable à cause d'une pauvreté financière caractérisée par la faible capacité d'autofinancement des agriculteurs couplée aux effets de diverses politiques d'extraction de surplus agricole (souvent inexistant). Ces politiques s'expriment, notamment sous forme de taxes à la production et à l'exportation de produits végétaux et animaux, de surévaluation des taux de change et d'impôts de capitation directement prélevés sur certaines catégories de populations rurales. L'effet combiné de ces prélèvements fiscaux est rarement compensé par les programmes publics de crédits subventionnés. Il en résulte que les agriculteurs n'ont pas la capacité de répondre aux incitations des marchés libéralisés des produits.

Les problèmes alimentaires au Sahel trouvent également leurs racines dans une pauvreté institutionnelle : marchés du travail et des autres facteurs de production, marchés financiers, marchés des produits, organisations socio-professionnelles... Les multiples interactions entre ces différentes institutions ont des effets sur la productivité des ressources, les revenus réels des populations et, par conséquent, leur sécurité alimentaire. Il devient dès lors illusoire d'espérer

une amélioration sensible de la situation alimentaire à long terme en dehors d'une approche globale de correctifs institutionnels.

### UNE CONSOMMATION EXTRAVERTIE

Enfin l'insécurité alimentaire structurelle en Afrique de l'ouest en général est aggravée par une extraversion progressive des profils de consommation. Avec l'urbanisation rapide des populations, aussi bien les prix relatifs des denrées alimentaires de base que d'autres facteurs (degré de transformation et de conditionnement, temps de préparation des produits, etc.) favorisent l'orientation des consommateurs vers des produits importés du type « fast food », notamment à base de riz et de blé. Avec un taux d'accroissement annuel de 7% de la population urbaine sahélienne, la consommation de riz et de blé par habitant s'est accrue de 29% contre une baisse de 12% de celle des mil, sorgho et maïs entre 1966-70 et 1976-80. Or pour ces deux produits les pays de la zone n'ont pas d'avantage comparatif dans les conditions actuelles. Quoiqu'attrayante dans une optique pure de libre-échange aux règles équitables, l'option d'approvisionner les marchés ouest africains en ces produits à partir d'importations devient vite insoutenable face à l'épineux problème de devises.

### DES RÉFORMES INCOMPLÈTES

Le programme de restructuration du marché céréalier (P.R.M.C.) conduit au Mali depuis 10 ans constitue un bon exemple des réformes en cours. Le contenu du PRMC ayant été détaillé dans les précédents bulletins du Réseau S.A., nous nous limiterons ici aux conclusions que l'on peut en tirer quand à ses effets et la limite de sa portée sur la sécurité alimentaire de certaines couches vulnérables de la population malienne. Quatre conclusions majeures relatives aux producteurs de céréales se dégagent. Il ressort clairement que, face à ses contraintes budgétaires sévères, l'Etat malien est dépourvu d'une capacité financière suffisante pour soutenir les prix aux producteurs et réguler le marché en faveur des consommateurs par des opérations de gestion directe d'impor-

tants stocks-tampons de céréales. Difficulté renforcée par les variations inter-annuelles imprévisibles de la production agricole intérieure.

La stimulation de la production recherchée par l'accroissement des prix au producteur de céréales est, tout au moins à court terme, loin d'être favorable à l'accès à l'alimentation de plusieurs catégories de consommateurs aussi bien urbains que ruraux. En effet, même en année de bonne production, environ 40% des familles de producteurs des meilleures zones agricoles du pays font face au marché pour combler le déficit de leur propre production par rapport à leurs besoins. Une telle situation devient préoccupante dans la mesure où, en l'absence de technologies agricoles plus productives et d'institutions plus performantes, la réponse de la production céréalière intérieure à des prix plus incitateurs nécessitera une longue période de gestation et d'importants investissements complémentaires dans la recherche, la vulgarisation et les autres services d'appui au secteur agricole.

Une attention particulière doit être accordée, en matière de réformes plus globales, à l'interaction entre, d'une part les politiques de prix et de marché et, d'autre part les politiques macro-économiques d'autre nature ayant un impact évident sur la sécurité alimentaire à court et long termes des populations. Dans cet ordre d'idées, les politiques fiscales méritent, en vertu de leurs effets sur l'investissement et du droit des individus à s'approprier le revenu de leurs activités, une mention toute spéciale. Dans la zone de la Haute-Vallée du Niger au Mali, 37% des familles agricoles vendaient aux bas prix à la période des récoltes, d'importantes quantités de céréales sans avoir produit un surplus commercialisable apparent. Le paiement d'impôts de capitation figurait comme première raison des ventes céréalières de près de 71% de ces vendeurs qui, de surcroît, devaient opérer des achats de grains aux prix forts en période de soudure et ce, souvent sous des conditions de crédit conduisant à hypothéquer une partie de leur main-d'œuvre familiale ou de leur future récolte. Outre cet effet négatif immédiat sur les disponibilités alimentaires à l'échelle familiale les divers impôts et taxes ont

souvent un impact destructif plus profond sur la capacité productive à long terme des systèmes de production agricole. A titre d'illustration, près des deux-tiers des agriculteurs ayant historiquement investi dans la culture attelée dans la zone de la Haute-Vallée du Niger se sont retrouvés dans l'obligation de désinvestir (liquidation des animaux ou du matériel de trait) à un moment donné sous la pression combinée des obligations fiscales et des besoins alimentaires familiaux immédiats.

### ASSOCIER VIVRIER ET CULTURES DE RENTE

Enfin, la recherche d'une amélioration des disponibilités et de l'accessibilité alimentaires au Mali ne tient pas suffisamment compte d'importantes synergies existant entre cultures vivrières et cultures dites de rente. Ces synergies et les différences de performance des institutions d'appui au secteur agricole conduisent parfois à des écarts significatifs de productivité et de croissance entre zones dotées d'un potentiel agricole similaire. Une croissance agricole relativement élevée n'a été possible dans la zone cotonnière du sud du Mali (CMDT) qu'à travers une stratégie bâtie autour d'un ensemble d'activités (recherche et vulgarisation, approvisionnement en intrants et crédit, transformation et mise en marché des produits, investissement dans l'infrastructure routière... verticalement coordonnées. Les revenus cotonniers permettent ainsi aux agriculteurs non seulement d'honorer leurs obligations monétaires (impôts, taxes et dettes), mais aussi d'investir progressivement dans la production vivrière et dans des activités non agricoles propres à accroître leur revenu et améliorer leurs conditions générales de vie en milieu rural. Ainsi, les exploitants faisant du coton produisaient également, en moyenne en 1985 et 1986, 2,7 fois plus de céréales par tête que leurs pairs peu ou non engagés dans la culture cotonnière.

Les circuits de commercialisation des céréales ont, quant à eux, beaucoup évolué au cours des 10 premières années du processus de libéralisation. L'entrée dans la profession de commerçants privés de céréales est encou-

ragée, favorisant du coup la spécialisation, l'augmentation de l'échelle et de la transparence des opérations commerciales, la fluidité dans le mouvement inter-zones des produits et la compétition entre opérateurs du secteur privé dans l'approvisionnement des consommateurs. Ces facteurs devraient ensemble réduire les coûts d'intervention des filières céréalières et améliorer l'accès des consommateurs aux céréales. Certains blocages au niveau de la chaîne privée de commercialisation laisse entrevoir cependant des difficultés majeures à surmonter pour traduire les gains de la libéralisation en avantages réels pour les producteurs et les consommateurs de céréales. C'est le cas du programme de crédit de campagne soutenu par les donateurs du PRMC en vue de palier à la faible capacité financière et à l'accès limité des commerçants au crédit bancaire. Les problèmes dans ce domaine englobent la complexité des procédures de prêt, la réticence des commerçants à maintenir des stocks importants de grains comme garantie de ces prêts, l'éligibilité au crédit limitée pour ceux dépourvus d'une certaine influence politique et le faible taux de remboursement des prêts de ceux disposant d'une telle influence. En outre se développent certaines tendances oligopolistiques (en particulier sur le riz) qui, dans un contexte de libéralisation des marchés sans arbitrage effectif de l'Etat, pourraient conduire à priver les producteurs et les consommateurs de céréales d'une part non négligeable des avantages relatifs du libre échange. L'existence d'une foule d'incertitudes relatives à des domaines aussi variés que l'offre intérieure de céréale, les interventions imprévisibles du secteur public et de l'aide alimentaire et l'instabilité des politiques de commerce intérieur et extérieur affectent négativement les anticipations des commerçants et leurs dispositions à s'investir dans les stratégies de planification à long terme. Le faible niveau du pouvoir d'achat de la majorité des consommateurs aggravé par un chômage croissant renforce la faiblesse du revenu réel des ménages et, partant, celle de leur accès à l'alimentation. Finalement, les efforts demeurent insuffisants à l'endroit de l'organisation des agriculteurs pour une meilleure gestion en faveur des vendeurs et acheteurs ruraux de céréales.

## COHÉRENCE DES INTERVENTIONS

Compte-tenu de ces arguments, que pourrait-on faire de plus pour assurer une meilleure sécurité alimentaire aux populations maliennes ?

Les programmes d'ajustement structurel lancés au cours de la décennie passée couvrent à ce jour plus de 30 des 45 pays de l'Afrique au sud du Sahara. Le Mali, pays à faible revenu demeure encore aujourd'hui l'une des scènes les plus remarquables d'un programme de libéralisation des prix et des marchés des céréales conditionné par un engagement solidaire d'aide structurelle de la part des principaux donateurs extérieurs du pays. On peut certes attribuer à ce programme les progrès suivants : libéralisation du commerce céréalier, circulation plus efficace des céréales entre fournisseurs et consommateurs, redéfinition plus appropriée des rôles du secteur public et mise en place de services (crédit, information du marché) visant à améliorer l'intervention des acteurs privés dans les filières céréalières.

En dépit de ce progrès remarquable, l'amélioration des politiques de prix et de marché des céréales ne s'attaque qu'à l'une des cinq causes fondamentales de l'insécurité alimentaire des populations maliennes et sahéliennes. Il reste donc aux Etats sahéliens et à leurs partenaires extérieurs à faire face aux autres questions cruciales. Le renforcement des systèmes nationaux de recherche afin de les rendre capables de mettre au point et transférer aux agriculteurs des technologies propres à accroître et stabiliser la productivité du secteur vivrier est un préalable évident à l'amélioration du disponible alimentaire. Du reste, un tel accroissement de productivité est presque synonyme d'une amélioration de l'accès à l'alimentation dans la mesure où l'agriculture de quasi-subsistance constitue encore le principal moyen de survie de la majorité des populations concernées.

Outre, la recherche proprement dite de technologies plus productives, un accent particulier devra porter sur un ensemble de mesures complémentaires en matière institutionnelle et de politiques visant à élever la capacité

de réponse des agriculteurs aux opportunités que peuvent révéler des échanges libres. Ceci suppose non seulement une révision des politiques fiscales, mais aussi une réflexion par rapport à une politique agricole globale qui tienne compte du potentiel de production, des synergies entre les différentes spéculations et activités en milieu rural et de l'efficacité des institutions chargées de l'approvisionnement en intrants et en crédit de même que de l'encadrement et de l'organisation du monde paysan. Il va sans dire que face à la forte concurrence de certains produits importés (riz en particulier) longtemps développés ailleurs dans le monde par des politiques délibérées de stimulation et de protection, la réalisation des avantages dans la production intérieure au Sahel ne saurait se faire sans une certaine aide financière et politique.

Sur le plan de la demande marchande, l'instabilité des politiques devra faire place à une clarté et une transparence des règles du jeu, conditions indispensables à la stimulation d'investissement pour une meilleure performance des différents acteurs des filières agro-alimentaires. Par dessus tout, l'action des décideurs tant internes qu'externes devrait être guidée par la cause la plus profonde de l'insécurité alimentaire : la pauvreté des populations. La question centrale est de savoir quelle combinaison stratégique dans les domaines de la technologie, des institutions et des politiques permet d'assurer aux pauvres ruraux et urbains, soit d'avoir les moyens adéquats pour acquérir les denrées alimentaires nécessaires soit d'avoir accès à une alimentation minimale à travers des mécanismes de transferts appropriés (aide alimentaire ciblée en particulier). Vue sous cet angle, la sécurité alimentaire de ces populations ne saurait être sensiblement améliorée par la libéralisation des échanges en l'absence de mesures d'accompagnement visant à accroître l'emploi et la productivité des activités aussi bien agricoles que non agricoles.

**Josué DIONE (1)**

(1) Coordinateur du Programme Régional de Renforcement Institutionnel en matière de Recherches sur la Sécurité Alimentaire au Sahel (PRISAS)- Institut du Sahel-BAMAKO.