

La question alimentaire en Afrique : entre risque et politisation

Coordonné par Pierre Janin
et Charles-Édouard de Suremain

Ce dossier aborde la question de la gestion des risques alimentaires par les sociétés et les États dans quelques pays d'Afrique subsaharienne et du Maghreb ayant connu un changement rapide de mode de régulation économique et politique, également porteur de profondes transformations sociales et culturelles au cours de la dernière décennie.

Sans prétendre au comparatisme, la question alimentaire y présente quelques points communs : variabilité et récurrence des risques alimentaires (indisponibilité, inaccessibilité, faible qualité...), pluralité des discours (cadre de pensée, perceptions, normes et valeurs...) et diversité des acteurs (« anciens », émergents...).

Le défi de la complexité : tout est dans tout !

La question alimentaire constitue un révélateur privilégié, particulièrement sensible, des enjeux politiques, économiques et sociétaux pour les pays en développement et émergents, dans un contexte global marqué par les processus concomitants de mondialisation des échanges, des normes et des politiques, d'accroissement des inégalités et de récurrence des risques alimentaires.

La complexité de la question alimentaire, au Nord comme aux Suds, se pose néanmoins différemment selon la diversité des disciplines et des approches thématiques mobilisées pour l'aborder et la comprendre : géographie de la production agricole et des systèmes agraires, économie des filières agro-alimentaires, anthropologie de l'alimentation et de la nutrition ou encore sociologie politique des échanges.

Cette complexité résulte aussi de la variabilité des échelles d'observation et de mesure retenues pour l'analyse. Cette dernière va du temps court de la satisfaction des besoins physiologiques immédiats ou de la gestion conjoncturelle des situations d'urgence alimentaire, au temps plus long de la recomposition des systèmes agro-pastoraux ou de la régulation d'accès aux ressources dans des sociétés rurales hiérarchisées et inégalitaires.

Elle est également renforcée par les contradictions entre les différents types de discours - militants, médiatiques, technocratiques ou scientifiques - qui irriguent les perceptions et les cadres de référence (normes juridico-administratives comme idéologiques), implicites et/ou explicites, des différents acteurs (État, ONG, décideurs, bailleurs, associations...) qui participent aux processus de décision et d'intervention. La question alimentaire constitue donc un champ de confrontation et d'interaction entre les acteurs et un lieu d'intervention stratégique pour le politique.

L'évolution des approches : aucune ne remplace l'autre !

Après avoir été abordée sous l'angle des déficits récurrents et aléatoires (famines et disettes) dès l'époque coloniale, puis par le biais des aléas de l'approvisionnement et des transferts, la problématique actuelle de la politique alimentaire consacre une large place aux mécanismes de régulation, de redistribution et d'accès en terme de droits éminents et de capacité à les faire valoir.

Plus récemment, dans le contexte d'échanges mondialisés, la question de l'autonomie alimentaire semble connaître un regain d'intérêt avec l'affirmation du principe de

souveraineté par les populations vulnérables (agriculteurs familiaux) ou certaines fractions militantes (syndicalistes agricoles). Celui-ci n'a plus grand-chose à voir, toutefois, avec l'objectif d'autosuffisance et d'indépendance alimentaire autrefois mis en avant par les États, ni avec les « stratégies alimentaires nationales » affichées à l'heure de la lutte contre la pauvreté.

C'est la raison pour laquelle la question alimentaire se doit d'être appréhendée selon une approche conceptuelle assez large, dans ses différentes expressions spatio-temporelles et disciplinaires. Quelles que soient les échelles retenues (locale, régionale ou nationale), il importe de bien prendre en compte sa dimension systémique, c'est-à-dire l'ensemble des interactions entre les dispositifs (normes, perceptions), les discours et les pratiques des acteurs - individuels, collectifs et institutionnels - dans le domaine de la production, des échanges marchands ou non marchands (transferts familiaux et communautaires) et de la consommation de produits alimentaires locaux ou importés.

L'accès économique aux aliments - et le renforcement de la capacité individuelle de chaque acteur à assurer sa propre sécurité alimentaire - tend désormais à l'emporter dans les politiques publiques, compte tenu de la place prépondérante accordée au marché, même en milieu rural.

Néanmoins, cette option reste problématique pour certaines couches sociales fragilisées par des chocs extérieurs (chute des cours mondiaux de matières premières tropicales, libéralisation et privatisation des secteurs autrefois protégés impliquant de nombreux licenciements), même si les nouvelles politiques de lutte contre la pauvreté et pour la croissance s'efforcent d'y remédier. D'où les interrogations actuelles sur les liens existants entre insécurité et pauvreté, entre risque et vulnérabilité.

Qu'elles résultent de la recherche ou d'institutions internationales, les approches actuelles font désormais ce pari : il s'agit d'établir des diagnostics pertinents et durables (démasquer l'insécurité masquée ou la faim cachée) allant jusqu'à prendre en compte les écarts (géographiques et temporels) - ainsi que les inégalités sociales, culturelles et économiques - dans le respect croissant d'un droit fondamental à l'alimentation, qui reste encore néanmoins à définir. De fait, coexistent souvent, à faible distance (d'un village à l'autre, dans un même quartier ou au sein d'une même famille), des situations alimentaires très contrastées : d'abondance ou de pénurie, de vulnérabilité ou de résilience¹.

Par ailleurs, dans un même contexte historique ou géographique, il n'est pas rare d'observer la juxtaposition de cadres conceptuels et de modes d'intervention très divers, héritages de périodes plus ou moins récentes et des pratiques propres dans la mesure où chaque organisme, national ou international est relativement soucieux de se maintenir au sein du dispositif institutionnel.

Ainsi, le thème de la bio-disponibilité (qui s'étend de la productivité agricole à la mobilisation individuelle des ressources alimentaires) constitue encore, en Afrique subsaharienne surtout, un axe privilégié de réflexion et d'intervention sectorielle pour certains Ministères techniques, alors même que les données économiques constituent un révélateur privilégié des niveaux de consommation et d'accessibilité alimentaire pour d'autres décideurs.

D'une manière générale, les différentes approches mises en œuvre peuvent difficilement faire abstraction de connaissances plus fines et approfondies sur les espaces et les sociétés concernés. En ce sens, les démarches plus problématisées, à caractère pluridisciplinaire, semblent pouvoir appuyer les processus d'élaboration des politiques publiques par l'établissement de diagnostics et d'analyses pertinents.

La multiplicité des risques : à chacun de les gérer !

Autour des fonctions essentielles de l'alimentation (produire, échanger, consommer), se dévoilent les risques qui caractérisent fondamentalement la question alimentaire. À

¹ La vulnérabilité doit être comprise ici comme la capacité différenciée des acteurs à faire face à ces situations tant conjoncturelles que structurelles.

l'échelle de l'histoire des sociétés et des systèmes agropastoraux, le risque alimentaire constitue un phénomène complexe et récurrent.

Il peut se définir par les difficultés, pour les individus, les familles et les communautés, à s'alimenter, en temps opportun - par leur propre production ou par un approvisionnement extérieur (don, entraide, achat) - selon les critères de satisfaction culturellement et économiquement acceptables dans des environnements incertains et précaires.

Il se décline sous des formes variables selon les lieux, les périodes, mais également les perceptions et la situation sociale et économique des acteurs.

Il présente une dimension descriptive : le type de risque que l'on caractérise par son ampleur, son intensité, sa récurrence et sa durée ; une dimension tactique et stratégique : la manière dont on fait face au risque à court comme à moyen terme ; enfin, une dimension systémique : les interactions complexes entre les différents facteurs de risque, les décisions mises en œuvre et leurs conséquences pour les populations.

Le risque sera considéré ici comme l'ensemble des contraintes d'accessibilité physique aux denrées alimentaires en raison de l'instabilité temporelle de l'approvisionnement ou de l'enclavement géographique. En raison du caractère aléatoire et fluctuant des ressources monétaires en Afrique subsaharienne comme au Maghreb, il s'exprime, en outre, par des difficultés accrues d'accessibilité aux aliments².

Le risque alimentaire peut également être envisagé en terme de déséquilibre, plus ou moins important et durable, entre potentialité, ressource et demande alimentaire à des échelles plus larges (régions, États). Les références à la perte d'autosuffisance, à l'improbable autonomie alimentaire renvoient aussi à cette vision englobante du risque.

Si l'on excepte les contextes de crise politique ou climatique aiguë, les famines, les disettes et autres déficits alimentaires résultent d'une combinaison de facteurs parfois difficiles à mesurer : contraintes aléatoires édictées « par la nature », exploitation inadéquate des potentialités du milieu, dysfonctionnements des systèmes de commercialisation, difficultés des acteurs à s'adapter et à réagir en temps opportun... En somme, il convient tout à la fois de caractériser des situations, de comprendre la pertinence des réponses fournies par les acteurs et d'apprécier l'ensemble des interactions.

Sur fond de médiatisation croissante, des efforts importants ont été réalisés par les États pour tenter de prévenir ces situations récurrentes d'insécurité alimentaire grâce à des systèmes d'alerte et d'information, mais les résultats restent mitigés. Quant à l'aide alimentaire multilatérale, même en cas d'urgence, elle est loin de faire l'unanimité parmi les sociétés concernées compte tenu de l'enjeu beaucoup plus global (économique, politique et culturel) qu'elle représente. Néanmoins, ces apports restent d'un appoint souvent négligeable pour les communautés villageoises et les familles en raison de sa dilution, de sa lenteur et de son caractère aléatoire. Quant aux ONG, elles interviennent parfois de manière sectorisée, ponctuelle et localisée sans toujours parvenir à collaborer entre elles ou à identifier les bons relais dans les sociétés concernées. La gestion des risques repose donc, à l'heure actuelle, essentiellement sur les capacités effectives des individus et sur la mobilisation de leur réseau familial.

Toutefois, le caractère systémique du risque qui résulte des dysfonctionnements de la régulation duale (État et marché), opérée au sein des systèmes alimentaires nationaux, ne doit pas être minimisé. Cette situation semble renforcée, au moins partiellement, par la pluralité des normes et la diversité des logiques d'action mises en œuvre.

Le changement de régulation : le marché s'occupera de tout !

Dans les différents cas présentés, les États ont été, jusqu'à une époque récente, au cœur de la régulation du système alimentaire *via* un ensemble de dispositions légales et matérielles (Caisse de péréquation, Office Céréalière, soutien aux prix, encadrement agricole). Ils se réservaient parallèlement le droit d'accorder des licences d'importation, des

² Le risque résultant de la faible qualité nutritionnelle et sanitaire des denrées alimentaires préparées n'est pas ignoré, mais ne fera pas l'objet de développements dans ce dossier thématique.

protections et des monopoles à certains acteurs privilégiés et à certaines élites clairement identifiées (agro-exportateurs, grands commerçants, hauts fonctionnaires...).

À partir des années 1980, dans le cadre des plans d'ajustement structurel, ils ont été conduits à céder des pans entiers de l'économie par des privatisations et des liquidations massives de sociétés ou par la libéralisation des filières agricoles fournissant le marché international. Les États ont donc souvent cessé d'être interventionnistes et protectionnistes dans le domaine agricole (soutiens à la production) ou commercial (subventions aux importations). Les politiques se réduisent désormais le plus souvent à la mise en place d'actions plus ciblées et incitatives (valorisation de la consommation des céréales locales par exemple) aux effets ambivalents et souvent dilués dans un dispositif institutionnel complexe.

Les États se sont donc peu à peu repliés sur des fonctions arbitraires et régaliennes, visant à maintenir certaines prérogatives (la maîtrise de l'information ou la gestion de l'aide allouée par exemple) tout en recherchant les moyens financiers et les « ressources politiques » pour se reproduire comme « corps constitué ». Dans ce contexte, le marché et les acteurs qui le représentent - importateurs nationaux, transporteurs, commerçants de détail - jouent donc un rôle de plus en plus central et stratégique, même si leurs logiques et leurs intérêts ne cadrent pas toujours avec la sécurité alimentaire du plus grand nombre.

La configuration actuelle ne se réduit pas à un banal face-à-face entre un État-minimum - représenté par des élites politiques, plus ou moins médiatiques, et autres responsables au sein des Ministères techniques - et des réseaux marchands, éventuellement constitués en groupes d'influences. En effet, on observe parfois qu'il existe une certaine proximité interpersonnelle et/ou organisationnelle entre ces différents acteurs.

Il convient également de ne pas sous-estimer les conséquences de la transformation des modèles d'organisation politique depuis le début des années 1990. Quoiqu'avec une ampleur et des modalités différentes, l'émergence de formes organisationnelles « nouvelles » est notable dans ces pays : mouvances politiques, mouvements associatifs, médias, affirmations religieuses, ONG... L'alimentation s'affirme, elle aussi, comme un nouveau champ d'expression de « sensibilités » citoyennes ou militantes autour des questions d'identités alimentaires, d'équité marchande, de souveraineté et de sécurité sanitaire.

L'ensemble de ces éléments nous invite donc à renouer avec une analyse des fonctions de l'État dans ses relations avec l'ensemble des acteurs impliqués, dans leurs logiques et leurs pratiques respectives.

Les politiques alimentaires : souvent très politisées !

Un des points communs aux pays d'Afrique subsaharienne et du Maghreb est d'avoir, pendant longtemps, étroitement associé politique agricole et politique alimentaire, au point de les confondre parfois. Cette assimilation semblait aller de soi dans des économies encore fortement dominées par le secteur agricole (céréalière et/ou pastorale) et caractérisées par le poids démographique des sociétés rurales.

En réalité, une contradiction forte les oppose : la politique agricole *stricto sensu* est davantage orientée vers le soutien à l'intensification productive et à la structuration du monde rural ; la politique alimentaire est plus axée sur l'amélioration de la consommation alimentaire (la diversité, la quantité, la qualité et la compétitivité des produits). La première revenait aussi à se préoccuper de l'aménagement des terroirs et de la construction des territoires ruraux, tandis que la seconde visait à favoriser la satisfaction (alimentaire comme économique, voire politique) du consommateur urbain.

Néanmoins, dans les deux cas, les politiques publiques développées évoluaient dans un champ de contraintes macro-économiques relativement étroit. Elles s'inséraient, qui plus est, dans des projets de développement global de la société, implicites ou explicites, ayant des orientations particulières (la modernisation du paysannat encadré, la faible reconnaissance du pastoralisme par exemple).

Quel contenu convient-il, dès lors, de donner à la notion de « politique alimentaire » ? Conçue comme un ensemble de choix mûris et de mesures coordonnées au sens de *policy*,

orienté vers la satisfaction des besoins alimentaires nationaux, la politique alimentaire est souvent restée embryonnaire, à de rares expressions près (Maghreb). Néanmoins, l'analyse des dispositifs réglementaires et légaux, incitatifs et coercitifs (prix, décrets, normes, aides), ainsi que des discours définissant un cadre pour l'action, se révèle riche d'enseignements.

Une approche en terme de jeux d'acteurs, historiques ou émergents, individuels ou collectifs, permet, quant à elle, de bien faire ressortir la politisation (*politics*) de leurs relations (collaboration, connivence, collusion, concurrence, confrontation, subordination...). Dans cette optique, la politique alimentaire résulterait donc de compromis multiples et réitérés entre groupes sociaux et décideurs aux intérêts essentiellement contradictoires. Cette fonction de régulation interne, habituellement dévolue à l'État, devrait vraisemblablement lui rester, faute de pouvoir la transférer à une institution internationale. Elle reste toujours difficile à mettre en œuvre, oscillant entre ce qui est considéré comme légitime du point de vue de la « bonne gouvernance » et ce qui relève du consensus « socialement acceptable ».

Dans certains contextes de crise, elle devient même l'enjeu central du processus de conquête ou de pérennisation légitimante du pouvoir. C'est pourquoi, la question alimentaire est fondamentalement considérée comme « mode d'énonciation du politique ». Par suite, cette approche conduit à prendre en compte les logiques d'action de chaque catégorie d'acteurs et leurs formes les plus enracinées (perceptions, représentations et idéologies).

Néanmoins, les travaux qui font le lien entre le contenu formel des politiques alimentaires, les transformations des modèles de référence et les comportements des acteurs restent encore peu développés.

*

Dans les études de cas présentées dans ce dossier (Maroc, Algérie, Tunisie, Sénégal, Mali, Burkina Faso, Éthiopie), le caractère normatif, voire purement réglementaire, des politiques alimentaires apparaît d'autant plus saillant qu'elles font souvent l'objet d'une application fragmentaire, inaboutie ou approximative. À tel point que le décalage entre les intentions initiales, leur concrétisation et les situations locales paraît consommé. De manière générale, l'État semble encore souvent s'en tenir à une vision techniciste et technocratique qui tend à imposer plus qu'à « négocier » le développement avec les sociétés locales.

En trame de fond, l'ensemble des contributions pointe également le dépérissement de l'État, le renforcement des réseaux marchands, l'émergence d'initiatives citoyennes et de formes individuelles d'action qui constituent autant d'éléments qui accompagnent le processus de recomposition des relations entre les différents acteurs du système alimentaire. Les études montrent aussi, s'il en est, la pluralité des perceptions, des usages, des cadres normatifs de réflexion et des logiques des acteurs opérant dans le champ alimentaire.

Le décalage entre la profusion de cadres réglementaires apparemment rigoureux et la distortion dont ils font l'objet sur le terrain ressort plus particulièrement à l'heure où l'État tente d'orchestrer la (re)distribution de l'aide alimentaire d'urgence. Les cas éthiopien et bukinabè montrent ainsi clairement que l'aide alimentaire, dans la mesure où elle est captée et instrumentalisée, se situe au cœur d'enjeux politiques et commerciaux qui manifestent des jeux d'acteurs aux pratiques opaques et complexes (M. Poussart-Vanier, S. Planel).

Dans certains cas, plus particulièrement en Éthiopie (S. Planel) ou au Sénégal (V. Ancey & G. Monas), les politiques alimentaires présentent des dichotomies (« pastoralisme » vs. « élevage », « traditionnel » vs. « moderne ») témoignant de clichés persistants en termes de perceptions et de pratiques du développement. Pour ces pays, le caractère répétitif des crises alimentaires n'a pas véritablement débouché sur la mise en place de dispositifs opérationnels à même de prendre en compte la diversité et la variabilité des situations conjoncturelle, même si des efforts vont dans ce sens ; elle est, au contraire, porteuse de nombreux présupposés, parfois même de certains préjugés, qui introduisent d'autres dysfonctionnements et effets pervers.

La nature des liens existants entre les inégalités d'accès aux ressources, la capacité à mobiliser des droits et des denrées alimentaires ou à s'insérer dans les échanges pour les populations concerne l'ensemble des études présentées, de même que les différentes formes de régulation (marchande ou socio-politique) des systèmes alimentaires pouvant participer à une sécurisation alimentaire durable.

Au Maghreb (V. Alary & M. El Mourid), le traitement privilégié accordé aux citadins - qui favorise la consommation de la viande blanche au détriment de la viande rouge - révèle certaines des priorités masquées des politiques alimentaires : il s'agit davantage de prévenir des risques d'explosion sociale plutôt que de soutenir les formes établies de pastoralisme et agir pour un développement rural soucieux de ne pas aggraver les déséquilibres.

Pour éviter l'anomie politique ou l'aggravation de la crise alimentaire, l'idée selon laquelle l'État devrait assurer une sorte de « service d'arbitrage minimum », en imposant des règles de coopération plus transparentes, est réactualisée (P. Janin & K. Nubukpo). Or, le problème des moyens financiers et logistiques dont dispose l'État se pose dans la plupart des pays, même au Maghreb (V. Alary & M. El Mourid). Aussi, étant donné la diversité des acteurs - qui mettent en avant des intérêts contradictoires - on perçoit mal comment ces derniers jouerait ce rôle.

Dans ce dossier, les auteurs ont fait le pari de proposer une vision enrichie et actualisée de l'insécurité alimentaire, celle-ci ne résultant pas seulement des aléas climatiques, d'une mauvaise gestion politique ou des fluctuations du marché. Se posent ainsi les jalons d'une réflexion plus globale qui permet d'envisager l'ensemble des interrelations entre les cadres théoriques de pensée, les modèles de développement et les jeux d'acteurs en Afrique subsaharienne et au Maghreb.