



Programme
«Approvisionnement et distribution alimentaires des villes»



Collection «Aliments dans les villes»

La sécurité alimentaire des villes africaines: le rôle des SADA

Martine Padilla
AC13-97

Communication présentée au séminaire sous-régional FAO-ISRA
«Approvisionnement et distribution alimentaires
des villes de l'Afrique francophone»
Dakar, 14 • 17 avril 1997



1997



Les appellations employées dans ce document et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les opinions contenues dans ce document restent sous la seule responsabilité de leur(s) auteur(s) et ne sauraient engager les personnes citées. Elles ne reflètent pas nécessairement, non plus, le point de vue officiel des institutions citées ou de leurs pays membres.

Tous droits réservés. Aucune partie de ce document ne peut être reproduite, mise en mémoire dans un système de recherche bibliographique ni transmise sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit: électronique, mécanique, par photocopie ou autres, sans autorisation préalable. Adresser une demande motivée, en indiquant les passages ou illustrations en cause, au

Rédacteur en chef
Revue et Collection «Aliments dans les villes»
Service de la commercialisation et des financements ruraux (AGSM)
FAO
Viale delle Terme di Caracalla
00100 Rome, Italie
Télécopies: (+39 6) 5705 6850 - 5705 4961
Adresse électronique: sadaseries@fao.org

<http://www.fao.org/ag/sada.htm>

Résumé

Cet ouvrage met en perspective la relation entre la sécurité alimentaire et les systèmes d'approvisionnement et de distribution alimentaires (SADA) dans les villes de l'Afrique francophone, dans un contexte de forte expansion de la demande urbaine et dans un environnement social et économique fluctuant. Il donne également des éléments pour la préparation de politiques de développement des SADA urbains visant à améliorer la sécurité alimentaire des populations, dans l'Afrique soumise aux plans de stabilisation économique.

Un regard dans le temps et dans l'espace nous permet de comprendre que les SADA sont très dépendants du concept de politique générale, lui-même fluctuant au gré des convictions de l'époque. Les SADA ne peuvent être conçus que par rapport aux objectifs de société, préalables incontournables à la définition d'une politique.

Après une revue des grands défis de l'Afrique urbaine d'aujourd'hui et de demain, nous évoquons le contexte particulier aux plans d'ajustements structurels et les conséquences sur les différents éléments constitutifs de la sécurité alimentaire: la satisfaction quantitative et qualitative, l'accès, le risque. Suivent des éléments de réflexion sur des options politiques pour l'avenir: doit-on privilégier les approvisionnements urbains à partir de ressources nationales, régionales ou internationales? Quel doit être le rôle de l'Etat et de ses institutions, ainsi que celui des organismes financiers? Comment favoriser l'emploi et à quelles conditions? Comment gérer l'information nécessaire au bon fonctionnement d'un système libéral?

Un certain nombre de préalables indispensables à la définition de politiques de développement des SADA sont développés: une clarté des objectifs poursuivis par l'Etat, l'adoption d'un cadre méthodologique, une approche pluridisciplinaire et la mise en place d'un système de surveillance de la sécurité alimentaire et d'évaluation des politiques mises en place.

Présentation de l'auteur

Martine Padilla, Docteur en sciences économiques, est Administrateur Scientifique au Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes/Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier, et spécialiste de l'économie agroalimentaire et plus particulièrement de la dynamique internationale de la consommation alimentaire et des politiques alimentaires en Méditerranée et dans les pays économiquement moins développés. Elle a écrit plusieurs ouvrages fondamentaux sur ces thèmes (Editions Cujas, Editions Karthala).

Table des matières

Résumé	iii
Présentation de l'auteur	iii
Liste des sigles et des abréviations	vi
Liste des tableaux	vi
Liste des figures	vi
Liste des encadrés	vi
Introduction	1
1. Les leçons du passé: concepts de sécurité et modalités d'application	1
1.1 - Les systèmes d'approvisionnement en liaison avec l'histoire des politiques publiques	1
1.1.1 - Planification alimentaire et approvisionnement	1
1.1.2 - Sécurité alimentaire autocentrée et approvisionnement	2
1.1.3 - Sécurité alimentaire extravertie et approvisionnement	3
1.2 - La transition vers la libéralisation et les modalités d'application	4
1.2.1 - Le cas du Maghreb: le maintien d'un cadre législatif strict de planification centrale avec des obligations de rentabilité	4
1.2.2 - Le cas de l'Amérique Latine: la coexistence de deux sous-systèmes	5
1.2.3 - Le cas de l'Afrique subsaharienne: développement d'une zone périurbaine et montée de l'informel	5
2. Le contexte urbain africain actuel et les défis pour les SADA	7
2.1 - Importance de l'urbanisation et ses conséquences	7
2.1.1 - Un nouveau consommateur urbain?	8
2.1.2 - Des réseaux de distribution élargis	9
2.2 - Pauvreté et conditions de vie	9
2.2.1 - Etendue, profondeur et caractéristiques de la nouvelle pauvreté	10
2.2.2 - Groupes à risque, localisation	10
2.2.3 - Les conditions de vie des populations urbaines africaines sous PAS	11
2.3 - Instabilité socio-économique et politique	11
3. Les concepts de sécurité alimentaire et leur aptitude à répondre aux défis posés par la croissance urbaine	12
3.1 - Les différents concepts de sécurité alimentaire et leurs objectifs	12
3.2 - Les implications des choix de concepts pour les interventions de sécurité alimentaire	13
4. Politique d'ajustement structurel et de stabilisation et sécurité alimentaire	18
4.1 - Le PAS et ses modalités d'application	18
4.2 - Conséquences des PAS sur les SADA et la sécurité alimentaire	18
4.2.1 - Conséquences immédiatement perceptibles	18
4.2.1.1 - Disponibilités	18
4.2.1.2 - Risques	22
4.2.2 - Quel pourrait être l'avenir dans ce contexte?	23

5. Quelles politiques d'approvisionnement et de distribution alimentaires pour la sécurité alimentaire des villes à l'an 2020?	24
5.1 - Le choix d'un approvisionnement des villes à partir de ressources nationales, régionales ou internationales?	24
5.2 - Le rôle du gouvernement et ses institutions	25
5.3 - La décentralisation des pouvoirs	25
5.4 - Comment favoriser l'emploi et à quelles conditions?	26
5.5 - Le rôle des organismes financiers	26
5.6 - L'information et sa gestion	27
6. Politiques de développement des SADA pour l'an 2020	28
6.1 - Cadre méthodologique pour la définition de politiques de développement des SADA pour la sécurité alimentaire	28
6.2 - La nécessaire clarté des objectifs de l'Etat	31
6.2.1 - Sécurité alimentaire ou ékonomisme?	31
6.2.2 - Contrôle du secteur privé ou libéralisation totale?	31
6.2.3 - Stabilisation des marchés ou liberté des prix?	31
6.2.4 - Efficacité commerciale et de distribution immédiate ou développement du marché sur le long terme?	33
6.3 - La nécessaire pluridisciplinarité pour créer des programmes et l'approche de l'économie alimentaire	33
6.4 - La nécessité de systèmes de surveillance de la sécurité alimentaire et d'évaluation des SADA	35
7. Conclusions	36
Bibliographie	37

Liste des sigles

ADER	Agence pour le développement des exploitations rurales
ANADER	Agence nationale pour le développement rural
BIRD	Banque internationale pour la recherche et le développement
CEDEAO	Communauté économique des états de l'Afrique de l'ouest
CEDRES	Centre d'études et de recherches économiques et sociales
CEMAOC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique occidentale et centrale
CIHEAM/IAM	Centre international de hautes études agronomiques/Institut agronomique méditerranéen
CIN	Comité international de la nutrition
CT/CCI	Comité technique - Cellule de coordination de l'information
DCGTX	Direction et contrôle des grands travaux
DSA	Dimensions sociales de l'ajustement
DSAP	Direction des systèmes d'alerte précoce
FMI	Fonds monétaire international
IAA	Industries agro-alimentaires
INS	Institut national de la statistique
ONG	Organisations non gouvernementales
OCPV	Office d'aide à la commercialisation des produits vivriers
PAS	Plans d'ajustement structurels
PME	Petites et moyennes entreprises
PEMD	Pays économiquement moins développés
SADA	Systèmes d'approvisionnement et de distribution alimentaires
SIM	Système d'information des marchés
SODERIZ	Société de développement du riz
SONAGES	Société nationale de gestion des stocks de sécurité
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine
USAID	Agence américaine pour le développement

Liste des tableaux

1:	Indicateurs démographiques en Afrique subsaharienne	10
2:	Stratégies de sécurité alimentaire au niveau macro	16
3:	Stratégies de sécurité alimentaire au niveau méso	17
4:	Stratégies de sécurité alimentaire au niveau micro	

Liste des figures

1:	Principales composantes d'une stratégie alimentaire	15
2:	Schéma simplifié des objectifs et du fonctionnement de l'ajustement structurel	19
3:	Définition d'une politique dans l'optique planification stratégique	29
4:	Le système agroalimentaire et ses opérations	32

Liste des encadrés

1:	Quelques définitions de la sécurité alimentaire	12
----	---	----

Introduction

Le développement des systèmes d'approvisionnement et de distribution alimentaire (SADA) des villes est d'une absolue nécessité dans les pays de l'Afrique de l'ouest, pour faire face à l'expansion de la demande urbaine et à l'extension de l'urbanisation. Ce développement doit s'intégrer dans les mesures de l'ajustement structurel et de la stabilisation de l'économie, autrement dit dans un environnement actuellement incertain et fluctuant. Si les SADA devaient se développer dans un projet de société fondé sur la libéralisation complète, l'enjeu réclamerait certes des moyens, mais la réflexion se verrait limitée dans la mesure où il s'agirait de transposer des procédures déjà connues. Le défi est autrement important puisqu'il s'agit de concevoir des SADA libéralisés ayant pour objectif fondamental d'assurer la sécurité alimentaire dans les villes. Mais ces conceptions ne sont-elles pas antinomiques?

Pour analyser cette relation entre le développement des SADA et la sécurité alimentaire, nous tirerons d'abord les leçons du passé afin de relativiser la notion actuelle de sécurité alimentaire et se rappeler qu'elle est plurielle. La plupart des pays économiquement moins développés subissent la libéralisation de leur économie mais tous n'ont pas décidé des mêmes modes d'application. Ces précautions sont prises dans le but de persuader le lecteur qu'une recette unique n'est pas applicable à un ensemble de pays. Après un rappel du contexte urbain africain actuel et un approfondissement des concepts de sécurité alimentaire, nous analyserons en quoi les politiques d'ajustement et de stabilisation ont eu des répercussions sur les éléments constitutifs de la sécurité alimentaire. Nous réfléchirons ensuite à quelques options sur lesquelles les gouvernements devront se prononcer quant aux politiques d'approvisionnement et de distribution alimentaires pour la sécurité alimentaire des villes en l'an 2020. Enfin, nous définirons un cadre méthodologique pour la mise en place de politiques de développement des SADA.

1 Les leçons du passé: concepts de sécurité et modalités d'application

1.1

Les systèmes d'approvisionnement en liaison avec l'histoire des politiques publiques

De tout temps, l'inquiétude envers les famines et la malnutrition s'est manifestée et des aides aux défavorisés ont été organisées. Cependant, ce n'est qu'au cours du premier tiers de siècle que les sciences de la nutrition et de l'alimentation ont pris jour et, avec elles, l'évolution de la pensée quant au rôle de l'Etat dans ce domaine.

C'est en 1937 que le Comité International de la Nutrition (CIN) exprime clairement la nécessité de concevoir des politiques alimentaires nationales et internationales: «N'est-il pas du domaine des autorités publiques d'assumer la responsabilité inhérente à une politique alimentaire et nutritionnelle; élaborer une politique et l'appliquer de telle manière qu'elle bénéficie à l'agriculture en crise, en accroissant la consommation des aliments dits protecteurs qui permettent aux hommes, aux femmes et aux enfants d'atteindre leur plein développement physique et mental en même temps qu'elle augmente leur résistance à de nombreuses maladies.»

Voilà des dispositions très clairvoyantes, qui n'ont pas été mises en application et qui ont été reprises par le CIN, 55 ans après. En trente ans, les concepts de sécurité alimentaire ont évolué et sont passés par trois phases principales qui ont eu des répercussions concrètes sur les modes d'approvisionnement des populations et, d'une façon plus générale, sur les politiques alimentaires publiques.

1.1.1

Planification alimentaire et approvisionnement

La conception du rôle essentiel de l'Etat a trouvé son point de maturité avec la planification alimentaire. L'idée principale qui sous-tendait ces mesures était que la sous-alimentation et la malnutrition pouvaient être réduites ou supprimées par une série de mesures techniques, sans remettre fondamentalement en cause la répartition des produits de l'économie et sans nécessiter de réformes sociales profondes. Un certain nombre de chercheurs (JONNISON et BRUN, 1978) se sont élevés contre cette vision des choses et argumentèrent que la planification alimentaire ne pouvait être efficace que si une répartition plus équitable des fruits de la croissance

économique était l'un des objectifs prioritaires du pouvoir central (LE FORESTIER, 1977).

Ce concept de planification alimentaire s'est affirmé suite à la crise alimentaire mondiale de 1973/74 qui vit de grandes sécheresses et de grandes famines. L'USAID et la FAO aidèrent à la mise en place de systèmes de planification alimentaire et nutritionnelle. Le cœur des préoccupations était l'approvisionnement alimentaire. La planification alimentaire fut conçue comme un outil nécessaire à la recherche de l'autosuffisance. Le principe moteur était que la nation devait approvisionner prioritairement la nation et que la dépendance alimentaire devait être réduite. Ces politiques d'autosuffisance ont constitué une réponse d'urgence à une crise conjoncturelle qui est devenue structurelle

La planification alimentaire peut être considérée comme une juxtaposition de politiques sectorielles le long de la chaîne alimentaire, et notamment tout ce qui touche l'approvisionnement en denrées alimentaires. Ce fut l'époque des grands offices publics qui assuraient la production agricole au sein de «projets de développement» de collecte des produits, de transformation (au travers d'industries clef en main), d'importations et de distribution. Les grands projets de développement, on le sait, ont profité largement aux cultures de rente au travers desquelles les Etats voyaient un moyen de rentrer des devises. La planification des vivriers étant un échec, l'Etat a organisé et régenté les importations ou les aides alimentaires. La sécurité alimentaire des villes ne rentrait pas dans les priorités car l'urbanisation était alors faible en Afrique et l'objectif était le seul approvisionnement global de la nation.

La planification alimentaire était, en fait, principalement une planification agricole car la satisfaction des besoins alimentaires était considérée comme un résultat automatique du développement agricole. La vision agricole du système alimentaire était encore privilégiée.

1.1.2

Sécurité alimentaire autocentrée et approvisionnement

L'autosuffisance alimentaire peut être obtenue par deux voies: un développement autocentré ou un développement incorporant une certaine ouverture au marché international. Le premier se situe dans la pensée protectionniste, car il vise la satisfaction des besoins nationaux avec des importations sélectives et une politique de prix autonomes par rapport au marché mondial. Le second s'inspire davantage de la théorie des avantages comparatifs, et a donné nais-

sance au concept de sécurité alimentaire. Celui ci repose sur trois principes:

- chaque pays recherche l'équilibre de sa balance commerciale agroalimentaire en favorisant sa spécialisation internationale;
- chaque pays favorise la production alimentaire nationale dans des conditions économiques saines;
- chaque pays veille à ce que les couches défavorisées de la population conservent un accès suffisant aux ressources alimentaires.

Dans les années 70 et au début des années 80, la sécurité alimentaire autocentrée est au cœur des préoccupations des Etats. La stratégie alimentaire est perçue comme une voie privilégiée pour atteindre un meilleur degré d'autosuffisance grâce à une démarche qui assure cohérence, intégration et synergie d'actions jusque-là isolées (BENCHARIF, 1990).

Les travaux du CMA ont permis de préciser cette notion comme un: «moyen qui permet à un pays d'arriver à un plus grand degré d'autosuffisance, grâce à un effort intégré visant à accroître la production vivrière, d'améliorer la consommation de denrées et éliminer la faim». Elle consiste en un examen de la situation alimentaire d'un pays qui sert ensuite de base à l'élaboration d'un ensemble cohérent de mesures, programmes et projets, ayant pour but d'atteindre les objectifs alimentaires du gouvernement. La réalisation d'une stratégie demande le renforcement des capacités nationales et la mobilisation des aides extérieures additionnelles. Une stratégie alimentaire traduit donc la priorité qu'accorde l'Etat à la solution pratique et effective de ses problèmes alimentaires. Cette démarche place les problèmes alimentaires au cœur de la responsabilité de l'Etat, elle suppose une connaissance de l'ensemble des éléments de la chaîne alimentaire et de son fonctionnement et une intégration et une coordination de toutes les politiques sectorielles.

Les stratégies alimentaires autocentrées réclament une planification multisectorielle pour atteindre l'objectif politique d'autosuffisance alimentaire. Les gouvernements n'échappent pas à la confrontation de la sectorisation poussée de l'économie, et dans la pratique, une stratégie réclame des arbitrages délicats, des moyens importants pour identifier au mieux la situation alimentaire et les points de blocage dans la chaîne alimentaire. Ce schéma, certes très séduisant sur le plan conceptuel, a été mis en échec sur le plan de l'application par des conflits d'intérêts et l'absence de politiques périphériques.

C'est au cours de ces périodes de développement autocentré que les politiques alimentaires furent les plus étendues. L'Etat fait un geste politique fort en instituant des subventions aux produits alimentaires, ce qui lui assure une certaine paix sociale. Outre l'avantage qu'elle offre sur le plan de la satisfaction alimentaire, cette politique évite la mise en œuvre de politiques économiques spécifiques. Par les aides directes aux produits et le système autonome des prix, elle permet de maîtriser, voire de masquer, l'inflation économique; elle permet aussi de préserver une certaine capacité d'achat aux populations, ce qui économise une politique de revenu et de protection sociale. Elle a le désavantage certain d'instaurer un biais en faveur des urbains, au détriment des ruraux. L'Etat, plus soucieux de maintenir ces subventions aux consommateurs urbains que d'assurer l'autosuffisance qui réclame plus d'efforts, se détourne des investissements publics dans l'agriculture et importe au moindre coût des denrées alimentaires pour satisfaire la population urbaine croissante. L'aide alimentaire structurelle est largement utilisée pour assurer une alimentation peu chère.

Cette phase de stratégie alimentaire correspond à une approche par l'aval de la chaîne alimentaire, et non plus par l'amont. On peut penser que l'instauration des subventions alimentaires répond à un souci d'équité. Il n'en est rien, le principe n'étant pas de parvenir à une répartition plus équitable des disponibilités alimentaires mais que la population urbaine puisse s'alimenter à des prix modérés. Aucun ciblage produit ou population défavorisée n'étant prévu, les subventions cumulent les effets déflationnistes avec les avantages d'une aide à la consommation. Ces politiques, conçues non pas comme une aide ponctuelle mais comme des politiques de long terme, ont conduit à une économie artificielle qui réclamait une grande rigueur de gestion. Cette option a conduit à une combinaison à la fois inefficace (du point de vue du secteur agroalimentaire), inéquitable et coûteuse.

1.1.3

Sécurité alimentaire extravertie et approvisionnement

La conjonction des difficultés économiques avec l'affirmation de l'avantage des politiques libérales a rapidement bouleversé le paysage des politiques alimentaires.

En opposition avec le CMA, la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI) ont rejeté toute velléité de développement autocentré et ont développé des concepts différents. En 1981, le rapport Berg souligne que «l'autosuffisance alimentaire n'est pas un concept scientifique mais politico-idéologique. Il

relève du nationalisme et non de l'analyse économique qui enseigne que la loi des avantages comparatifs est le meilleur guide en matière d'alimentation comme dans d'autres domaines d'activité économique.».

Dans la première moitié des années 80, les politiques libérales préconisées par la Banque Mondiale et le FMI ont été intégrées au sein des Plans d'Ajustement Structurels (PAS). La question alimentaire qui était une priorité, s'est progressivement diluée dans des réformes économiques dont l'objectif fondamental est la recherche des grands équilibres macroéconomiques à travers la réduction des dépenses et la maximisation des recettes de l'Etat.

Selon cette conception, la sécurité alimentaire est traitée comme un problème global. La conviction des experts est que la croissance économique conjuguée au respect des grands équilibres (balance commerciale, balance des paiements, budget de l'Etat) génère, à terme, un certain bien-être. Dans ce schéma, des actions spécifiques pour l'amélioration de la sécurité alimentaire ne sont plus nécessaires (CHENERY et al, 1977). Au nom de cette pensée orthodoxe, toutes les subventions aux producteurs et aux consommateurs qui, au total pèsent lourd sur le budget de l'Etat et effacent toute vérité des prix, doivent être supprimées.

Le glissement des stratégies d'autosuffisance auto-centrée vers des stratégies libérales peut s'expliquer par trois éléments (PADILLA, 1995):

- une perte de l'autonomie financière des Etats, condition essentielle pour mettre en œuvre une politique d'autosuffisance. Les recettes d'exportation ont accusé une régression tandis que les denrées alimentaires et les biens et services achetés sur le marché international ont vu leurs prix croître très fortement. Ce bouleversement des termes de l'échange a eu des répercussions sérieuses sur l'équilibre financier des Etats;
- les subventions et la croissance démographique ont entraîné une augmentation de la demande, mais l'inélasticité de l'offre de produits agricoles et la non-maîtrise de la technologie se sont traduites par un appel croissant aux importations de produits alimentaires et technologiques. Une autre forme de dépendance s'est affirmée, avec ses conséquences sur l'endettement;
- la difficulté de gestion d'une politique d'autosuffisance, qui suppose un consensus entre intérêts contradictoires des différents groupes sociaux. «Rien n'est plus éloigné de la réalité que l'image

idyllique des sociétés africaines communautaristes et solidaires. Certes, ce sont des sociétés de redistribution et de relations, mais traversées cependant de multiples stratégies obliques, de rivalités familiales, ethniques ou de personnes, de luttes de clans ainsi que d'oppositions souterraines entre les jeunes et les vieux.» (ENGELHARD, 1996).

Une certaine impuissance à résoudre ces difficultés économiques a contraint les pays à accepter les schémas libéraux du FMI, afin de bénéficier de l'aide internationale, de négocier un rééchelonnement de leur dette, d'accéder à de nouveaux crédits. L'abandon des stratégies d'autosuffisance s'explique plus par des contraintes économiques et des rapports de force sociale, que par un choix stratégique raisonné.

Les relations entre la situation alimentaire d'une population et l'état de santé économique de la nation sont intenses et l'on peut penser qu'en agissant sur les variables structurelles de l'économie globale qui commandent l'économie alimentaire, on peut s'abstenir de la mise en œuvre de politiques spécifiques de sécurité alimentaire. Or, les économies et les sociétés sont le résultat d'interactions entre les acteurs qui les composent et les forces externes qui les influencent. Espérer que de telles interdépendances mèneront au développement et à la sécurité alimentaire relève de l'utopie. Il n'existe pas de «main invisible», mais des intérêts juxtaposés, rarement convergents. Des politiques compensatoires sont d'autant plus fondées que les mesures d'équilibre structurel des économies conduisent à un appauvrissement des populations. Bien que les économistes s'accordent à croire que ce «mal développement» n'est que provisoire, les conséquences de l'insécurité alimentaire de court terme et de moyen terme sur le développement humain suffisent à justifier des mesures compensatoires aux moins favorisés.

1.2

La transition vers la libéralisation et les modalités d'application

La libéralisation de l'économie et ses modalités d'application se posent avec acuité, car cette libéralisation intervient à l'heure des grands défis pour les pays en développement. L'un des principaux défis est de nourrir les villes. Au sein des PEMD, la situation est contrastée entre une Amérique Latine qui est déjà globalement urbanisée au niveau constaté en Amérique du Nord (72 pour cent de la population vivait dans les villes en 1990), et l'Afrique et l'Asie qui restent encore à dominante rurale mais qui devraient connaître dans les trente prochaines années une explosion urbaine. En Afrique, le taux d'urbanisation

qui est actuellement d'un tiers de la population serait de 60 pour cent en 2025, selon les sources des Nations-Unies. Les conséquences sur les systèmes alimentaires seront bien évidemment importantes.

Plusieurs travaux récents s'inscrivent dans le courant de l'analyse de la sécurité alimentaire (IFPRI, 1995), avec une question centrale: l'agriculture mondiale peut-elle nourrir l'humanité étant donné les concentrations urbaines qui ne cessent de s'amplifier et poser de redoutables problèmes d'approvisionnement en aliments? Approvisionnements en termes quantitatifs, en termes de répartition, en termes qualitatifs, tout cela au moindre coût. Face à cet enjeu, la libéralisation des économies rend problématique l'organisation des systèmes alimentaires. Voyons les modalités d'adaptations des différentes régions économiquement moins développées à ce nouveau contexte (RASTOIN, 1996).

1.2.1

Le cas du Maghreb: le maintien d'un cadre législatif strict de planification centrale avec des obligations de rentabilité

L'Afrique du nord constitue un exemple intéressant de structurations des systèmes alimentaires urbains. Les trois pays du Maghreb ont en commun une alimentation de type méditerranéen qui fait largement appel au blé (la consommation de céréales y est la plus élevée au monde avec environ 200 kg par habitant par an); mais la faiblesse de son potentiel productif local et son caractère précaire génèrent des importations massives de grains. En raison du caractère social du pain et de la semoule (on a assisté à des révoltes populaires liées aux augmentations subites de ces produits, dans les années 80), les gouvernements des trois pays avaient tous des politiques fortement interventionnistes pour assurer une certaine stabilité du prix de ces produits, prix très liés aux variations du marché international.

Un cas extrême de tentative de régulation de la filière est celui de l'Algérie (BENCHARIF, 1996). Le prix du pain et de la semoule est fixé par l'Administration à un niveau très bas par rapport au pouvoir d'achat moyen des populations et aux autres produits alimentaires. Cette situation a entraîné des gaspillages et des détournements d'usage des produits. Ces choix politiques ont été faits dans le cadre d'une économie hautement planifiée qui a existé en Algérie jusqu'en 1990. Les filières se sont organisées autour d'entreprises agro-industrielles monopolistiques d'Etat, à partir de matières premières importées. Par ailleurs, par souci de soutenir la production agricole locale et les industries, les prix d'achat des produits agricoles locaux sont subventionnés et la masse

salariale encadrée, ce qui signifie que les effectifs et les salaires sont minimums.

Ce cas est révélateur des grandes difficultés engendrées par la libéralisation de l'économie, car celle-ci est très partielle. Les contraintes sont d'ordre culturel et réglementaire. En effet, la loi sur l'autonomie des entreprises date de plusieurs années en Algérie et en Tunisie, mais les mentalités, tant des cadres des entreprises que des fonctionnaires de tutelle ou même des banquiers, n'évoluent que très lentement. Il existe des rigidités liées à de nombreuses années de prise en charge par l'Etat et d'assistanat. Par ailleurs, l'Etat ne met en place que très partiellement et très progressivement ses engagements de libéralisation des prix des produits alimentaires, par peur d'éveiller de nouvelles révoltes du peuple. Les entreprises de transformation et de distribution se trouvent donc face à une mission impossible: suivre les règles de rentabilité d'une entreprise en système libéral et de concurrence, mais assurer parallèlement les fonctions de sécurité alimentaire des populations autrefois assignées à l'Etat. Ce pari impossible conduit à la mise en faillite de nombreuses entreprises: en Tunisie, sur les 4000 entreprises de la chaîne alimentaire, seules environ 10 pour cent d'entre elles pourront survivre et appliquer les règles de la mise à niveau, indispensables pour s'intégrer au marché libéré au plan intérieur et au marché international.

Pourtant, du point de vue de l'approvisionnement des villes, une adaptation rapide est nécessaire, étant donné la pression qu'exercent les consommateurs urbains et les organismes financiers internationaux. Les consommateurs souhaitent des produits diversifiés, présentant des garanties de qualité, une distribution efficace et, bien entendu, des prix abordables. Le FMI et la Banque Mondiale poussent à une libéralisation rapide des filières agroalimentaires. Après l'épuration des entreprises non viables, on devrait voir émerger un modèle hybride d'entreprises de distribution, associant de puissants groupes internationaux adaptés à une population aisée et des commerces de proximité dans tous les quartiers. Le principal problème demeure l'évolution de la législation qui permette une réelle concurrence et n'entraîne pas la substitution d'un monopole d'Etat par un monopole d'entreprises privées, ce qui serait pire, car les entreprises privées doivent obéir à une certaine rentabilité pour être viables et ne bénéficient pas de subventions de l'Etat.

1.2.2

Le cas de l'Amérique Latine: la coexistence de deux sous-systèmes

En Amérique Latine, le fait urbain est plus ancien que sur les autres continents: dès le XVIIIe siècle, cette

région était la plus urbanisée de la planète. Les systèmes d'approvisionnement se sont déjà adaptés et se caractérisent par des bassins de production souvent éloignés des lieux de consommation. Les circuits de transport, de stockage et d'intermédiation (marchés de gros, marchés de détail) y sont développés et complexes. La taille importante des villes entraîne des exigences de volumes des produits acheminés, des délais d'acheminement et des méthodes de stockage et de transport appropriées. La conséquence est une dualisation des systèmes:

- un système fonctionnant essentiellement à base de produits non transformés, traditionnels et de proximité, couvrant les zones rurales;
- un système moderne spécialisé dans l'approvisionnement des zones urbaines.

Dans ce dernier, l'agriculture s'est adaptée à cette forme d'approvisionnement massif. La distribution de grande surface est très présente dans les principales villes. Contrairement aux pays économiquement développés, les petits commerces ne vendent pas forcément plus chers que les grandes surfaces (RELLO in DOUZANT-ROSENFELD et GRANDJEAN, 1995). Par contre, les réseaux de grossistes constituent des noeuds monopolistiques qui pèsent fortement sur les prix en amont de la filière.

Une autre particularité de l'Amérique Latine est l'importance des classes moyennes urbaines qui sont les plus dynamiques quant aux modifications de leur modèle de consommation alimentaire. S'éloignant du modèle traditionnel maïs - légumes secs, elles réclament davantage de fruits et de légumes, ce qui suppose une reconversion des exploitations familiales traditionnelles vers ces produits.

Linck (in DOUZANT-ROSENFELD et GRANDJEAN, 1995) analyse bien cette évolution en prenant le cas de Mexico. La «Central de Abasto» serait le plus important marché de gros de produits frais au monde avec 16000 tonnes de fruits et légumes par jour. Douze bassins de production spécialisés, éloignés les uns des autres pour assurer l'étalement des productions en fonction des saisons, approvisionnent ce marché. Ces bassins sont spécialisés dans les produits réclamés par les populations urbaines, au détriment souvent de variétés locales moins adaptées aux circuits longs de distribution.

L'un des problèmes de l'organisation de ces filières est l'extrême concentration des grossistes qui exercent une domination sur l'ensemble du système frais et effectuent une pression sur les prix en amont, autrement dit sur les producteurs. Ils se trouvent en position de force pour fixer les prix de référence et

protègent leur rente en fixant des barrières à l'entrée. L'expérience européenne montre que dans ce cas, seule une concentration élevée de la distribution est susceptible de briser les verrous posés par les grossistes (RASTOIN, 1996). La croissance affichée de la consommation montre toutefois l'aptitude du système à répondre à une urbanisation intense.

En Amérique Latine, les formes d'assistance par l'Etat ont été bien moins intenses et durables qu'en Afrique du nord. Les politiques alimentaires stricto sensu (bons alimentaires, produits subventionnés, magasins à prix réduits, etc.) y ont toujours été ciblés sur les quartiers pauvres ou sur les populations défavorisées; on ne connaît pas d'exemples d'interventions généralisées comme en Afrique du nord. Aussi, l'adaptation à une forme libérale du commerce a-t-elle été plus rapide.

1.2.3

Le cas de l'Afrique subsaharienne: développement d'une zone périurbaine et montée de l'informel

En Afrique, la situation est sensiblement différente de celle observée en Amérique Latine. L'étude WALTPS (in COUR, 1994) montre que la réponse de l'agriculture locale à l'explosion de la demande urbaine a été positive, mais s'est manifestée avec retard étant donné les inerties des modèles de consommation et des systèmes de production. La principale raison de ce succès tient à la proximité de l'agriculture à la demande urbaine: création d'une ceinture verte à la périphérie des grands centres urbains. La communication et l'information sur l'état de la demande sont ainsi facilitées. La ville joue le rôle d'un pôle d'entraînement pour l'agriculture. La théorie du développement agricole extraverti trouve une large confirmation ici. Les agricultures locales n'auraient pas souffert de la concurrence internationale avec la libéralisation étant donné la relative rigidité des modèles de consommation alimentaires dans les villes. Le niveau de dépendance alimentaire des pays de l'Afrique de l'ouest reste très modéré: 10 à 15 pour cent seulement des disponibilités alimentaires en 1985/1990. L'étude des filières (LEPLAIDEUR et MOUSTIER, 1996) montre qu'il existe une complémentarité entre les productions intra et périurbaines spécialisées et les systèmes villageois associant plantes vivrières et légumes. Les principales contraintes identifiées sont foncières (statut précaire de la terre), logistiques (insuffisance des transports et des moyens de stockage) et techniques (accès à des innovations plus rentables). Les auteurs observent par ailleurs un recul des grandes installations de transformation au profit de petites unités locales, plus accessibles aux petits commerçants, mais avec une baisse de la qualité des produits. Ceux-ci, moins chers, sont plus

appropriés à un pouvoir d'achat érodé par l'ajustement structurel et par la dévaluation du franc CFA.

Le contexte urbain africain actuel et les défis pour les SADA

2.1

Importance de l'urbanisation et ses conséquences

En Afrique de l'ouest, la population urbaine qui était de 14 pour cent en 1960, est actuellement de 40 pour cent du total de la population et serait de 63 pour cent en 2020. La différenciation est cependant importante entre les pays: le Mali, le Niger et le Tchad se situaient en 1990 à environ 15-20 pour cent de populations urbaines, alors que le Sénégal ou le Nigeria étaient déjà à 50 pour cent. Mais quel que soit le pays, la progression serait forte: de l'ordre de 4 à 6 pour cent par an d'ici l'an 2020.

La croissance des villes est un facteur puissant de développement, mais la croissance urbaine trop rapide est un facteur d'instabilité. A partir d'un certain seuil de progression, le fait urbain finit par générer l'exclusion et des poches de pauvreté de plus en plus résistantes. Ces poches, à la longue quasi irréductibles, sont des ferments d'insécurité et de coûts sociaux considérables, qui sont parfois de nature à remettre en cause les acquis urbains. Comment les villes peuvent-elles raisonnablement absorber un tel afflux de population tout en leur assurant un emploi? Il paraît raisonnable de tenter de freiner la migration des campagnes qui ne fait qu'accentuer la gravité du problème urbain. On ne peut le faire qu'au prix de politiques de développement agricoles novatrices. La pauvreté urbaine se nourrit de la pauvreté rurale; de la même façon, le progrès urbain se nourrit du progrès rural.

Cinq stratégies ont été suivies dans différents pays d'Afrique pour endiguer ce flux migratoire: le contrôle strict ou l'interdiction pure et simple de l'immigration dans les villes (République Sud-Africaine); le retour forcé dans les régions rurales (Mozambique); l'urbanisation dispersée (Nigeria); la décentralisation par la promotion des villes moyennes et le développement des régions (Zambie, Algérie); la création de nouvelles capitales (Nigeria, Tanzanie). Mais aucun de ces scénarios n'a été réellement probant. L'une des solutions les plus efficaces et les plus durables serait de redonner vie et goût de vivre à la campagne. Avec la revalorisation du travail agricole, l'exode se tarirait quelque peu.

Les causes de cette urbanisation accélérée sont multiples (Pérennes, 1994):

- causes économiques comme la multiplication de l'emploi industriel ou tertiaire, l'exode rural, la recherche de services (hôpitaux, écoles, etc.);
- causes sociales et culturelles comme l'attrait de la modernité de la ville;
- causes conjoncturelles: populations déplacées du fait de conflits, de cataclysmes, de sécheresses, etc.

Le plus souvent, ces croissances urbaines ne sont pas maîtrisées; elles se sont faites de manière anarchique et illégale. Les principales conséquences en sont l'insalubrité, la pollution de l'air et de l'eau, l'accumulation des déchets, l'insécurité et la délinquance. L'Etat éprouve des difficultés à jouer son rôle dans ces conditions. Cette image négative de la ville dans les pays en développement fait oublier qu'en Occident la ville a joué un rôle moteur majeur car elle favorise le commerce, permet le recueil et la diffusion de l'information, elle est un lieu d'accumulation du capital et des richesses et a eu un effet dynamisant sur les campagnes. En Afrique, la ville semble jouer un rôle inverse: elle puise les énergies des campagnes. La main-d'oeuvre rurale la plus jeune et la plus qualifiée va vers la ville. Mais cette marée humaine sous-employée et peu productive nécessite des aménagements urbains à coûts élevés, peu gérés et vite dégradés. L'aménagement urbain se fait au détriment des infrastructures dans les campagnes, préalables à tout essor économique.

L'accroissement des populations urbaines a entraîné le développement de villes ou de quartiers satellites (Pikine, Grand Yoff au Sénégal), de plus en plus distants du centre-ville et des grands marchés traditionnels. Ceci entraîne l'apparition spontanée de marchés locaux avec son cortège de problèmes. Par ailleurs, l'éloignement des zones d'habitat par rapport à celles du travail et les difficultés de transport en commun, ont considérablement renforcé le problème de l'alimentation en milieu de journée pour la majorité des travailleurs salariés et non salariés.

Le phénomène urbain ne comporte pas que des désavantages; son accélération est source d'inquiétude car il faut rapidement drainer des flux croissants de marchandises vers ces points de concentration et organiser la distribution interne aux villes. Toutefois, ce phénomène est une chance pour la dynamique de l'agriculture et du commerce car il assure un marché stable. La demande autrefois rurale, diffuse, fluctuante n'était pas structurante. Aujourd'hui, il y a garantie de débouchés pour des quantités et des qualités stables, voire croissantes. Sans marché, il ne peut pas y avoir dynamisation du système.

2.1.1

Un nouveau consommateur urbain?

Le consommateur urbain est relativement statique dans son comportement alimentaire. L'une des raisons essentielles est la trop rapide urbanisation. Les urbains actuels sont seulement de première ou de deuxième génération. Or, les changements sociaux et culturels sont lents en matière d'alimentation. Il a pu être constaté que dans certaines villes africaines, plusieurs modèles socioculturels coexistent (BRICAS, 1996):

- un modèle rural, caractérisé par une prise des repas en groupes familiaux selon des règles précises de répartition des groupes de commensaux, des plats et des modes de préparation;
- un modèle de socialisation urbaine, caractérisé par des relations sociales extra-familiales ou extralignagères importantes, une prise des repas en commun mais avec de nouvelles règles de répartition, de nouveaux plats et modes de préparation;
- un modèle individualiste, caractérisé par une consommation individuelle des membres d'un groupe, de nouveaux produits et plats, de nouvelles façons de manger.

La population urbaine n'est pas segmentée entre ces différents modèles. Chacun des individus les incorpore et les active tour à tour selon les moments de la journée ou de la semaine.

Les constats et les avis sont partagés quant au poids relatif d'aliments d'importation dans la ration alimentaire. Selon certains, dans les régions urbaines, la consommation et la distribution d'aliments et boissons traditionnels vont en diminuant. Toutefois, la composition de l'alimentation continue de ressembler partiellement à celle des zones rurales. L'urbanisation est liée au développement d'habitudes alimentaires basées sur des produits importés (pain, biscuits, confiseries, viande et poisson en conserve, lait condensé sucré, cubes d'extrait de viande, sauce tomate en conserve, bière et boissons non alcoolisées). La plupart de ces aliments sont maintenant produits sur place, toutefois, les matières premières nécessaires proviennent en grande partie d'importations étrangères. Pourquoi le citoyen a-t-il besoin d'aliments importés? Le consommateur urbain souhaite des aliments faciles à préparer en vue d'économiser du temps et du combustible. Les citoyens pauvres réclament une nourriture bon marché. Les politiques d'alimentation urbaine ont été basées sur des produits d'importation souvent moins chers que les produits locaux ainsi que sur l'aide alimentaire. Enfin, les communautés expatriées et une classe moyenne

naissante ont créé une demande de produits élaborés. D'autres constatent que les produits vivriers locaux sont importants dans la ration alimentaire, les produits importés sont faibles (notamment à Cotonou). Les produits transformés locaux sont fréquemment adaptés au mode de vie urbain (BRICAS et THUILLER-CERDAN, 1996).

L'alimentation industrielle a trouvé une place au sein de la nourriture traditionnelle parmi les citoyens aux revenus moyens et élevés. A Ouagadougou par exemple, les dépenses alimentaires occupent une place prédominante (40 pour cent en moyenne) dans les dépenses monétaires (SAVANE, 1992). Les dépenses en produits alimentaires industriels représentent 16 pour cent des dépenses alimentaires, ce qui n'est pas négligeable. Les dépenses de transformation alimentaire sont importantes, compte tenu des coûts pour l'acquisition du combustible et de l'eau: elles seraient de 18 pour cent des dépenses alimentaires. Les achats de produits pour les sauces (viande, poisson, légumes, épices) sont élevés en zone urbaine. Le pain est devenu partie intégrante des aliments quotidiens des ménages citoyens. Mais la différence de pénétration du pain dans l'alimentation est très liée aux écarts de revenus.

L'alimentation à l'extérieur du foyer est typiquement liée à la situation urbaine. Ce sont les ménages à faible revenu qui y ont le plus recours car ils n'ont pas les moyens de préparer trois repas à domicile. La consommation hors domicile concerne aussi bien les repas pris à l'extérieur que le grignotage entre les repas dans la rue.

L'une des caractéristiques de la demande alimentaire urbaine est qu'elle s'appuie pour une grande part sur des approvisionnements non-marchands. Il semblerait que plus de 20 pour cent de l'alimentation urbaine transite par ces circuits populaires (Bricas et Thuiller-Cerdan, 1996; Egal, 1997) qui trouvent leur origine dans les pratiques de redistribution à l'intérieur de la ville grâce à l'agriculture urbaine et dans le maintien des liens entre résidents urbains et leur famille restée en milieu rural.

Le consommateur des zones urbaines et périurbaines est dépendant des aliments préparés localement qu'il peut acheter sur les stands ou dans la rue. Mais on peut se poser la question de la qualité nutritionnelle et hygiénique de ces aliments.

L'accès physique aux produits est possible à peu près partout, à l'exception de quelques zones marginalisées en raison d'un défaut d'infrastructures (nord et est du Burkina) ou en période pluvieuse (nord de la Côte-d'Ivoire). Les enquêtes réalisées à Dakar, Abidjan, ou Ouagadougou (SAVANE, 1992) ont mon-

tré une relative abondance de produits animaux et végétaux présentés sur les marchés. Cela souligne combien les circuits d'approvisionnement fonctionnent correctement. Les approvisionnements sont plus réguliers en milieu urbain qu'en milieu rural, surtout pour les céréales. Les variations saisonnières sont plus fortes pour les fruits et légumes et pour les produits animaux.

C'est l'accès monétaire aux produits qui constitue le principal obstacle à la sécurité alimentaire actuellement car la libéralisation des prix a entraîné une flambée (qui s'amenuise quelque peu ces derniers mois). La récente dévaluation du franc CFA rend les produits importés très onéreux; aussi observe-t-on un retour vers la consommation de produits traditionnels locaux (attiéké, plantains, maïs, légumes-feuilles) au détriment de produits importés élaborés ou non (riz, blé, produits industriels, viande surgelée). Le développement nécessaire du pouvoir d'achat passe certes par le développement économique global, mais une mesure efficace serait le contrôle des fuites des flux financiers vers les pays développés ou à haut rendement de capital. Enfin, aucune politique de pouvoir d'achat n'étant prévue dans les plans d'ajustement structurels, le seul moyen de garantir une alimentation suffisante à tous est d'offrir des produits à prix raisonnables par la rationalisation de la chaîne alimentaire.

L'une des caractéristiques du consommateur africain c'est aussi son manque de conscience de son état ou de son statut de consommateur. Seule semblerait compter la sensation de satiété; ses droits, l'éducation nutritionnelle et les règles d'hygiène alimentaire lui sont souvent étrangers. Des associations de consommateurs commencent à se développer mais elles sont davantage bâties sur des composantes politiques ou sur le désir de faire des scoop, que sur des équipes spécialisées et compétentes dans leur domaine. Elles touchent encore très peu de consommateurs du fait de l'illettrisme et de la non-représentation des préoccupations du consommateur. Au Burkina, il existe deux organisations des consommateurs: la «Ligue des consommateurs» et «l'Association Burkina des consommateurs». Une tentative se dessine en Côte-d'Ivoire.

Pour le consommateur, l'aspect social de l'achat alimentaire semble plus important que l'aspect qualité (nutritionnelle, hygiénique, pratique, et économique). Une éducation du consommateur est nécessaire et pourrait se faire notamment dans les écoles. La meilleure sanction du marché serait en effet le non-achat de certaines denrées alimentaires par le consommateur. Toutefois, cette éducation réclame des financements qui ne sont pas disponibles à l'heure actuelle.

La qualité de l'alimentation urbaine est telle que les modalités d'utilisation et de consommation sont «des bombes à retardement» pour la santé des individus. Contaminations et intoxications sont un lieu commun. Ce problème de santé publique n'est pas inscrit dans les priorités des ministères de la santé qui mènent une politique curative plus que préventive et qui ne sont pas sensibilisés à la nutrition et ses relations avec l'état de santé.

Plutôt qu'une répression en bout de chaîne alimentaire pour les produits non consommables, il serait plus utile de créer une culture du consommateur qui connaîtrait ses droits et un minimum d'éducation sanitaire.

2.1.2

Des réseaux de distribution élargis

La croissance démographique urbaine a de multiples impacts sur les systèmes alimentaires:

- l'augmentation corrélative de la demande de produits alimentaires dépasse progressivement la capacité des zones limitrophes à couvrir les besoins de la ville; les sources d'approvisionnement sont de plus en plus éloignées, ce qui complexifie les flux et augmente les coûts de transport;
- la composition ethnique de la population change. De nouveaux produits, base de l'alimentation des migrants, prennent de l'importance et modifient les circuits des systèmes commerciaux. Le mélange ethnique et l'urbanisation de deuxième génération vont remodeler l'alimentation;
- l'expansion spatiale de la ville a développé le rôle des infrastructures (transports, marchés, industries) et des services de restauration;
- le marché devient la principale source d'approvisionnement alimentaire. Les prix et les revenus deviennent donc des facteurs déterminants;
- les limites foncières en milieu urbain entraînent le développement de constructions à étages qui modifient les conditions de vie et n'autorisent plus la préparation de plats traditionnels.

2.2

Pauvreté et conditions de vie

Les conditions de vie sont globalement défavorables dans les pays de l'Afrique subsaharienne par rapport aux autres pays économiquement moins développés. Les indicateurs démographiques en témoignent.

Tableau 1

Indicateurs démographiques en Afrique subsaharienne

	Monde	PMED	Afrique subsaharienne
<i>Taux de croissance annuel population (%)</i>			
1960-1990	1,8	2,3	2,8
1990-2020	1,7	2,0	3,2
<i>Population urbanisée</i>			
1960	34	22	15
1990	45	37	31
<i>Taux de natalité</i>			
1990	24		24
<i>Taux de mortalité</i>			
1990	10	9,5	15,1
<i>Espérance de vie</i>			
1990	65,5	62,8	51,8

Source: Rapport sur le développement, PNUD, 1996

2,2,1

Etendue, profondeur et caractéristiques de la nouvelle pauvreté

Les informations sur les populations démunies en milieu urbain sont très limitées et fragmentaires, aussi est-il hasardeux de vouloir évaluer l'étendue et la profondeur de la pauvreté. Tout au plus, nous savons que la nature de la pauvreté a changé, ainsi que le type de personnes touchées. Dans les années 60 et suivantes, la pauvreté urbaine se nourrissait essentiellement de la pauvreté rurale. Ce sont les migrations rurales engendrées par la pauvreté qui entretenaient le flux humain dans les villes, plutôt que le résultat d'une demande de main-d'oeuvre urbaine liée au développement économique des villes (EGAL, 1997). Depuis les années 80, avec la mise en place des plans d'ajustement structurels puis avec la dévaluation du franc CFA, on assiste à une paupérisation

qui affecte toutes les catégories socio-économiques, car il existe une forte pression familiale sur les ménages solvables. Cette paupérisation est le résultat d'une contraction des pouvoirs d'achat qui a conduit à une régression des dépenses alimentaires: -30 pour cent entre 1980 et 1985, -30 pour cent entre 1986 et 1995 (EGAL, 1997). Les classes moyennes seraient les plus touchées dans la mesure où elles sont tributaires de l'économie de marché. Actuellement, le PNUD évalue à un tiers la population urbaine située en dessous des seuils de pauvreté dans les pays d'Afrique subsaharienne (PNUD, 1996).

2.2.2

Groupes à risque, localisation

Certains ménages sont plus vulnérables et se trouvent en insécurité alimentaire. Ce sont:

- les néo-urbains d'origine rurale qui ont des problèmes d'intégration dans un milieu nouveau;
- les femmes seules avec enfants à charge;
- les petits fonctionnaires qui ont vu leur salaire différé du fait des difficultés de trésorerie de l'Etat;
- les ménages qui vivent de petites activités souvent informelles;
- les handicapés, les malades et les personnes âgées sans soutien familial.

Ces populations à risque se concentrent le plus souvent dans des zones périurbaines non reconnues par les autorités locales, où les infrastructures font défaut et à forte concentration de population dans des habitations provisoires ou précaires. Ce n'est que lorsque la densification est très forte que les autorités se voient contraintes d'installer quelques commodités, quand elles le peuvent (électricité, eau, voirie, évacuation des eaux usées puis des déchets dans l'ordre hiérarchique).

2.2.3

Les conditions de vie des populations urbaines africaines sous PAS

Les ménages à faible revenu et à revenu moyen consacrent la quasi-totalité de leurs revenus à l'alimentation (les 3/4 environ). Les ménages à revenus élevés ou moyens ne sont pas dans une situation aisée dans la mesure où la population à charge va grandissante: la poursuite des flux migratoires en provenance des zones rurales dans un contexte où les nouveaux arrivants parviennent de plus en plus difficilement à subvenir à leurs propres besoins, contribue à aggraver la charge qui pèse sur les revenus des ménages déjà installés. La taille des ménages urbains augmente à cause de la présence d'un plus grand nombre d'adultes par ménage. Mais souvent, les systèmes d'entraide familiale se désagrègent. Compte tenu du niveau des prix des biens et des services en zone urbaine, les seuls revenus ne suffisent pas à assurer les dépenses alimentaires de base. Dans ces conditions, les revenus des femmes doivent assurer une part croissante des charges familiales; ils sont un élément déterminant de l'équilibre alimentaire en zone urbaine.

Les stratégies des ménages urbains visent à préserver le niveau de vie et en particulier le niveau de consommation alimentaire. Elles peuvent être énoncées comme suit, sur la base d'analyses au Burkina, en Côte-d'Ivoire, au Sénégal, sans que l'on puisse

établir une quelconque hiérarchie parmi ces comportements:

- la baisse de la polygamie et corrélativement la baisse du nombre d'enfants;
- la recherche de revenus complémentaires (locations de terres ou de logements, activités commerciales informelles);
- la pratique de l'agriculture urbaine ou suburbaine;
- l'organisation des achats en gros, pratiqués par les ménages disposant de ressources assez élevées et régulières;
- dans les ménages à faible revenu, les femmes qui n'avaient pas d'emploi rémunéré, exercent des activités dans le secteur informel: petit commerce de vivrier, alimentation de rue. Ces apports financiers vont principalement à l'alimentation, à l'habillement des enfants, parfois aux dépenses d'eau et d'électricité (SAVANE, 1992);
- la déscolarisation des enfants qui se consacrent à de menus emplois ou deviennent des délinquants;
- l'apparition de petits métiers à faible rémunération;
- l'éclatement des familles: enfants renvoyés dans leur village d'origine;
- l'approvisionnement pendant le week-end dans les villages et les villes des environs pour obtenir des aliments à meilleur prix;
- la diminution du nombre de repas pris dans la journée.

Les ménages démunis utilisent des structures d'approvisionnement alimentaires bien spécifiques; parmi celles-ci, les petits marchés locaux et l'alimentation de rue sont les plus fréquemment utilisés. C'est donc au travers de ces structures des SADA que l'on pourra atteindre ces populations vulnérables ou déjà en insécurité alimentaire.

2.3

Instabilité socio-économique et politique

La tendance défavorable que connaît l'Afrique tropicale sahélienne ou soudano-sahélienne peut, certes, s'expliquer par une évolution insuffisante des techniques, la faible efficacité des services à l'agriculture et le mauvais fonctionnement des marchés, mais la principale raison tient à l'instabilité politique et socia-

le. Sur les 34 pays dont la situation des disponibilités alimentaires s'est aggravée depuis 1970, 20 ont connu une guerre civile. L'inquiétude que l'on peut avoir sur l'alimentation des africains devrait donc se porter avant tout sur le terrain politique (GRIFFON, 1996).

3 Les concepts de sécurité alimentaire et leur aptitude à répondre aux défis posés par la croissance urbaine

3.1 Les différents concepts de sécurité alimentaire et leurs objectifs

Le concept de sécurité alimentaire est loin d'être unique et universel. Il a fortement évolué depuis son apparition dans les années 70. Plus de trente définitions ont pu être repérées entre 1975 et 1991 (MAXWELL et FRANKENBERGER, 1995), ce qui montre la diversité des approches. Il a évolué semble-t-il de considérations très économiques et quantitatives vers des considérations plus humanistes et plus qualitatives.

Les différentes définitions (Voir encadré 1) mettent en évidence quatre types d'évolutions:

- une préoccupation de niveau macro vers une préoccupation de niveau micro: de l'évaluation des stocks nationaux de denrées alimentaires, le con-

Encadré 1

Quelques définitions de la sécurité alimentaire

- Capacité de tout temps d'approvisionner le monde en produits de base, pour soutenir une croissance de la consommation alimentaire, tout en maîtrisant les fluctuations et les prix (ONU, 1975).
- Capacité d'atteindre des niveaux souhaités de consommation sur une base annuelle (SIAMWALLA et VALDES, 1980).
- Une certaine capacité de financer des besoins d'importations pour satisfaire les consommations souhaitées (VALDES et KONANDREAS, 1981).
- La sécurité alimentaire consiste à assurer à toute personne et à tout moment un accès physique et économique aux denrées alimentaires dont elle a besoin (FAO, 1983).
- L'accès pour tous et en tout temps à une alimentation suffisante pour une vie active et en bonne santé (REUTLINGER, 1985; BANQUE MONDIALE, 1986).
- Un pays et un peuple sont en situation de sécurité alimentaire quand le système alimentaire fonctionne de telle sorte qu'il n'y a aucune crainte de ne pas posséder une alimentation suffisante (MAXWELL, 1987).
- La sécurité alimentaire correspond à la capacité pour toute personne de posséder à tout moment un accès physique et économique aux besoins alimentaires de base. Une stratégie nationale de sécurité alimentaire ne peut être envisagée sans assurer la sécurité alimentaire au niveau du foyer familial (PAM, 1989).
- La capacité d'assurer que le système alimentaire fournit à toute la population un approvisionnement alimentaire nutritionnellement adéquat sur le long terme (STAATZ, 1990).
- La sécurité alimentaire est assurée lorsque la viabilité du ménage, défini en tant qu'unité de production et de reproduction, n'est pas menacée par un déficit alimentaire (FRANKENBERGER, 1991).

cept a évolué vers le niveau familial à partir de la perception des mécanismes d'accès (Sen, 1981) aux ressources alimentaires mises en œuvre par les populations;

- une préoccupation d'un niveau suffisant de l'offre, vers une préoccupation de la satisfaction de la demande. Les conditions d'accès physiques et économiques sont-elles suffisantes? A ce stade, on passe d'une perception alimentaire simple vers la prise en compte du niveau de vie des familles;
- les analyses relatives à la répartition de la consommation intra-ménages ont mis en évidence la vulnérabilité de certaines populations (femmes, enfants, personnes âgées) et ont fait évoluer la recherche de la sécurité alimentaire au niveau du ménage vers la sécurité alimentaire au niveau individuel;
- une préoccupation de sécurité alimentaire de court terme (l'année) vers une sécurité alimentaire de long terme (en tout temps). Cette évolution est une conséquence de l'émergence du concept de durabilité lié au respect de l'environnement.

Au cours de ces dernières années, la plupart des définitions ont convergé vers un certain nombre de mots-clés: satisfaction, accès, risque, durabilité.

La satisfaction doit être quantitative et qualitative. Le concept d'alimentation suffisante peut être défini par un nombre de calories, par les besoins nécessaires à la survie ou pour mener une vie active et en bonne santé, par une mesure des conséquences de la sous-alimentation (adaptations génétiques, physiologiques, comportementales), par rapport à une estimation des besoins du foyer ou de l'individu. La satisfaction qualitative suppose un équilibre nutritionnel de la ration alimentaire (protéines, lipides, glucides), mais aussi un apport suffisant en micro-nutriments. Par ailleurs, les aliments doivent répondre à des qualités sanitaires et hygiéniques satisfaisantes. Il y a donc ambiguïté sur le niveau optimal de satisfaction.

L'accès aux ressources alimentaires est déterminé par la sécurité alimentaire. A ce niveau, il convient de distinguer la disponibilité et l'accessibilité. La disponibilité concerne le court terme; elle peut être limitée par l'insécurité de la zone, l'enclavement du village, et le prix des denrées alimentaires. La disponibilité est nécessaire pour permettre l'accès aux denrées alimentaires mais elle n'est pas suffisante. A titre d'exemple, une région peut disposer de stocks alimentaires mais un village de cette région peut être marqué par une insécurité alimentaire en période de soudure du fait de son isolement. Dans un autre cas, même si le marché du village est bien achalandé, une

famille peut se trouver en insécurité alimentaire si elle a connu le chômage et si les prix du marché sont trop élevés pour son pouvoir d'achat. L'accessibilité des populations aux ressources alimentaires fait référence au moyen terme. Il s'agit le plus souvent d'une combinaison entre production, échanges et mécanismes sociaux. En zone rurale, les populations vont s'appuyer principalement sur leur production complétée par des échanges de denrées alimentaires sur le marché. En milieu urbain, les denrées alimentaires nécessaires aux populations viennent principalement du marché. Dans ce cas, des mécanismes sociaux (entraide, soutien familial, aide alimentaire, crédits) vont intervenir pour préserver l'accès aux disponibilités et la sécurité alimentaire des populations.

La notion de risques et de mécanismes d'adaptation est au centre de la sécurité alimentaire. Le niveau de risque pour un foyer ou une communauté est fonction des modes d'accès aux ressources alimentaires et du capital disponible. Pour minimiser les risques, les populations adoptent des mécanismes d'adaptation ou de réaction à trois niveaux:

- la production (diversification, échelonnement, stockage) pour les ruraux, modification de la structure de la ration alimentaire pour les urbains (achats de produits peu chers);
- les activités économiques: augmentation des revenus par le recours à des activités du secteur formel et surtout informel, investissement dans des valeurs non-productives (bijoux, vêtements, animaux, argent liquide), échange des produits de l'aide humanitaire contre des liquidités ou autres valeurs;
- les mécanismes sociaux: appel aux crédits en argent ou en nature, entraides et soutiens, enregistrement multiple d'une famille auprès des organisations humanitaires.

Lorsque ces mécanismes d'adaptation sont insuffisants et menacent la sécurité alimentaire du foyer, des activités vont se déployer en réponse à la situation défavorable, en trois étapes:

- stratégie de risques minimisés: activités informelles des enfants, modification des habitudes alimentaires (jardins urbains, réduction des rations alimentaires, réduction du groupe de commensalité, repas hors foyer moins coûteux) (AKINDES, 1995), demande d'appuis (famille, relations, communauté), vente des valeurs non productives;
- vente des valeurs productives du capital: outils, animaux ou terre pour les ruraux, ventes des réserves et location ou vente de maison pour les urbains;

- migration temporaire de certains membres de la famille, puis migration permanente du foyer.

La vulnérabilité de la population d'une région soumise à des crises dépend à la fois des mesures qui peuvent être mises en œuvre dans un contexte donné et de la capacité des familles à répondre à ces événements. La vulnérabilité d'une population peut être estimée par l'analyse des mécanismes d'adaptation et de réaction mis en œuvre en réponse à une situation difficile. Lorsque les mécanismes ne sont pas efficaces, le foyer entre dans une situation de vulnérabilité chronique.

La durabilité: l'insécurité est transitoire lorsque le foyer se trouve temporairement incapable de répondre aux besoins alimentaires des membres de la famille. Elle peut avoir pour origine des événements non prévus (insécurité liée à des événements politiques) ou apparaître de façon saisonnière en raison de difficultés logistiques ou de prix élevés.

L'insécurité chronique peut résulter d'une succession de situations d'insécurité temporaires qui ont épuisé toutes les capacités de réponse.

Les mesures à entreprendre seront différentes selon que l'on a à faire face à une insécurité transitoire ou chronique.

3.2

Les implications des choix de concepts pour les interventions de sécurité alimentaire

Le choix fondamental entre une dynamisation du système par l'amont de la chaîne alimentaire ou par l'aval de la chaîne pour assurer la sécurité alimentaire des populations ne se pose pas en ces termes.

Aujourd'hui, la plupart des chercheurs et des praticiens sont d'accord pour un juste milieu où la disponibilité des aliments et l'accès sont jugés tout aussi importants (PINSTRUP ANDERSEN, 1995). Actuellement, le concept de sécurité alimentaire est abordé selon différentes perspectives que l'on retrouve dans les tableaux suivants. Ces tableaux présentent les facteurs à considérer dans une stratégie de sécurité alimentaire, regroupés selon leur horizon temporel et leur niveau.

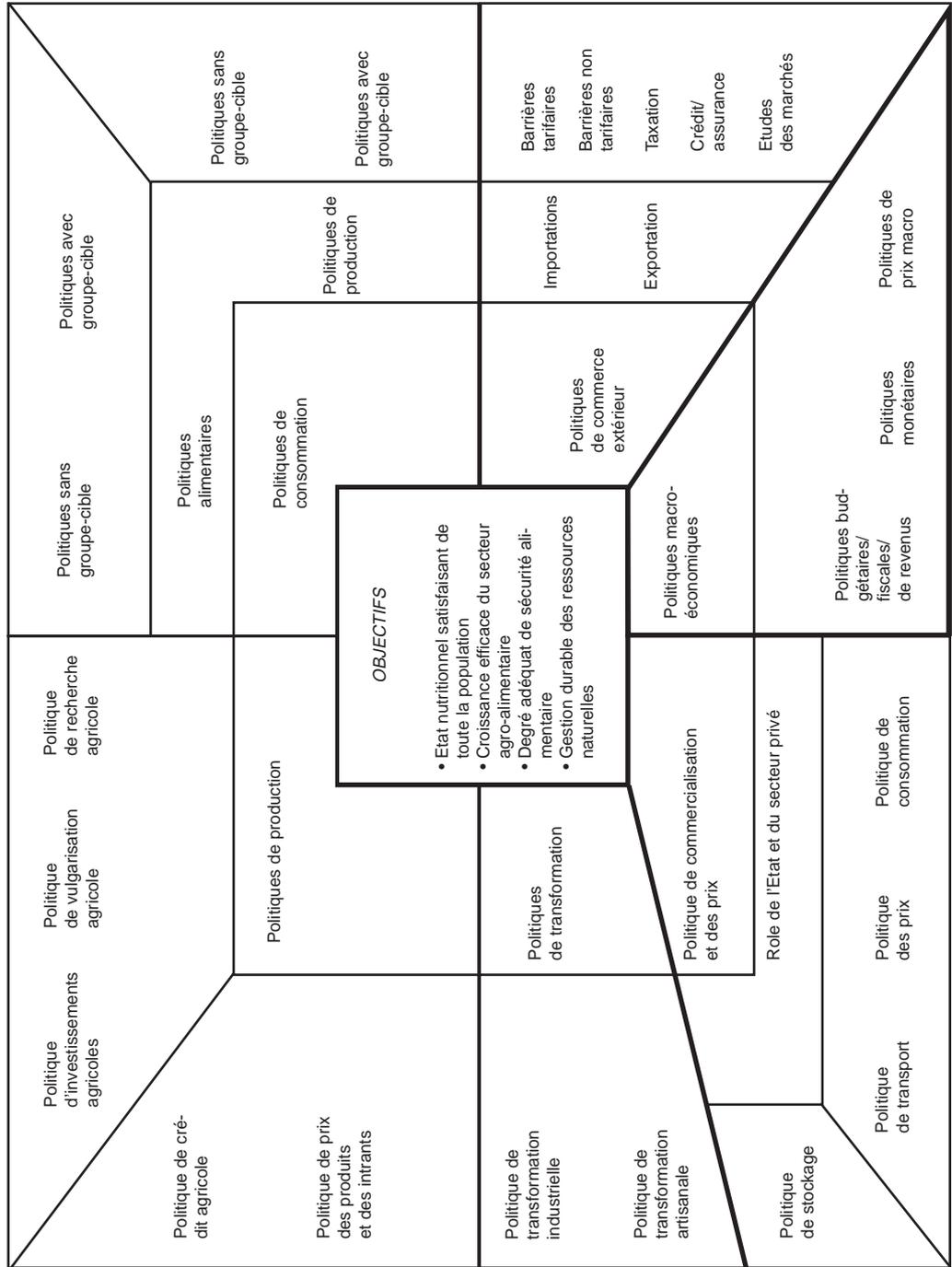
Il ressort clairement que la notion de sécurité alimentaire peut être abordée de plusieurs manières et qu'il s'agit d'un concept multidisciplinaire qui inclut des dimensions techniques, économiques, sociales, culturelles et politiques. La sécurité alimentaire univer-

selle, telle que recommandée lors du Sommet mondial de la FAO, supposerait de mettre en œuvre simultanément l'ensemble de ces mesures dans la cohérence. Enfin, il est important de replacer le concept de sécurité alimentaire dans celui, plus large, de stratégie alimentaire, elle-même partie d'une stratégie de développement socio-économique. La figure 1 rappelle les principales composantes d'une stratégie alimentaire répondant à des objectifs et réclamant des politiques macroéconomiques et des politiques sectorielles (GHERSI et MARTIN, 1996). (Voir figure 1).

La sécurité alimentaire universelle suppose la sécurité pérenne (à court, moyen et long terme) à tous les niveaux (macro, méso, micro). Selon l'option choisie par les autorités, certains éléments de la stratégie alimentaire sont à prendre particulièrement en considération comme le montrent les tableaux suivants:

Figure 1

Principales composantes d'une stratégie alimentaire



Source: GHERSI et MARTIN, 1996

Tableau 2

Stratégies de sécurité alimentaire au niveau macro (perspective nationale et intersectorielle)

Court terme	Moyen terme	Long terme
<p><i>Alerte précoce des crises alimentaires:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • inondations et sécheresses; • pluies mal distribuées; • hausse des prix des aliments; • vente d'animaux; <p>• déficits alimentaires.</p> <p><i>Gestion des crises alimentaires:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • utilisation des stocks de sécurité; • importations alimentaires supplémentaires; • distribution d'aide alimentaire. 	<p><i>Conditions macroéconomiques propices:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • croissance du revenu par habitant; • niveau d'emplois; • stabilité des prix; • taux de change pour éviter une surévaluation et permettre l'accès aux devises. <p><i>Equilibre intersectoriel pour ne pas pénaliser l'agriculture:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • investissement dans l'agriculture; • contrôle de l'exode rural et de l'urbanisation; • développement des IAA sources d'emplois et de revenus. <p><i>Attention à l'impact des politiques gouvernementales sur la sécurité alimentaire</i></p>	<p>Paix civile et stabilité des politiques;</p> <p>Redistribution des richesses;</p> <p>Elaboration d'une stratégie alimentaire intégrant l'équilibre alimentaire et nutritionnel.</p> <p><i>Côté offre:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • capacités productives par région et par type de producteur; • potentiel des surfaces cultivables; • potentiel de rendements par progrès technologique; • implications pour la gestion durable des ressources naturelles. <p><i>Côté demandé:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • croissance démographique et capacités de contrôle; • urbanisation et capacités de contrôle; • variations de revenus par catégorie socio-économique; • habitudes alimentaires par catégories socio-économiques.

Tableau 3

Stratégies de sécurité alimentaire au niveau méso (filiales et marchés du secteur agroalimentaire)

Court terme	Moyen terme	Long terme
<p>Libéralisation de la législation sur la commercialisation des denrées alimentaires;</p> <p>Assurance de ne pas dépasser un prix plafond en jouant sur les stocks, les importations et l'aide alimentaire.</p>	<p>Réduction des coûts de transactions formelles et informelles par la simplification des procédures commerciales, la standardisation des mesures et normes de qualité et la lutte contre la corruption;</p> <p>Amélioration de l'information des agents économiques sur les prix et les opportunités de vente et d'achat sur différents marchés;</p> <p>Amélioration de la concurrence en éliminant les monopoles publics et privés non justifiés et en s'assurant du comportement concurrentiel des oligopoles;</p> <p>Libéralisation des prix;</p> <p>Amélioration de l'accès au crédit par les producteurs, les commerçants, et les PME de transformation;</p> <p>Meilleure compréhension du fonctionnement des filières et marchés, du comportement des acteurs, de l'impact des programmes de sécurité alimentaire.</p>	<p>Amélioration des infrastructures de transport pour désenclaver les régions, diminuer le temps et le coût de transport;</p> <p>Amélioration des infrastructures de communications pour faciliter la circulation de l'information et réduire les coûts de transaction;</p> <p>Investissement dans la recherche et la vulgarisation pour développer des technologies de production urbaine et de transformation des produits alimentaires;</p> <p>Investissement dans l'éducation primaire de toute la population, dans l'éducation secondaire et supérieure.</p>

Politique d'ajustement structurel et de stabilisation et sécurité alimentaire

4.1

Le PAS et ses modalités d'application

Les déséquilibres macroéconomiques et financiers constatés à la fin des années 70 tiennent à la combinaison de politiques internes inadaptées (recours à l'emprunt faute d'épargne, projets non productifs, prélèvements sur l'agriculture pour financer l'appareil administratif, interventions publiques inefficaces et coûteuses, etc.) et à un environnement international instable et défavorable (inflation, chocs pétroliers, fluctuations des prix des matières premières). Au cours de la décennie 1980-90, nombre de pays de la zone subsaharienne ont eu recours à des PAS, justifiés par la nécessaire solvabilité des Etats. Le FMI et la Banque Mondiale accordent une révision de la dette avec conditionnalités. Les PAS sont construits sur trois objectifs fondamentaux: retour à l'équilibre budgétaire, à l'équilibre de la balance commerciale et à l'équilibre de la balance des paiements. Pour cela, ils s'appuient sur les trois principes suivants:

- une restructuration de la demande par une politique budgétaire de réduction des dépenses publiques;
- une libéralisation de l'économie par une réduction des interventions de l'Etat, la privatisation des entreprises, la libéralisation des prix, etc.;
- une ouverture sur le marché international, fondée sur le principe des avantages comparatifs.

L'ajustement structurel définit ainsi un «cercle vertueux» du fonctionnement économique (voir figure 2) aboutissant à une dynamique du développement axée sur les exportations (Griffon, Henry et Lemelle, 1991).

4.2

Conséquences des PAS sur les SADA et la sécurité alimentaire

L'évaluation de l'impact des PAS se heurte à des difficultés méthodologiques. Selon Azoulay et Dillon (1993), plusieurs angles d'analyse peuvent être distingués:

- analyse des conditions de mise en œuvre des programmes par rapport aux objectifs affichés;
- analyse de la pertinence et de l'adéquation des programmes aux réalités africaines;

- questionnement sur le principe d'ouverture, de normalisation et analyse en termes de lutte contre la pauvreté et de développement.

En ce qui nous concerne, nous avons opté pour une analyse portant sur les différents éléments de la sécurité alimentaire: disponibilités, accessibilité, risques, durabilité.

4.2.1

Conséquences immédiatement perceptibles

La situation que nous avons constatée n'est pas seulement la conséquence directe de l'ajustement structurel, mais l'aboutissement de vingt ans de planification centralisatrice et de dix ans d'ajustement structurel. La libéralisation a souvent permis de mettre à jour des carences déjà existantes des SADA, mais a eu par ailleurs des impacts négatifs sur l'organisation et le fonctionnement des SADA.

4.2.1.1

Disponibilités

Les disponibilités de produits alimentaires dépendent du niveau de la production, du développement des industries, du bon fonctionnement du système de commercialisation. Examinons brièvement les différents agents de ces secteurs des SADA.

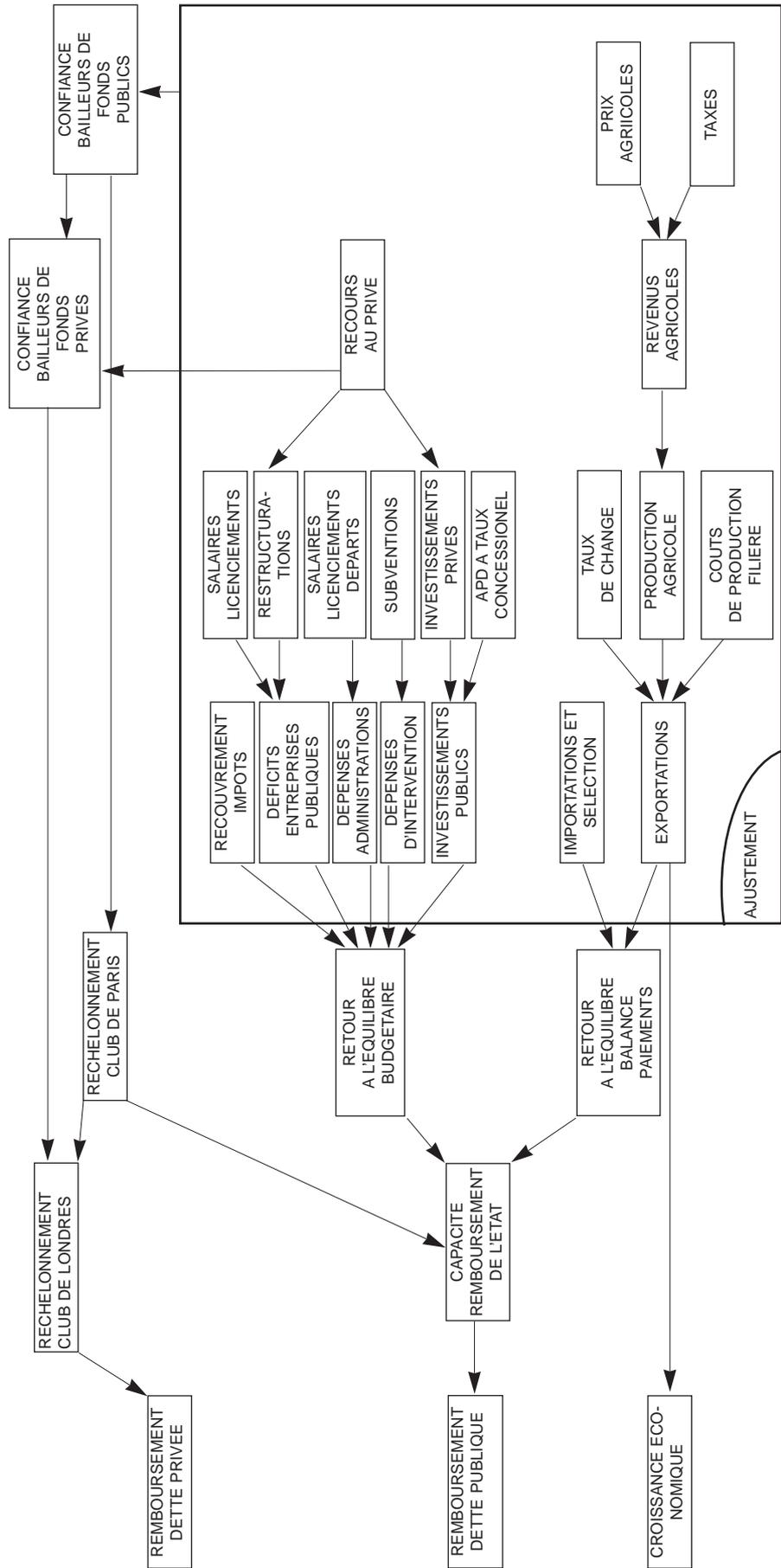
a) Producteurs

Le système agraire évolue peu, la population agricole n'est pas renouvelée et vieillit. Les charges de population par agriculteur augmentent: par exemple, actuellement un agriculteur ivoirien doit nourrir un urbain alors qu'il y a trente ans, le rapport était de cinq pour un. Cette évolution est moins forte au Burkina, par exemple, qui reste encore profondément rural (taux d'urbanisation de 12 pour cent). Seules l'intensification de la production et l'amélioration des conditions de vie des agriculteurs permettront de pourvoir aux besoins des populations et aux besoins d'exportation, l'agriculture étant souvent la seule source possible de devises.

La production vivrière est importante et serait suffisante avec la maîtrise des déchets et des pertes (8 millions de tonnes de vivriers en Côte-d'Ivoire). On constate une diffusion relativement correcte de la production locale sur les marchés, mais on ne saurait ni la quantifier ni déterminer l'origine géographique et les circuits empruntés par ces flux. Ceci constitue une lacune importante pour l'amélioration de ces approvisionnements dans le temps et dans l'espace.

Les potentialités de l'agriculture sont importantes: si l'extension des terres n'est plus souhaitable parce

Figure 2
Schéma simplifié des objectifs et du fonctionnement de l'ajustement structurel



qu'elle se fait à présent sur des terres fragiles, mettant en danger la pérennité de l'environnement écologique, l'intensification au moyen de techniques simples serait possible. Les agences de vulgarisation jadis publiques, comme l'ADER en Côte-d'Ivoire, ont été démantelées, mais sans aucune structure de remplacement. La conscience des enjeux de l'alimentation fait défaut, pourtant des exemples montrent que si le désir politique est fort, des efforts considérables peuvent être fournis (exemple de la Côte-d'Ivoire qui est devenue autosuffisante en riz en sept ans par la mise en place de la SODERIZ pourvue de moyens). Au Burkina, l'Etat continue à maîtriser la vulgarisation; toutefois, la réorganisation des services a permis la mise en place de stations pilotes avec démonstrations par cession de parcelles dans les villages par des agents techniques. L'ANADER en serait responsable. L'un des problèmes majeurs est de recréer la confiance des agriculteurs envers les agents techniques. Jadis fonctionnaires spécialisés dans un seul produit, les agents se succédaient et émettaient parfois des conseils contradictoires. Aujourd'hui, les techniciens doivent être polyvalents et compétents de façon à raisonner sur l'exploitation dans son ensemble.

L'agriculture très atomisée n'est pas organisée (nous ne parlons pas là de l'agriculture de rente pour l'exportation qui a sa propre organisation et ses règles). Pourtant une organisation des producteurs constitue un contre-pouvoir face aux commerçants, qui est tout à leur avantage. Par exemple, les producteurs de café ivoiriens touchaient 10 pour cent de la valeur de marché du produit, aujourd'hui ils en perçoivent 60 pour cent (entretien avec des responsables du Ministère de l'agriculture). Une agriculture contractualisée constituerait une garantie pour le commerçant ou l'industriel, mais elle ne peut se créer qu'avec des groupements de producteurs pour faire des économies d'échelle; or, les mentalités sont-elles prêtes pour cela? Les accords entre agriculteurs et commerçants se développent timidement.

La non-planification de la production engendre un manque à gagner important pour les producteurs. En effet, les mêmes produits arrivent en abondance sur les marchés en même temps, ce qui fait chuter les prix. La mise en place de calendriers de production pallierait cet effet. Les produits de contre-saison sont souvent trop coûteux à cause des pertes et de l'irrigation nécessaire. En période sèche, le choix se fait entre l'eau pour la bouche et l'eau pour irriguer.

La libéralisation a temporairement profité au secteur productif du fait des hausses des prix; cet effet dynamique peut produire un effet boomerang dans la

mesure où les hausses de prix ont conduit à une surproduction qui a créé une mévente ou une chute de prix. Les agriculteurs découragés peuvent se détourner de ces produits et l'on peut assister à une nouvelle pénurie.

Pour l'élevage, le système est de type extensif sur la base de la transhumance, aussi le cheptel est-il limité. D'autre part, il constitue un mode de capitalisation sûr en l'absence de systèmes bancaires; il n'y a décapitalisation qu'en fonction des besoins numéraires des éleveurs qui sont volontairement limités pour ne pas voir disparaître le capital au nom de la solidarité familiale. Pour pallier à l'insuffisance de viande bovine, des tentatives de développement de l'aviculture ont été menées avec succès en rationalisant les méthodes d'élevage traditionnelles, notamment à Ouagadougou. L'avantage d'une telle production est la proximité de la ville et l'occultation des problèmes de conservation par la vente de volailles vivantes. Elle est toutefois limitée par l'insuffisance d'aliments pour les volailles.

La pression foncière est très forte. L'Etat avait hérité de la législation coloniale, selon laquelle tout appartient à l'Etat. Aujourd'hui, la propriété se transfère aux individus sous condition de mise en valeur des terres soit par des cultures, soit par l'immobilier. Le droit coutumier et le droit légal s'affrontent et le rapport de force a toujours été en faveur de l'administration; aujourd'hui, les droits coutumiers resurgissent et une réglementation serait nécessaire pour éviter les installations sauvages et les colonisations de terres non prévisibles. Les nouveaux arrivés négocient avec les coutumiers et achètent illégalement des terres. L'Etat reste actuellement le principal aménageur foncier dans les villes.

Une ceinture maraîchère s'installe autour des villes. Ce circuit est très court: production dans la ville ou à 10 ou 20 km de la ville. Il s'agit d'une filière dynamique (les périodes de rupture s'amenuisent) et encore lucrative. L'organisation du secteur est indispensable car les pertes sont importantes et les pics de disponibilités de produits trop forts, ce qui baisse les prix aux producteurs. Une meilleure productivité serait souhaitable mais elle est fortement dépendante de la qualité des semences: l'usage est de constituer ses propres semences, ce qui a des répercussions sur la qualité des produits et leur rendement. La production est aussi très dépendante du statut foncier: les parcelles se raréfient avec l'extension des villes et la production maraîchère s'effectue sur des terres louées, dégagées des autres productions. Il n'existe par ailleurs aucune structure de services (froid, emballage, etc.).

Le crédit agricole, nerf de la guerre, est sporadique, les institutions d'Etat ayant souvent été dissoutes et les privés n'ont pris le relais qu'avec beaucoup de réserve. Actuellement, il existe quelques services de crédits sur une base mutualiste. Il existe aussi des fonds sociaux qui sont des prêts aux opérateurs économiques avec nécessité de garanties qui posent problème.

Au fond, le drame des pays d'Afrique de l'ouest est que l'agriculture n'est pas considérée comme un métier, elle est une composante sociale et culturelle. La désorganisation de l'aval ne valorise pas les efforts réalisés en amont.

Par ailleurs, une analyse sociologique de la société africaine permettrait de comprendre certains blocages au progrès. Par exemple, la remise en cause des techniques culturelles ancestrales constitue une désobéissance aux règles de respect et de soumission aux anciens. Comment lever de telles entraves? Une illustration peut être faite à partir du cas burkinabé, où l'on observe un refus de l'application de techniques d'intensification pour les céréales traditionnelles (mil, sorgho), alors qu'il n'y a pas d'entrave pour une culture nouvelle comme le maïs.

b) Commerçants et distributeurs

Le problème de la commercialisation se pose avec plus d'acuité dans certains pays comme la Côte-d'Ivoire ou le Sénégal que dans d'autres comme le Burkina, qui commercialise seulement 10 pour cent de sa production, le reste étant autoconsommé. Il existe un partage social du commerce. Le commerce des céréales est réservé aux hommes (maïs, mil, sorgho, riz), le commerce du vivrier est le fait des femmes (manioc, igname, plantain, fruits et légumes). En Côte-d'Ivoire, 90 pour cent du commerce vivrier est assuré par les femmes; ce sont elles aussi qui maîtrisent dans les villes les ventes de produits artisanalement transformés ou préparés.

Les commerçantes assurent une fonction de distribution qui n'existe pas au niveau le plus atomisé; elles font preuve d'une très grande adaptabilité aux moyens et aux besoins des consommateurs. Elles maîtrisent l'ensemble de la chaîne alimentaire depuis les crédits jusqu'à la vente et constituent un contre-pouvoir dont il faut tenir compte.

L'organisation de la commercialisation est une condition sine qua non du développement de l'agriculture et de la constitution du CEMAOC, grand marché régional regroupant 20 pays de l'Afrique occidentale et centrale. Ce grand marché passe par une diminution des points de contrôle qui immobilisent les pro-

duits et entretiennent les taxes illicites, un allègement des procédures administratives, la mise en place d'une réglementation commune et d'une liste de commerçants agréés. Pour éviter les cartels et les monopoles, il est envisagé de faciliter les syndicats et les Chambres de commerce afin de créer une interprofession par filière. Des infrastructures de communications routières, de stockage et de marchés seraient nécessaires pour drainer les flux et limiter les pertes qui sont élevées (20 à 40 pour cent en Côte-d'Ivoire, par exemple).

Il n'est pas envisageable de planifier la production tant que le transport ne sera pas régulier, suffisant et moins coûteux. Les transporteurs, peu nombreux, sont plus enclins à transporter des produits rémunérateurs comme le cacao, le café, le coton, les produits d'exportation, que les vivriers, pour pouvoir compenser les lourdes taxes illicites dont ils sont les cibles. Ils en viennent à réclamer eux-mêmes le paiement d'une patente qui les délivrerait de ces taxes diverses.

Actuellement, aucun marché de gros, au sens européen du terme, n'existe. Le premier est en création à Bouaké. Des marchés se créent spontanément aux lieux de rupture de charge et près des lieux de consommation. L'Etat utilise ces carrefours naturels pour implanter des marchés structurés, dont la gestion et l'entretien sont assurés aujourd'hui par les collectivités locales. Par manque de personnel qualifié, de moyens et de volonté, l'état des marchés laisse à désirer. Seul le grand marché de Ouagadougou fait figure d'exemple; boudé lors de sa création, il abrite aujourd'hui 4 000 commerçants et doit faire face à 20000 demandes. Sa gestion et son entretien sont sous-traités à une entreprise privée. Si les services de contrepartie de la patente sont convaincants, le marché organisé peut drainer la majorité du commerce, sinon il y a risque de voir se développer des marchés parallèles (c'est un pari pour le marché de gros de Bouaké qui doit convaincre 600 grossistes de son utilité).

Les infrastructures de marché sont sommaires et ne disposent pas de chambres froides, ce qui contraint à des ventes dans la journée pour les produits périssables, notamment la viande.

En Côte-d'Ivoire, trois centres de collecte ont été créés pour drainer les flux vers Abidjan, en substitution aux marchés de production. Ce changement, bien que plus rentable sur le plan du transport et de la commercialisation, s'avère, à l'usage, être un frein à la transparence du marché dans la mesure où il déconnecte les producteurs des commerçants. C'est sur les marchés de production que le prix de première

re mise en marché se constitue. En l'absence d'informations, cette déconnexion aggrave l'opacité du marché.

Les commerçants occupent souvent une fonction de crédits auprès des agriculteurs. Leurs collecteurs font office d'intermédiaires et sont les pourvoyeurs d'informations nécessaires à la négociation des prix. Les années de faible production, les commerçants mènent une politique de clientélisme en abaissant les charges légales de taxes à la valeur ajoutée. Pour les gros commerçants, la spéculation sur les produits par stockage est financièrement plus intéressante au terme de la période d'immobilisation qu'un placement bancaire d'une somme équivalente. Les commerçants utilisent très largement les fluctuations de la production pour faire une capitalisation à risque mais très fructueuse, au détriment du consommateur qui paye ses produits plus chers.

La majorité du commerce des produits alimentaires s'effectue dans l'informel. L'utilité de la fonction que remplit l'informel n'est pas mise en cause mais les avis sont très partagés sur la nécessité de formaliser ce secteur ou de soutenir le secteur informel (voir plus loin la discussion sur la place du formel et de l'informel)

c) Les industriels

Le tissu industriel est faible et organisé seulement pour les produits d'exportation. Une petite technologie de transformation des produits adaptée aux petites exploitations rurales ou aux commerçantes de rue visant à alléger le travail manuel des femmes (traitement du manioc, moulins à grains) serait nécessaire. Cette technologie existe mais se heurte à sa diffusion. Pour cela une étude sociologique serait utile pour comprendre les réticences et les moyens de les vaincre; il est notamment efficace de convaincre d'abord le chef d'un village de l'utilité d'une technique, au risque d'assister à un conflit d'autorité entre les chefs et les agents administratifs.

Pour les industries destinées à approvisionner les centres urbains, les industries de grande taille et/ou sophistiquées ne sont pas appropriées, les services et biens intermédiaires et la maintenance étant trop coûteux. Elles réclament par ailleurs des niveaux de formation du personnel hors de portée. L'urgence semble être sur l'approvisionnement des masses à bas prix, pour des produits entrant dans les pratiques alimentaires (pâte de manioc, attiéké, farine de maïs, autres préparations à base de maïs, fruits et légumes, etc.).

La petite industrie locale est encore embryonnaire et se limite à des confitures ou quelques conserveries

de fruits et légumes. Le prix de ces produits n'est pas compétitif car le contenant est plus coûteux que le contenu.

4.2.1.2 *Risques*

Deux types de risques sont à prendre en considération: les risques liés à la qualité des aliments et les risques nutritionnels liés aux défauts d'accès aux aliments et à une ration alimentaire équilibrée.

Le contrôle sanitaire et de la qualité des produits alimentaires est l'une des composantes de la sécurité alimentaire. Bien qu'il y ait généralement des contrôles à l'entrée des pays, dans les abattoirs et aux marchés, le système souffre d'une nette insuffisance d'infrastructures de contrôle, d'organisation et de formation du personnel. Les laboratoires de contrôle existants étaient conçus essentiellement pour les produits d'exportation; ils devraient être étendus aux produits locaux. Par ailleurs, les textes de référence sont vagues et permettent toutes les interprétations. La libéralisation a eu pour conséquence le transfert de certaines réglementations et d'attributions aux collectivités locales. Celles-ci ne disposant pas du personnel formé en la matière effectuent les prélèvements de taxes auprès des marchés, par exemple, sans pour autant rendre les services de contrepartie.

Les services d'hygiène maîtrisent assez bien l'amont de la chaîne alimentaire mais absolument pas l'aval. La priorité devrait être accordée au contrôle sanitaire dans les abattoirs, sur les marchés, dans les «maquis» et dans l'alimentation de rue où le recyclage de produits périmés est courant. Les gestionnaires des marchés, les commerçants, les consommateurs n'ont aucune connaissance de base en matière d'hygiène alimentaire. La gestion des marchés a été globalement transférée aux collectivités y compris les aspects sanitaires; or ils n'ont ni les moyens, ni les compétences pour assurer cette fonction. Les détournements de la réglementation ne sont pas rares et les pouvoirs locaux se heurtent au pouvoir administratif. Même en cas de saisie de produits non consommables, les structures de stockage et de destruction de ces produits font défaut.

Une difficulté majeure du bon fonctionnement du contrôle de la qualité est la dispersion des règles et des intervenants dans le contrôle: Ministère de l'Agriculture, du Commerce, de la Santé, de l'Education, etc. On pourrait imaginer une structure unique de normalisation et de répression avec une mise en application par les différents organes de l'Etat. Mais la nécessité préalable d'un règlement sanitaire général avec un volet sur l'hygiène alimen-

taire réclame une procédure de plusieurs années. Dans l'attente, une campagne nationale sur l'hygiène ne serait-elle pas utile?

Au niveau de l'UEMOA, il est prévu de mener une réflexion en 1997 sur des normes de qualité consensuelles, acceptées par les opérateurs des différents pays. Pour cela, il est nécessaire de s'informer des réglementations actuelles, de les confronter, de les faire accepter.

4.2.2

Quel pourrait être l'avenir dans ce contexte?

Les pays de l'Afrique francophone se trouvent à un tournant de leur société. L'environnement paraît difficile: un pouvoir d'achat qui s'érode, une désorganisation complète de l'économie, une absence de relais au retrait massif et brutal de l'Etat, une déréglementation à tous les niveaux de la chaîne alimentaire.

Paradoxalement, ces difficultés peuvent être l'occasion d'un réel démarrage à condition qu'il y ait aussi une réelle volonté politique de relancer l'économie et d'assurer la sécurité alimentaire des populations.

En effet, la libéralisation a mis les agents face à leurs responsabilités et les contraint à adopter des stratégies de survie; ils entrevoient à présent la nécessité de s'organiser et réclament eux-mêmes des règles de production et de marché pour ne plus subir les abus de l'informel. La libéralisation a permis de mettre à jour une carence de réglementations ou de leur application au cours des trente années de monopole d'Etat.

La libéralisation permet les échanges commerciaux. L'Afrique occidentale possède suffisamment de potentialités pour assurer convenablement les approvisionnements alimentaires de toute la zone: riz, maïs, mil, sorgho, fruits et légumes, produits de l'élevage. Sans pousser à la spécialisation extrême de chacun des pays constituant l'UEMOA (ce qui peut mettre en danger le principe de sécurité alimentaire), il est remarquable que l'ensemble de ces pays présente des complémentarités du point de vue alimentaire. Par ailleurs, ces pays présentent un avantage commercial indiscutable avec une monnaie commune et un langage commun. Pour cela les Etats devraient lever leurs contradictions actuelles: profiter de la libéralisation pour écouler leurs produits sur les pays voisins mais se protéger des flux de ces mêmes voisins. Le bon sens serait une libéralisation interne à l'UEMOA sans pousser à l'absurde les avantages comparatifs, tout en se protégeant aux frontières régionales. Cela suppose des réglementations communes internes et externes.

La libéralisation permet enfin de recréer la confiance des opérateurs. Il est en effet remarquable qu'à tous les niveaux, il y ait une suspicion et un manque de confiance envers les informations, les contrôles, les décisions émanant des gouvernements. Ce climat rendra difficile la bonne marche de services publics indispensables. La meilleure preuve est la création de services privés parallèles non-officiels. La restauration de la confiance sera longue et ne pourra se faire qu'à preuve de compétences.

Au-delà de la libéralisation, la dévaluation constitue une nouvelle chance. Bien qu'elle ait contribué à une perte de pouvoir d'achat, du fait du renchérissement des produits alimentaires importés et de biens et services intermédiaires, elle a favorisé le report de la consommation vers les produits locaux relativement moins chers. Les pratiques alimentaires se sont modifiées et favorisent les produits locaux. C'est donc l'occasion d'une relance économique du secteur agroalimentaire. Bien sûr, le gouvernement doit maîtriser l'inflation au risque de voir les bénéfices de la dévaluation vite perdus. Heureusement, l'économie libérale a correctement fonctionné et les prix après une flambée, se sont stabilisés à un niveau inférieur.

Enfin, par rapport au thème central du programme qui est l'urbanisation, son accélération est source d'inquiétude car il faut rapidement drainer des flux croissants de marchandises vers ces points de concentration et organiser la distribution interne aux villes. Autre paradoxe: ce phénomène est une chance pour la dynamique de l'agriculture et du commerce car il assure un marché stable. La demande autrefois rurale, diffuse et fluctuante n'était pas structurante. Aujourd'hui, il y a garantie de débouchés pour des quantités et des qualités stables, voire croissantes.

L'environnement, contrairement aux apparences, est donc tout à fait favorable au secteur alimentaire, bien que les tâches de reconstruction soient considérables. Les mesures d'accompagnement aux plans d'ajustement structurel à mettre en place, doivent l'être rapidement au risque de voir se constituer des cartels privés qui n'auraient même pas le devoir de sécurité alimentaire des populations, comme l'avait l'Etat.

Quelles politiques d'approvisionnement et de distribution alimentaires pour la sécurité alimentaire des villes à l'an 2020?

5.1

Le choix d'un approvisionnement des villes à partir de ressources nationales, régionales ou internationales?

Le débat peut s'exprimer de la façon suivante: quel est le degré de pertinence d'une approche de stratégie de sécurité alimentaire des populations urbaines d'Afrique subsaharienne, fondée exclusivement sur des ressources nationales, alors que l'heure est à la mondialisation ou à la régionalisation comme réaction à la mondialisation?

Trois constats s'imposent. La régulation agricole et alimentaire sur un plan strictement national est peu efficace comme en témoignent les importants flux transfrontaliers informels qui régulent les approvisionnements dans la région et notamment vers les villes. Le commerce intra-régional régulier est très faible, puisqu'il représente en moyenne 5 pour cent du total des exportations et des importations enregistrées dans la zone. Celui-ci n'a pas progressé depuis vingt ans malgré la création de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO) en 1975. Certains facteurs expliquent la faiblesse de ces échanges: infrastructures de transport et de communication défectueuses, manque d'informations sur les marchés, politiques commerciales et monétaires non stimulantes, manque de réglementations cohérentes, coûts excessifs, etc. Les échanges avec l'extérieur du continent restent dominants, notamment avec les anciennes métropoles. Ces échanges procurent une part déterminante des ressources budgétaires et surtout les précieuses devises nécessaires au règlement des biens d'importations nécessaires à la production, la transformation, et la distribution des biens alimentaires.

L'idée d'intégration régionale en matière de sécurité alimentaire remonte aux années 80, mais la mise en oeuvre des programmes est très lente. La forme d'intégration peut revêtir plusieurs formes:

- la zone de libre-échange qui implique la suppression des droits de douane et des barrières non-tarifaires;
- l'union douanière qui est une zone de libre-échange accompagnée d'un tarif extérieur commun;

- le marché commun qui autorise la libre circulation des facteurs de production à l'intérieur de l'union douanière;
- l'union économique qui suppose une harmonisation des politiques à l'intérieur d'un marché commun;
- l'intégration économique complète où les politiques sont communes à l'intérieur d'un marché commun.

Actuellement, les proclamations d'intention vont dans le sens d'une union économique, mais les résultats ne sont pas conformes aux traités.

Les échanges régionaux de produits alimentaires ont toutes les chances de réussite car ils bénéficient d'un certain nombre de facteurs favorables:

- la complémentarité écologique et climatique qui permet des productions végétales et animales complémentaires de façon à diversifier et à équilibrer les rations alimentaires: céréales, racines et tubercules, zones de maraîchage, élevage extensif, poissons sur les côtes, palmiers à huile, etc.;
- l'existence de réseaux marchands très anciens qui reposent sur des logiques sociales d'origine traditionnelle et qui ont su s'adapter aux bouleversements de la région. La circulation intense des produits locaux à travers les frontières, les échanges d'informations entre opérateurs de pays différents, l'égalisation des taux de change parallèles le long d'une frontière témoignent de l'existence d'un cadre marchand qui dépasse le cadre des Etats (TERPEND, 1993);
- le partage artificiel des sociétés par des frontières favorise le maintien des liens et des échanges;
- les différences de politiques économiques et monétaires constituent des opportunités de gains de la part des commerçants. Evidemment, dans le cadre d'une union économique, ces différences n'existeraient plus mais les aspects culturels des échanges seraient ravivés.

L'union économique doit dépasser un certain nombre de contraintes qui réclament une volonté politique et du temps. Citons principalement les contraintes liées à l'insuffisance des productions et qui limitent ainsi les échanges, la fragmentation politique des Etats, les contraintes économiques qui conduisent les opérateurs à privilégier les produits les plus rentables et non les produits vivriers diversifiés, les contraintes de transport et d'infrastructures routières et commerciales, les contraintes administratives (réglementations différentes, barrages, corruption), les con-

traintes socioculturelles basées sur la «gérontocratie» (TERPEND, 1993).

Etant donné la somme de travail de concertation et d'harmonisation nécessaire à la constitution de cet espace régional au service de la sécurité alimentaire, on peut difficilement imaginer qu'il soit réalisable dans le court terme. Il est cependant concevable que ces espaces soient des lieux d'harmonisation et de politiques cohérentes de sécurité alimentaire.

Certains auteurs, à juste titre (DELORME, et al., 1995) estiment que l'ouverture totale des pays de la région au marché mondial n'est pas favorable à la sécurité alimentaire de ces populations à moyen terme et à long terme. En effet, malgré le discours libéral, les pratiques sont protectionnistes (notamment par les normes de qualité des produits) et les pays africains ne peuvent pas espérer être compétitifs, sinon au prix d'une paupérisation accrue et d'une exportation de malnutrition urbaine. Les organismes internationaux, apparemment indifférents à la régionalisation, cachent en fait une réelle opposition. Dans la plupart des pays de la zone, le pouvoir ne tire sa légitimité politique que de la structure d'Etat, aussi est-il peu probable que les pouvoirs politiques franchissent le seuil de la profession de foi dans l'union économique. Dans ces conditions, il paraît plus sage de concevoir la coopération régionale comme une voie utile et nécessaire à une ouverture mondiale sur le long terme.

5.2

Le rôle du gouvernement et ses institutions

Aujourd'hui, les modalités d'application de la libéralisation sont encore ouvertes. L'Etat, qui jadis assumait toutes les fonctions indispensables à la sécurité alimentaire, s'est retiré presque totalement de ces fonctions en libéralisant la production, le commerce, les prix à la consommation, les contrôles, etc. Mais il n'a pas pris de dispositions sur le maintien et l'organisation de services publics indispensables à la bonne marche de l'économie libérale.

L'Etat doit modifier sa conception en passant du rôle d'opérateur économique au rôle de soutien et d'accompagnement. Ce changement de mentalité n'est pas aisé; par ailleurs l'Etat découvre que ses agents ne sont pas forcément formés à ces nouvelles tâches. Enfin, l'Etat inquiet de ne plus maîtriser les opérateurs a conservé une clé majeure de l'économie, qui est le crédit. Sans crédits ou avec des crédits accordés selon une logique de planificateur ou en fonction d'intérêts de groupes de pression, il ne peut pas y avoir une relance de l'économie.

C'est bien là la difficulté. Comment parvenir à la sécurité alimentaire dans un contexte libéral? Les opérateurs privés n'ont aucun objectif social et vont là où leur intérêt est le plus fort. Le rôle de l'Etat est d'assurer les conditions d'une bonne fluidité des marchandises, de bonne qualité et au meilleur prix final. Pour cela, il semble important qu'il légifère le foncier, qu'il investisse dans les infrastructures (routes, eau, électricité, marchés) tout en laissant la gestion au secteur privé, qu'il s'assure de l'existence et de la diffusion de l'information indispensable au jeu de la concurrence, qu'il favorise les groupements professionnels et les associations de consommateurs et mette en place des réglementations à chaque niveau de la chaîne alimentaire. La tâche est tellement immense que l'Etat ne peut pas tout assurer dans le court terme avec les moyens dont il dispose. Un palliatif ou un complément indispensable serait l'appui du consommateur dont il faut éveiller la conscience.

Le retrait total des interventions alimentaires n'est pas souhaitable, dans la mesure où les chocs économiques récents sont certes source d'espoirs, mais ont aussi contribué à une marginalisation croissante de certaines zones et à un appauvrissement de certaines populations. L'Etat a pour devoir d'assurer la sécurité alimentaire de ces populations au moyen de techniques connues, car non solvables, ces populations n'intéressent pas le système privatisé. Encore faut-il les localiser et évaluer leurs besoins.

5.3

La décentralisation des pouvoirs

La décentralisation des services publics est intervenue en application des recommandations des programmes d'ajustement structurel. Le rôle des administrations centrales a ainsi été réduit au profit des collectivités locales (GNAMMON-ADIKO, 1997). Les Etats ont donc procédé au découpage de l'espace en plusieurs niveaux hiérarchisés: régions, départements, communes. Leurs compétences par rapport aux SADA, couvrent la réalisation d'infrastructures, d'équipements (marchés, abattoirs), de voirie urbaine, ainsi que leur gestion et leur entretien. Elles doivent aussi s'assurer de la fluidité de la circulation aux abords des points de vente, ainsi que de la salubrité des lieux. Le contrôle de la qualité des produits leur appartient aussi la plupart du temps.

La gestion urbaine s'est prioritairement concentrée sur des actions qui ne relevaient pas du secteur de l'alimentation. Aujourd'hui, le ravitaillement des villes en produits alimentaires suffisants et au moindre coût devient une priorité dont les collectivités n'ont pas toujours conscience. Il est vrai qu'elles ont souvent été mises devant le fait accompli: gestionnaires des

flux de marchandises, des marchés, de la salubrité des lieux et des produits, responsables du contrôle, sans formation du personnel à ces nouvelles tâches, sans prise de conscience de l'enjeu considérable et de la difficulté de mise en œuvre de nouvelles politiques et surtout sans stratégie pilote.

Pourtant, si l'option de la sécurité alimentaire des populations urbaines devient une priorité affichée, la décentralisation des pouvoirs apparaît comme nécessaire pour que les décideurs et les gestionnaires soient au plus près de l'information et des bénéficiaires des politiques de développement des SADA. Toutefois, une clarification des attributions des autorités locales par rapport aux autorités centrales reste à définir pour ne pas mettre en place des mesures contradictoires et pour éviter le laisser-faire, chacun pensant que le problème posé n'est pas de son ressort.

5.4

Comment favoriser l'emploi et à quelles conditions?

Un des grands dilemmes pour les sociétés africaines est le démantèlement ou l'appui du secteur informel. Face au monopole d'Etat et à son inaptitude à assurer la sécurité alimentaire de toutes les populations, il s'est créé une économie parallèle dynamique qui a permis l'approvisionnement alimentaire des zones reculées et une adaptation extrême aux conditions des populations marginalisées. Aujourd'hui, on estime que la moitié au moins de l'activité économique est informelle. Outre ses aptitudes dans le domaine de la sécurité alimentaire, ce secteur a l'avantage d'occuper une main-d'oeuvre abondante. Une rationalisation trop poussée, à l'image de ce qui se passe dans les pays développés, ou une réglementation trop dure risque de conduire à l'élimination de certains flux et au chômage.

Cependant, l'informel préserve son système et ses richesses sur la base de l'opacité du marché et d'une désinformation, autant de conditions insoutenables pour une économie libérale; la multiplicité de l'informel allonge la chaîne alimentaire et pèse sur le prix final des denrées alimentaires. Il semble que l'idéal serait de créer des services formels tels que l'informel trouverait avantage à y rentrer.

Certains pensent que le secteur informel a prouvé son efficacité et son adaptabilité; par ailleurs il est utilisateur de main-d'oeuvre abondante. Ils pensent qu'il serait dommageable pour la sécurité alimentaire de déstructurer ce système, et qu'il convient d'apporter un appui à l'informel pour lui donner les moyens de son existence. D'autres pensent qu'aucun système

cohérent assurant le meilleur prix aux consommateurs et aux producteurs ne peut se construire dans l'informel. Le maintien de l'informel ne doit pas être un objectif car il ne peut pas y avoir maîtrise de l'information, de l'économie, des finances dans un tel système. Il permet tous les abus et tous les détournements de la loi. Le problème de fond est que ce système a été et est un palliatif utile aux carences de l'Etat en matière de politiques d'emploi, d'investissements en infrastructures, d'organisation du système alimentaire et de l'information; par ailleurs, les agents de l'administration profitent très largement de ce système informel.

La politique la plus efficace serait de s'appuyer sur l'organisation du secteur informel afin de bénéficier de ses aptitudes d'adaptation au milieu, tout en l'amenant par une législation et une réglementation attractives et non systématiquement répressives à se formaliser de lui-même. Le maintien de l'emploi dans les milieux urbains est à ce prix.

5.5

Le rôle des organismes financiers

Le bon fonctionnement d'un SADA est lié à deux ressources de base des échanges: les informations et le crédit. Etant donné les carences importantes dans ces deux domaines, les producteurs et les commerçants ont développé un réseau dense de relations informelles de façon à se garantir l'accès à ces ressources. C'est ainsi que l'on a un «dualisme financier».

Théoriquement, le secteur formel se rapporte à un système organisé, centré sur les zones urbaines, et capable de satisfaire les besoins financiers de l'économie moderne. Le secteur informel, non institutionnel, serait réservé aux zones rurales, à l'économie traditionnelle et aux activités commerciales marginales. La situation réelle semble être bien plus complexe et il est difficile de tracer une ligne de démarcation entre ces deux secteurs.

Le développement de l'informel dans le secteur financier peut s'expliquer par deux facteurs:

- le premier concerne l'organisation du secteur financier officiel qui tient ses règles et procédures de son pendant européen. Ces procédures sont souvent inadaptées au contexte local et limitent considérablement la population ayant accès aux financements. Par exemple, les demandeurs doivent être alphabétisés, ce qui est loin d'être le cas pour la majorité des commerçants ou producteurs. Les délais d'attribution des crédits sont très longs, du fait de la complexité des dossiers. Enfin, les coûts

liés aux demandes de financements (timbres fiscaux, commissions bancaires, frais de gestion) sont si élevés qu'ils découragent les emprunteurs potentiels et poussent les institutions bancaires à traiter en priorité les dossiers à montant élevé;

- le deuxième tient à l'extrême adaptabilité du secteur informel au milieu. Il s'appuie sur les valeurs et les pratiques traditionnelles; les opérations sont généralement basées sur la confiance réciproque née de relations personnelles ou ethniques; il existe donc un contrôle naturel du groupe sur le respect des engagements. L'accès aux financements est plus facile, surtout en ce qui concerne la flexibilité des opérations et des conditions de prêts. Les formalités sont limitées, les règlements simples, les demandes traitées rapidement, et surtout l'informel est disponible à traiter les sommes modestes. La majorité de la clientèle est constituée de familles urbaines pauvres, d'artisans et de petites entreprises à caractère familial, qui ont fréquemment besoin de crédits à court terme, parfois saisonniers. Il s'agit surtout de financements limités, liés à la consommation et à la vie quotidienne (loyer, frais de scolarité, frais de cérémonies particulières, etc.).

Dans le cas particulier des SADA, les bailleurs de fonds sont fréquemment les grossistes, qui possèdent les moyens financiers les plus importants. Le deuxième type se trouve à l'intérieur du groupe ayant les mêmes caractéristiques que le demandeur (même groupe ethnique, même origine rurale, même activité professionnelle). Le troisième type peut être une organisation fondée sur des règles établies d'un commun accord par ses membres; l'organisation collecte les fonds d'épargne et distribue des crédits, ce sont des associations mutuelles, des tontines etc.

Tous les secteurs des SADA seront dans l'impossibilité de se développer si le secteur financier ne parvient pas à faire en sorte que les institutions qui le composent, apportent leur appui à un grand nombre de petits agents du secteur privé au lieu de n'être au service que d'un petit nombre d'organismes, du secteur public essentiellement.

La mise en place d'un mode dynamique et innovant de financement de la commercialisation est un problème vital pour la formalisation du secteur privé. L'objectif est d'adapter le système de financement aux spécificités du commerce des produits alimentaires (TERPEND, 1993). Il s'agirait de développer des instruments de financement au sein d'un réseau de banques tels que des crédits à court terme, de campagne, de stockage, des crédits à moyen terme pour l'achat d'équipements, la construction ou l'amélioration de magasins, etc. Leur spécificité doit prove-

nir d'une adaptation aux conditions locales: disponibilités des fonds en fonction des calendriers des ventes, conditions de remboursements liées aux ventes, systèmes de garanties liés aux produits et non au patrimoine ou au salaire, ou s'appuyant sur les systèmes culturels africains (pression sociale).

5.6

L'information et sa gestion

L'une des principales lacunes des systèmes d'approvisionnement des villes est l'absence d'informations le long de la chaîne alimentaire. Or, l'opacité des marchés favorise les comportements abusifs et la corruption. Les informations circulent par l'informel et sont très cloisonnées.

Au Burkina, les systèmes d'information sont relativement développés par rapport aux autres pays. Il existe cinq groupes d'observation de l'information:

- un sur la production végétale, animale et les conditions physiques, qui dépend de la DESAP;
- un sur le stockage et le suivi des prix de marché qui dépend de la SONAGES. Un système d'information des marchés (SIM) existe depuis 1990; il porte sur un échantillon de 27 marchés, récemment élargi à 37 marchés. Sur chaque marché, un prestataire de services collecte les informations à un rythme hebdomadaire et les envoie à la cellule centrale. Un rapport est adressé périodiquement aux institutions nationales et aux bailleurs de fonds. Ce système, bien que correctement conçu, n'identifie que les prix de mise en marché et de détail et non pas les prix aux producteurs et les prix intermédiaires;
- un suivi des zones à risque: système d'alerte précoce qui dépend de la CT/CCI;
- un suivi de la consommation de céréales qui dépend de l'INS;
- un suivi des politiques de recherche en technologie avec le CEDRES.

Ces systèmes élaborés ont un intérêt certain pour la connaissance de la chaîne alimentaire, mais leur objectif n'est pas clair: les informations ne sont pas diffusées en retour sur les opérateurs des circuits, et semblent destinées à l'exclusivité du gouvernement pour prendre les mesures d'aide d'urgence, ce qui laisse entendre aux opérateurs qu'il s'agit uniquement d'un contrôle. En conséquence, il se crée en parallèle des réseaux d'informations privés qui inspirent plus confiance aux opérateurs (les informations radiophoniques du SIM ne sont suivies qu'à hauteur

de 15 pour cent). Par ailleurs, l'information est fournie brute, sans analyse.

L'information doit passer par les marchés (c'est une des fonctions majeures des mercuriales) mais pour faire la référence, il faut une masse critique. Elle doit être organisée pour que des arbitrages soient possibles sur les marchés, et améliorer ainsi leur efficacité. Ce domaine devrait être du ressort de l'Etat pour éviter qu'elle ne devienne un objet de pouvoir, mais elle doit être conçue pour les opérateurs et non exclusivement pour le gouvernement lui-même.

6 Politiques de développement des SADA pour l'an 2020

6.1 Cadre méthodologique pour la définition de politiques de développement des SADA pour la sécurité alimentaire

Pour cette approche méthodologique, nous envisageons délibérément une approche en termes de sécurité alimentaire comme alternative aux politiques basées sur les équilibres économiques fondamentaux, la sécurité alimentaire étant l'un des moyens du développement humain. Afin de comprendre à quel niveau se situe cette réflexion, il convient de préciser la signification des notions de stratégie, plan, politique et projet:

- une stratégie est un ensemble cohérent d'hypothèses définissant, par rapport à des objectifs déterminés, des méthodes, des délais, des moyens et des conditions permettant d'atteindre ces objectifs (MALASSIS et GHERSI, 1992);
- un plan a pour objet de programmer sur le moyen et le long terme un ensemble de moyens;
- une politique est un ensemble d'instruments de gestion de court terme à la disposition de l'Etat pour atteindre ses objectifs;
- un projet est une action qui traduit au niveau microéconomique une stratégie ou un programme.

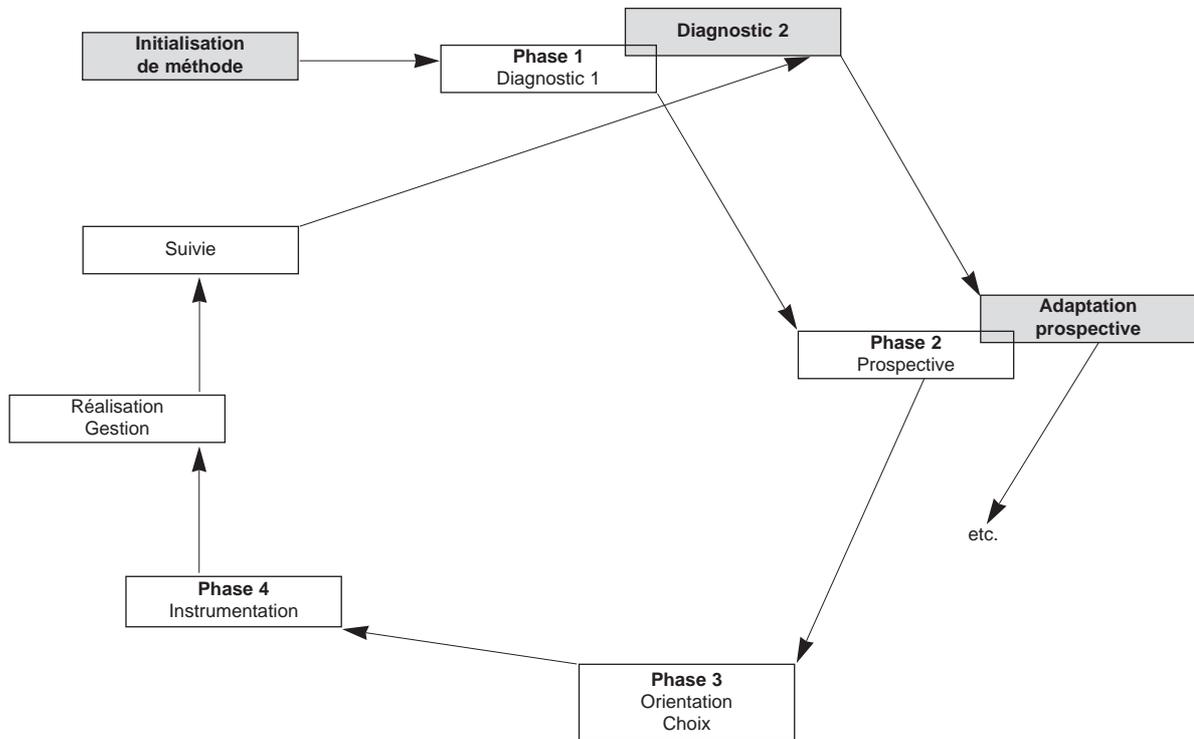
Si la stratégie nationale consiste à atteindre la sécurité alimentaire urbaine, les éléments constitutifs de la sécurité alimentaire doivent être atteints: la disponibilité des denrées alimentaires en tout temps en tout lieu, l'accès aux denrées alimentaires pour tous les individus, la réduction de la vulnérabilité et du risque. Les moyens sont constitués d'un ensemble de politiques, de programmes et de projets.

Les différentes étapes de la construction d'une stratégie de sécurité alimentaire sont au nombre de quatre: le diagnostic, la prospective, les choix, les programmes et les projets.

A cela s'ajoute une phase permanente, qui est celle du suivi et de l'évaluation. Elle permet aux décideurs d'adapter les choix et de faire évoluer les programmes.

Figure 3

Définition d'une politique dans l'optique planification stratégique



Source: GRIFFON, HENRY et LEMELLE, 1991

a) Le diagnostic

Il est décisif car il vise à recenser le plus grand nombre de problèmes touchant le secteur de l'approvisionnement et de la distribution alimentaires, mais aussi son environnement. Dans le cadre spécifique du milieu urbain, citons principalement (AZOULAY et DILLON, 1993):

- l'analyse de la structure actuelle et future de la population. Les principaux indicateurs à analyser sont les suivants: nombre d'habitants, taux de croissance, âges et professions, flux migratoires, tailles et types de ménages, types d'emplois, travail à temps partiel, temps plein, chômage, etc.;
- l'évaluation de la situation alimentaire et nutritionnelle. Pour formuler des politiques visant à améliorer les SADA pour la sécurité alimentaire, la connaissance

de l'état nutritionnel et des comportements alimentaires de la population est indispensable;

- l'identification des structures (agents, flux) du système alimentaire urbain et la quantification des flux physiques et monétaires. Ce système alimentaire peut être analysé selon deux approches complémentaires: l'analyse fonctionnelle des secteurs d'activités ou l'analyse de filière. La première consiste à analyser les fonctions qui concourent à la satisfaction des besoins alimentaires: les activités de l'agriculture et de l'élevage urbains, les activités de fabrication de produits alimentaires et de boissons, les activités de commerce formelles et informelles (avec l'étranger, avec le monde rural, à l'intérieur du milieu urbain) et l'ensemble des industries et services liés, intervenant comme consommations intermédiaires dans les secteurs précédents. La deuxième est particulièrement bien adaptée aux écono-

mies subsahariennes caractérisées par une faible diversification des produits et peu d'échanges inter-branches. L'analyse de filière concerne l'ensemble des relations sociales, commerciales et financières qui s'établissent entre tous les stades de la chaîne alimentaire d'un produit déterminé (MONTIGAUD, 1992);

- l'identification des problèmes de sécurité alimentaire relatifs aux disponibilités, et à leur stabilité, aux risques et à la vulnérabilité, aux défauts d'accès. L'objectif est ici de mettre en évidence les dysfonctionnements des SADA qui limitent le degré de satisfaction des différents groupes de population. Les facteurs à prendre en considération figurent au tableau 2;
- l'identification des politiques déjà suivies dans les SADA;
- l'identification des politiques macroéconomiques engagées. Celles-ci déterminent le mode de formation des prix et le type d'organisation des marchés. Selon Azoulay et Dillon, il existe six modèles de référence, dont chacun est l'expression d'une conception du développement et donc d'objectifs. Le diagnostic permet de déterminer à quel modèle le pays étudié se rattache. Ces six modèles sont les suivants:
 - la déconnexion; forte protection aux frontières, prix garantis et marché intérieur stable;
 - le marché régional; déconnexion des prix intérieurs aux prix mondiaux, prix libéralisés à l'intérieur du marché régional protégé;
 - la stabilisation des prix; prix domestiques et prix mondiaux liés, forte intervention publique pour stabiliser les prix;
 - la priorité à la consommation; prix domestiques et prix mondiaux liés, fortes subventions à la consommation;
 - l'intégration au marché mondial; prix domestiques et prix mondiaux très liés, interventions publiques limitées à la promotion du commerce privé et au soutien de groupes vulnérables;
 - l'intégration totale au marché mondial; lien total entre prix domestiques et prix mondiaux, intervention publique minimale, aucune protection; l'évaluation des contraintes pour l'application de politiques dans les SADA.

b) La prospective

Elle doit permettre de prendre du recul par rapport aux problèmes immédiats, d'identifier l'évolution des variables motrices, d'imaginer les déséquilibres et les ruptures potentielles, donc d'être dans de bonnes dispositions à l'intégration du long terme dans les prises de décisions. Elle éclaire les priorités et préfigure les choix de la troisième phase. L'analyse prospective est indissociable de la notion de sécurité car elle vise à prévenir les risques et à réduire l'incertitude. Elle reprend les facteurs analysés dans le diagnostic.

c) Les choix

La démarche sera pragmatique; on examine, pour un ensemble de mesures, les conséquences économiques et sociales pour les différents agents, pour les comptes de la nation, et sur différents agrégats macroéconomiques. Dans le cas particulier de la sécurité alimentaire urbaine, on simulera les conséquences sur les éléments constitutifs de la sécurité alimentaire des urbains, sans omettre les effets macroéconomiques, sociaux, écologiques ainsi que sur le milieu rural.

La pratique des économistes classiques est de privilégier les choix qui présentent le coefficient coût/avantage ou coût/efficacité le plus avantageux. Dans le cadre de la sécurité alimentaire, l'humain est au cœur du développement, aussi des critères d'efficacité autres que strictement économiques sont à prendre en considération. Selon nos analyses (PADILLA, 1996), une politique ne pourra avoir les résultats escomptés que si elle est économiquement efficace, si elle n'est pas défavorable au secteur agricole local, si elle s'inscrit dans la recherche d'une équité et si elle favorise la sécurité alimentaire.

Cette phase précise les solutions possibles à mettre en œuvre dans le temps: la régulation de court terme, la programmation de moyen terme et les actions structurantes de long terme. Il s'agira ensuite de sélectionner les solutions techniquement et administrativement réalisables et de retenir celles qui offrent le plus d'avantages relatifs et que les contraintes budgétaires permettent de financer.

La construction d'une stratégie n'est pas figée, elle devient récurrente en fonction des résultats du diagnostic permanent. Les politiques s'ajustent aux effets obtenus par les premières décisions afin de parvenir à l'objectif final. D'où l'intérêt fondamental de cette phase de suivi-évaluation, qui n'est possible que dans la mesure où il existe un système élargi d'information et de gestion de la sécurité alimentaire.

6.2

La nécessaire clarté des objectifs de l'Etat

Développer les systèmes d'approvisionnement et de distribution alimentaires des villes suppose la résolution de dilemmes fondamentaux auxquels l'Etat doit faire face. En effet, aucune stratégie ne peut être mise en place sans un objectif de société clair ou des objectifs cohérents. Ces dilemmes portent essentiellement sur quatre points: la sécurité alimentaire et l'équité ou la réduction drastique des dépenses de l'Etat; le contrôle du secteur privé ou la libéralisation totale; la stabilisation des marchés ou la liberté des prix; l'efficacité commerciale et de distribution immédiate ou le développement du marché sur le long terme.

Les choix de l'Etat devront être exprimés clairement et publiquement car l'incertitude quant aux intentions de l'Etat est un facteur limitant de l'acceptation des mesures gouvernementales par les agents de la chaîne alimentaire. Un climat de suspicion et de crainte de répressions ne crée pas les bonnes conditions d'une économie libérale.

6.2.1

Sécurité alimentaire ou économisme?

Les quelques dix années de politiques d'ajustement de l'économie font apparaître des contradictions entre les objectifs d'équilibre et de restructuration et les objectifs de développement et de sécurité alimentaire. En effet, l'expérience montre que les instruments employés pour l'ajustement ne contribuent pas à la réduction de la pauvreté, à l'amélioration des conditions de vie des populations, à la répartition plus égalitaire des revenus et à la protection de l'environnement. La thèse de la Banque Mondiale, selon laquelle l'appauvrissement et les difficultés économiques ne seraient que temporaires, se trouve contredite. Forts de ce constat, la BIRD et le FMI ont tenté d'adoucir les réformes en tenant compte des dimensions sociales de l'ajustement (lancement du programme DSA en 1988; en 1990, 27 pays africains y adhéraient). Mais cette inflexion ne s'est pas traduite dans les faits, la sécurité alimentaire, bien qu'affichée dans les programmes, demeure diluée dans les préoccupations économiques et financières majeures. Combien de temps pourra-t-on différer la sécurité alimentaire des populations, notamment dans les villes où les pauvres sont de plus en plus nombreux et isolés et où naissent les ferments de l'opposition populaire, au nom de l'équilibre économique? Une autre voie supposerait le renversement des préalables et de donner la priorité à l'amélioration des ressources humaines comme condition de reprise de la croissance, dans le cadre d'une gestion rigoureuse des organisations et des politiques. Ceci

suppose un consensus et un engagement général autour de ces objectifs (AZOULAY et DILLON, 1993).

Dans le cas où l'Etat souhaite mener des actions en faveur de la sécurité alimentaire, il doit accepter que les agents de la chaîne alimentaire travaillent avec des règles de rentabilité. Les mesures de sécurité alimentaire relevant d'actions sociales doivent être inscrites au budget et gérées de façon à ne pas décourager le secteur privé.

6.2.2

Contrôle du secteur privé ou libéralisation totale?

La libéralisation des SADA figure en bonne place parmi les réformes récentes. Les gouvernements voient dans la maîtrise de l'approvisionnement des villes l'un des facteurs essentiels de la stabilité politique et hésitent souvent à renoncer à ces prérogatives. Le lien entre le secteur privé et l'Etat conditionne les chances de succès d'un programme de privatisation. L'Etat fixe les règles du jeu, mais si elles sont trop restrictives ou trop fluctuantes, le secteur privé s'en détournera et restera dans l'informel.

S'il est normal que le gouvernement reste informé du fonctionnement et des flux des SADA, il est par contre improbable que trop de règlements répressifs favorisent le développement des SADA. Le rôle de l'Etat est de définir un cadre réglementaire stable exprimant clairement les droits et obligations des consommateurs, des distributeurs et des producteurs. Ce cadre réglementaire doit être plus incitatif que répressif, afin de motiver les agents à y adhérer.

6.2.3

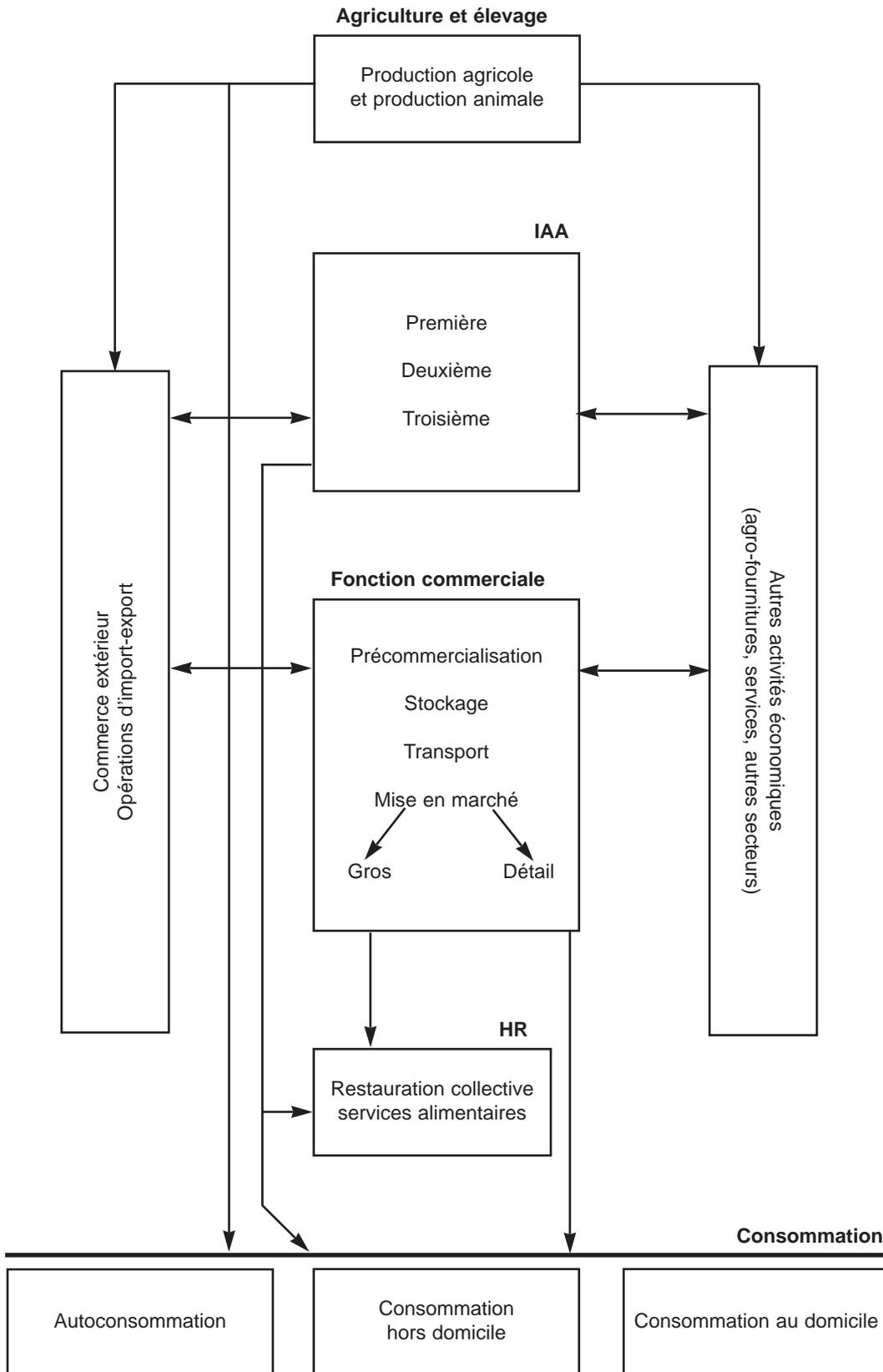
Stabilisation des marchés ou liberté des prix?

La libéralisation totale des prix des denrées alimentaires, faisant suite à une longue période de contrôle strict et de politiques de soutien, aboutit inévitablement à une flambée des prix. Pour ne pas trop réduire le pouvoir d'achat des populations, un minimum de stabilisation des marchés s'impose. Toutefois, le niveau et les modalités des mesures de stabilisation influent sur le fonctionnement même du marché.

Les fourchettes de prix autorisées déterminent la marge de manoeuvre du secteur privé. Elles doivent être suffisamment ouvertes pour admettre les variations des coûts de production et de distribution au cours de l'année. Si les prix plafonds sont tels que la rentabilité des actions commerciales n'est plus possible, les produits prendront le chemin des marchés parallèles. La capacité d'un pays à stabiliser les prix des denrées vivrières dépend des variations de la production, de l'efficacité et du coût des systèmes de

Figure 4

Le système agro-alimentaire et ses opérations



distribution ainsi que du montant qu'il est prêt à verser pour le stockage ou les importations. S'il apprécie mal le niveau de stabilisation des prix, le gouvernement risque de créer un climat d'incertitude et de décourager les initiatives privées. Une politique de stabilisation réaliste peut, à terme, engendrer une diminution du coût des denrées au fur et à mesure que le secteur privé élargit sa présence (THOMPSON et TERPEND, 1993).

6.2.4

Efficacité commerciale et de distribution immédiate ou développement du marché sur le long terme?

L'Etat libéralisé, et encore peu soucieux de mettre en place un nouveau fonctionnement de l'économie, mise sur l'organisation «naturelle» des agents et compte sur leur aptitude à gérer les flux de marchandises et à les distribuer dans les différents quartiers des villes. Il est vrai que dans les pays où les pratiques commerciales informelles se sont maintenues malgré les planifications centralisées des systèmes, l'esprit commerçant est demeuré et l'adaptation à la désorganisation des systèmes a été rapide, contrairement aux pays où ces pratiques ont été oubliées.

Le souci d'une efficacité de court terme quant à la diffusion spatiale et quantitative des denrées alimentaires en milieu urbain, sans considération des prix, de la qualité et des pertes de produits, impliquerait un encouragement de ce secteur informel par les autorités légales. Cependant, assurer le développement des SADA sur le long terme mérite réflexion et réintroduit le débat sur le maintien ou la dissolution du secteur informel (voir plus haut).

6.3

La nécessaire pluridisciplinarité pour créer des programmes et l'approche de l'économie alimentaire

Le phénomène alimentaire est un phénomène complexe et a le caractère d'un fait social, susceptible d'impliquer des activités matérielles et non-matérielles d'une société. La nécessité de l'envisager à la fois sous l'angle des sciences de la terre, des sciences de la vie, des sciences humaines et sociales, des sciences économiques, justifie l'adoption d'une approche systémique et pluridisciplinaire. Le démographe, l'historien, l'anthropologue, les sociologues, les économistes, les juristes, les spécialistes du marketing et de la communication ont leur place dans le processus de réflexion sur les SADA urbains et leur relation avec la sécurité alimentaire. Il est évident que la cellule pluridisciplinaire de conception des politiques ne peut qu'être limitée, aussi la

place revient-elle à des généralistes susceptibles de s'appuyer ponctuellement sur des spécialistes. La pluridisciplinarité n'est pas chose aisée. Elle implique que les disciplines collaborent sur un strict pied d'égalité et que l'on abolisse la condescendance qui caractérise les rapports entre les sciences dites exactes et les sciences humaines (DE GARINE, 1991).

On a pu observer, au cours de nos analyses diverses, l'extrême variabilité des situations et des cultures. Aussi apparaît-il impossible, pour promouvoir une amélioration des SADA en vivriers, de se situer à un niveau de généralités trop élevé et de se satisfaire de données nationales qui estompent les caractéristiques locales à partir desquelles on peut précisément élaborer des actions réalistes. Des analyses approfondies sont un préalable nécessaire à toute mesure politique. On évoque volontiers le dilettantisme de la recherche, mais il est moins coûteux de consacrer une année aux études préliminaires à une politique et à rassembler les éléments qui permettront une évaluation ultérieure que de se lancer hâtivement, pour simuler l'efficacité, dans un programme mal conçu qui n'entraînera pas l'adhésion des intéressés.

Toute intervention ou décision politique nécessite, pour être entreprise, une compréhension du milieu en vue de faire l'analyse prospective de cette décision et l'évaluation de son impact à tous les niveaux. Les approches microéconomiques et macroéconomiques classiques sont bien insuffisantes pour appréhender la réalité. Celle-ci est plus qu'une simple juxtaposition d'agents isolés, il existe des phénomènes de domination et de complémentarité qu'il importe de faire surgir. Cette même réalité peut difficilement être décrite à travers une comptabilité d'échanges dont la finalité n'est pas d'observer le comportement des agents. L'approche agroalimentaire (MALASSIS, 1992) qui place le consommateur et sa satisfaction au coeur de la problématique et qui envisage les interrelations entre les éléments de la chaîne alimentaire (approche systémique) nous semble le moyen d'analyse le plus approprié préalable à toute décision politique. La bonne coordination de ces éléments et des interventions conjointes au niveau de l'aval et de l'amont sont indispensables pour assurer le développement du système et la sécurité alimentaire. Précisons cette approche.

Nous appelons «système alimentaire», l'ensemble des activités qui, dans une société donnée, concourent à la fonction alimentation dans cette société. Les activités permettant d'assumer cette fonction sont fondamentalement celles d'obtention des matières premières alimentaires par acquisition (cueillette) ou

par production (agriculture), de transformation des matières premières alimentaires en aliments proprement dits (artisanat ou industrie), de distribution dans l'espace (transfert) et dans le temps (stockage), de préparation culinaire des aliments en vue de leur consommation, et enfin de consommation proprement dite.

Les activités d'obtention, de transformation, de distribution, de préparation et de consommation, peuvent être réalisées dans une unité domestique ou dans de nombreuses unités socio-économiques, procédant de la division sociale du travail. Dans ce dernier cas, le fonctionnement du système est régulé par un système spécifique.

Le système alimentaire est donc aussi la façon dont les hommes s'organisent pour obtenir et consommer leur nourriture.

Nous appelons «chaîne alimentaire», la succession des activités allant de l'obtention de la matière première à l'acte final de consommation. Nous appelons «filière alimentaire», la succession des opérations se rapportant à un produit ou à une catégorie de produits déterminés.

Le système est caractérisé par une organisation spécifique des fonctions qu'il assume. Il est le reflet du système socio-économique global (société économiquement développée ou moins développée, centralement planifiée, libérale, mixte, etc.).

L'originalité de l'approche des économistes agroalimentaires est de prendre comme base d'analyse, non une approche sectorielle mais une approche systémique. L'application de l'analyse systémique conduit à envisager successivement l'objectif du système, à identifier ce système au sein de l'économie globale, à analyser sa structure et à définir éventuellement des sous-systèmes, des sous-secteurs et des types d'entreprises, à déterminer les flux qui se forment entre les sous-systèmes, sous-secteurs et entreprises, à examiner les mécanismes de régulation de ces flux et à évaluer les performances du système (voir la figure 4).

«L'objectif», qui est celui de tous les systèmes alimentaires, est d'assurer à la population considérée, les disponibilités alimentaires quotidiennes permettant de satisfaire sa demande. Le système optimal devrait assurer la satisfaction des besoins à un niveau et selon un équilibre nutritionnel défini par les nutritionnistes, ainsi que la satisfaction culturelle, et cela au coût social le plus bas.

La «structure du système» consiste à identifier les acteurs ou les structures élémentaires que l'on combine en sous-systèmes, dont on étudie les relations entre eux et entre chacun d'eux et le système. On détermine pour chacun leurs activités et leur fonction. Si l'on est capable de classer les éléments et les relations selon les modalités suivantes:

Relations		Entreprises	
• contractuelles	a	• industrielles	1
• de marché	b	• industrielles familiales	2
• de gré à gré	c	• artisanales	3
• relations nulles	d	• unités en autoconsommation	4

On peut alors faire apparaître quatre sous-systèmes:

- le sous-système industriel composé d'unités de type 1 ayant entre elles des relations de type a;
- le sous-système semi-industriel composé d'unités de type 2 ayant entre elles des relations de type b;
- le sous-système artisanal composé d'unités de type 3 ayant entre elles des relations de type c;
- le sous-système autarcique composé d'unités de type 4 ayant entre elles des relations de type d.

Les «flux» inter-branches, intersectoriels, inter-unités concernent la totalité des transferts qui s'instaurent entre les sous-ensembles définis. Ces transferts peuvent être de diverses natures: transferts de marchandises, de valeurs, de capital, de consommations intermédiaires, d'énergie, d'informations, etc.

Le «système de régulation» concerne les mécanismes d'ajustement permettant le fonctionnement du système alimentaire et dans le cas optimal, permettant d'atteindre les objectifs. Pour appréhender le système de régulation, il faut d'abord identifier les centres de commande: ce sont les contraintes incontournables auxquelles nul ne saurait se dérober. La démarche consiste à repérer ces centres (ils peuvent être différents selon les produits), à décrire les mécanismes de transmission des ordres correspondants et à en analyser les conséquences sur le système. Il faut ensuite identifier les noeuds de contraintes sociales, techniques ou économiques qui apparaissent à des points précis de la chaîne alimentaire. Enfin, on s'attardera sur les points de régulation et les boucles de rétroaction (feed-back) qui les accompagnent. Ce sont des éléments ou des mécanismes qui

permettent au système de fonctionner ou de s'adapter. L'intervention de l'Etat se manifeste par la réglementation définissant un système de contraintes (organisation des marchés, prix, structures, aspects réglementaires ou financiers, etc.) à l'intérieur duquel le système se régule pour survivre ou dégager des surplus.

Les performances du système peuvent être évaluées selon des critères classiques d'économie de marché (productivités sectorielles, coûts/bénéfices, etc.) ou mesurées en fonction de leurs aptitudes à assurer la sécurité alimentaire du plus grand nombre de la population. La batterie d'indicateurs pertinents permettant cette évaluation sur la base de la sécurité alimentaire reste à faire.

6.4

La nécessité de systèmes de surveillance de la sécurité alimentaire et d'évaluation des SADA

La mise en place d'une stratégie de sécurité alimentaire urbaine s'intégrant dans un processus de développement des SADA suppose un diagnostic permanent. Il doit être inscrit dans la programmation des mesures de politiques et dans les investissements. En effet, à quoi peuvent servir des mesures si l'on ne peut pas en évaluer l'impact et surveiller l'évolution de l'environnement des SADA et leurs composantes? Comment s'assurer que la politique menée est toujours la plus optimale? Il est vrai que ces procédures sont coûteuses et que les restrictions budgétaires actuelles et futures ôtent tout espoir de mettre en place ces outils indispensables. Ne serait-ce pas pour les pays développés l'occasion de faire oeuvre utile dans leurs programmes d'aide aux pays africains?

Il existe déjà un certain nombre de systèmes d'informations qui pourraient être partiellement utilisés s'ils étaient mis en cohérence (systèmes d'informations internationaux, systèmes d'informations des marchés, informations fournies par les Organisations Non Gouvernementales (ONG), systèmes d'alerte rapide, systèmes de surveillance nutritionnelle). Le problème fondamental est qu'aucun de ces systèmes n'a été conçu dans une perspective d'appréciation de la sécurité alimentaire en milieu urbain. La plupart des systèmes d'information existants sont tournés vers l'observation du milieu agricole et des problèmes nutritionnels rencontrés en milieu rural. Le milieu urbain est encore très rarement l'objet d'études des comportements des consommateurs, et des facteurs explicatifs de leur sécurité alimentaire. Les analyses de flux des produits alimentaires s'arrêtent bien sou-

vent aux portes de la ville. La spatialisation de la distribution des produits dans la ville, les ruptures d'approvisionnement, les conditions d'accès aux denrées, la qualité des produits devraient faire l'objet d'analyses plus systématiques.

Parallèlement au système de surveillance de la sécurité alimentaire urbaine, la mise en place d'un système d'évaluation des politiques menées pour l'amélioration des SADA est tout aussi indispensable.

Rappelons que ce système devrait mesurer l'efficacité économique des politiques, l'impact sur les niveaux d'équité au sein de la population, les répercussions sur l'efficacité de l'agriculture, l'impact sur la sécurité alimentaire des ménages urbains.

Conclusions

Dans les années 90 et suivantes, il semble que la gestion de l'urgence reste la préoccupation majeure des gouvernements en Afrique subsaharienne. Polarisés par les équilibres économiques et financiers, les gouvernants en oublient l'élément essentiel à la pérennité de leur société: la sécurité alimentaire des populations. Source de paix sociale, elle doit être associée au droit à la santé, à l'éducation, à l'emploi, et à une qualité de l'environnement. Cette sécurité est-elle compatible avec la libéralisation complète d'une société qui n'en connaît plus le fonctionnement, et avec l'insertion de sociétés fragiles et vulnérables dans une économie mondiale où règne la concurrence par la rationalisation et la qualité? La société africaine est-elle condamnée à adopter cette rationalité dans laquelle elle perd son identité? Ou bien aurait-elle la volonté politique de prendre pour objectif la sécurité de ses populations?

De façon générale, il semblerait que les gouvernements aient une conscience confuse de la sécurité alimentaire et gèrent le court terme dans des contradictions, sans objectif à horizon plus lointain. Ils s'appliqueraient plus à respecter le calendrier de la libéralisation qu'à construire un nouveau système économique. Parmi les diverses voies de la sécurité alimentaire, aucun choix délibéré n'a été fait; les seuls affichages sont la recherche d'un meilleur autoapprovisionnement et éventuellement d'un marché d'exportation au sein de l'UEMOA.

La société africaine est-elle politiquement motivée et prête à saisir la convergence d'événements favorables à un réel démarrage économique et les bailleurs de fonds sont-ils prêts à prendre des risques pour que les investissements restent au et pour le pays?

Bibliographie

- Akindès, F. 1995. Impact de la dévaluation du franc CFA sur la consommation alimentaire à Abidjan. In *Economies et sociétés*, AG22, n° 3-4/1995.
- Atkinson, S. J. 1992. *Food for the Cities: Urban Nutrition Policy in Developing Countries*, Department of Public Health and Policy, London School of Hygiene and Tropical Medicine, n° 5.
- Atkinson, S. J. 1995. *Approaches and Actors in Urban Food Security in Developing Countries*, Habitat Intel. Vol. 19, n° 2. University of Manchester, Angleterre.
- Azoulay, C. et Dillon, J-C. 1993. *La sécurité alimentaire en Afrique*. Karthala, Paris.
- Banque Mondiale, 1994. *L'ajustement structurel en Afrique, réformes, résultats et chemin à parcourir*. Washington D. C.
- Bencharif, A. 1990. *Les mutations dans les pays en développement: autosuffisance et/ou internationalisation?* Actes 5e Rencontres Internationales Agropolis, Montpellier, décembre 1990.
- Bencharif, A. 1996. *Le blé en Algérie*. Karthala, Paris.
- Berman, W.B. et Carter, S. 1993. *Structural Adjustment and Trade Liberalization, its Effect on Marketing Institutions and Social Life*. Published by Network and Centre for Agricultural marketing training in Eastern and southern Africa. FAO.
- Bricas N., 1996. *Cadre conceptuel sur l'analyse de la dynamique alimentaire urbaine en Afrique*. FAO/CIRAD-SAR. Collection «Aliments dans les villes», FAO, Rome.
- Thuillier-Cerdan C. et Bricas N., 1996. *Etude de cas sur l'organisation alimentaire de Cotonou*. FAO/CIRAD-SAR. Collection «Aliments dans les villes», FAO, Rome.
- Bulletin semestriel d'information sur le marché céréalier du Burkina Faso, 1996. Ministère de l'agriculture et des ressources animales, SONAGESS, SIM. Août 1996, Ouagadougou.
- Byé, P. et Frey, J-P. 1995. *Destructuration productive et recomposition sociale en Centrafrique*, in *Economies et Sociétés*, n° 3-4, PUG, Grenoble.
- Campbell, D.J. 1990. *Community Based Strategies for Coping with Food Scarcity; a Rôle in Africa Early Warning Systems in Sahel and Horn of Africa.. A review of literature*. IDS research report, n° 221, vol. 2 et 3, Brighton.
- Chenery, H., Ahluwalia M-S., Bell, C-L., Duloy, J-H. et Jolly, R. 1977. *Redistribution et croissance*. Eds PUF, Paris.
- Cheyns E. 1996. *Etude de cas sur les pratiques d'approvisionnement alimentaire des consommateurs de Ougadougou*. Collection «Aliments dans les villes», EC/06-96F, Programme FAO, «Approvisionnement et distribution alimentaires des villes», Rome.
- Claassen, E. M. et Salin, P. 1991. *The Impact of Stabilization and Structural Adjustment Policies on the Rural Sector: Case-Studies of Côte-d'Ivoire, Sénégal, Libéria, Zambia and Morocco*, FAO, Economic and social development paper n° 90, Rome.
- Cour, J-M. 1994. *Analyse démo-économique rétrospective et esquisse d'image démo-économique à long terme de la région Afrique de l'ouest*. Club du Sahel/OCDE, Paris.
- Courade, G. 1996. *Libéralisation et ajustement structurel*. In *Agricultures, Cahiers d'études et de recherches francophones*, vol. 5, n° 4, juillet/août 1996.
- DCGTX, 1988. *Réseau National de marchés de gros. Définition du programme national et termes de référence pour le choix de la localisation, la conception, l'étude de faisabilité des marchés de réseau*. Ministère du Commerce, Office d'aide à la Commercialisation des Produits Vivriers (OCPV), Côte-d'Ivoire, avril 1988.
- De Garine, I. 1991. *Les changements des habitudes et des politiques alimentaires en Afrique: aspects des sciences humaines, naturelles et sociales*, CISS/CIPSH /CIUS, Ed Publisud.
- De Lardemelle, L. *Local authorities and food marketing systems in Ghana*. Collection «Aliments dans les villes», EC/09-96E, Programme FAO, «Approvisionnement et distribution alimentaires des villes», Rome.
- Delisle, H. 1989. *Urbanisation, demande alimentaire et production agricole: interrelations et implications. Etude de cas: Zaïre, Cameroun, Sénégal*, FAO, Rome.
- Delorme, H., Kroll, J.C., Mehier, C. et Valeschini, E. 1995. *Multilatéralisme et organisation économique régionale en Afrique francophone*. Economie Rurale, avril 1995.

- Diop, M-C. 1996. La lutte contre la pauvreté à Dakar. Bureau Régional pour l'Afrique, Programme de gestion urbaine. Accra, Ghana.
- Douzant-Rosenfeld, D. et Grandjean, P. 1995. Nourrir les métropoles d'Amérique Latine: approvisionnement et distribution. L'Harmattan.
- Egal, F. 1997. Le comportement alimentaire des consommateurs urbains défavorisés en Afrique francophone: un rôle pour les SADA? Programme FAO «Approvisionnement et distribution alimentaires des villes», Revue «Aliments dans les villes», vol. 01- juin 1997, Rome.
- English, P. et Hénault, G. 1996. Petites entreprises en Afrique: clés du changement. Centre de recherches pour le développement international, Ottawa, Canada.
- Engelhard, P. 1996. L'Afrique peut-elle se nourrir? In Les problèmes alimentaires dans le monde, Cahiers Français n° 278, octobre-décembre 1996, La Documentation Française, Paris.
- Etude sur la connaissance du marché céréalier 1994. Enquête commerçants, GOPA, Burkina Faso, janvier 1994.
- FAO/OMS, 1992. Amélioration de la sécurité alimentaire des ménages. Document thématique, Conférence Internationale sur la Nutrition. FAO/OMS PRECOM/ICN/92/INF/6.
- Frey, J-P. 1995. La chaîne alimentaire et la dévaluation en Centrafrique, Université de Bangui.
- Gnammon-Adiko, A. 1997. Le rôle des autorités locales dans les systèmes d'approvisionnement et de distribution alimentaires d'Abidjan. Collection «Aliments dans les villes», EC/16-97F, Programme FAO, «Approvisionnement et distribution alimentaires des villes», Rome.
- Godeau, R. 1995. Le franc CFA, pourquoi la dévaluation a tout changé. Ed Sépia, Saint-Maur.
- Gherssi, G. et Martin, F. 1996. Pour une approche renouvelée et intégrée de la sécurité alimentaire. In Agroalimentaria n° 2, juin 1996, Merida, Venezuela.
- Grégoire, E. et Labazée, P. 1993. Grands commerçants d'Afrique de l'ouest: logiques et pratiques d'un groupe d'hommes d'affaires contemporains, Karthala-Orstom.
- Griffon, M., Henry, P. et Lemelle, J-P. 1991. 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, Collection Méthodologie n° 29.
- Griffon, M. 1996. Eviter le pire, In La sécurité alimentaire à long terme, Courrier de la Planète/Food for Development, avril 1996.
- IFPRI, 1995. A 2020 Vision for Food, Agriculture and the Environment, Washington D. C.
- Jonsson, U. et Brun, T. 1978. The Politics of Food and Nutrition Planning in Nutrition planning. The state of art, Joy L, Wood C (Eds). IPC Sciences and Technology Press Limit for USAID, Londres.
- Kane, H. 1995. Feeding the World's Cities. Worldwatch Institute, Washington, octobre 1995.
- Terpend, N. et Kouyaté K. 1996. Contraintes des acteurs. Collection «Aliments dans les villes», AC/04-97F, Programme FAO, «Approvisionnement et distribution alimentaires des villes», Rome
- Kracht, U. 1995. Short and Long Term Food Security. Economies et Sociétés, 22 (3-4), 67-75.
- Le Forestier, A. 1977. Le plan nutritionnel, solution pour demain? Dossier Jeune Afrique, juin 1977, Paris.
- Le Normand, I. 1996. Les facteurs de sécurité alimentaire. In Les problèmes alimentaires dans le monde, Cahiers Français n° 278, octobre-décembre 1996, La Documentation Française, Paris.
- Malassis, L. et Ghersi, G. (Coord.) 1992. Initiation à l'économie agroalimentaire. Hatier/AUPELF-UREF.
- Malassis, L. 1992. L'économie agroalimentaire: une discipline en développement. In Economies et Sociétés, AG 21.
- Maxwell, S. et Frankenberger, T.R. 1995. Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements. A technical review. UNICEF, IFAD.
- Mittendorf, H-J. 1978. The challenge of Organizing City Food Marketing Systems in developing Countries.
- Mittendorf, H-J. 1992. External assistance in agricultural and food marketing to developing countries: a

- review of the last three decades, (shortened version for the DES workshop).
- Montigaud, J-C. 1992. L'analyse des filières agroalimentaires: méthodes et premiers résultats. In *Economies et Sociétés*, AG 21.
- Moustier, P. et David, O. 1996. La dynamique du maraîchage périurbain en Afrique Subsaharienne. Collection «Aliments dans les villes», DT/02-96F, Programme FAO, «Approvisionnement et distribution alimentaires des villes», Rome
- Moustier, P. et Leplaideur, A. 1996. Cadre conceptuel sur l'analyse des acteurs commerciaux en Afrique. CIRAD-FLHOR/CA, Montpellier.
- Padilla, M., Delpeuch, F., Le Bihan, G. et Maire, B. (Eds) 1995. Les politiques alimentaires en Afrique du Nord. Karthala, Paris.
- Padilla, M. 1995. Trente ans de politiques alimentaires dans la région, échecs et succès. In *Les politiques alimentaires en Afrique du Nord*. Karthala, Paris.
- Padilla, M. 1996. Les politiques alimentaires, *Traité d'économie agroalimentaire*, tome 4, Ed Cujas.
- Pérennes, J-J. 1994. Villes du Nord, villes du Sud: regards sur la relation ville-campagne. In *Mondes en développement*, n° 85.
- Pinstrup Andersen, P. 1995. The supply side of global food security. In *Economies et Sociétés*, AG 22, n°3-4/1995, PUG, Grenoble.
- PNUD, 1996. Rapport mondial sur le développement humain. Economica, Paris.
- Rastoin, J-L. 1996. Les systèmes alimentaires urbains en PVD. In *Agroalimentaria* n° 2, juin 1996, Merida, Venezuela.
- Savané, M-A. (Ed) 1992. Populations et gouvernements face aux problèmes alimentaires: regards sur des zones de l'Afrique de l'ouest, UNRISD 92/1, Genève.
- Sen, A. 1981. *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*. World Bank Policy Study, Washington.
- Snrech S. et al 1994. Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'ouest: une vision à l'horizon 2020, synthèse de l'étude, décembre 1994, p. 65.
- Snrech S. et al 1995. Une réflexion régionale sur les politiques de développement, OCDE/CILSS/Club du Sahel, septembre 1995, p. 27.
- Staatz, J.M., D'Agostino V.C. et Sundberg, S. 1990. Measuring food security in Africa : conceptual, empirical and policy issues. *American Journal of Agricultural economics*, december, 1311-1317.
- Stren, R-E., White, R-R. et la collaboration de Coquery, M. 1993. *Villes africaines en crise: gérer la croissance urbaine au sud du Sahara*, L'Harmattan.
- Thomson, A. et Terpend, N. 1993. Promouvoir la participation du secteur privé à la commercialisation des produits agricoles en Afrique. *Bulletin des services agricoles de la FAO* n°106, Rome.
- Terpend, N. 1993. Les échanges régionaux de produits et la sécurité alimentaire en Afrique de l'ouest. *FAO-AGSM*, janvier 1993, p. 41, Rome.
- Terpend, N. 1995. Etude de la filière cuirs et peaux au Sénégal et en Côte-d'Ivoire, FAO, mai 1995, p. 80, Rome.
- Tickner, V. 1995. Employment and food crop/food marketing. *Food Policy*, vol. 20, GAMCO-UK.
- Touré, T. 1988. Réseau National de marchés de gros, juin 1988. Enquête sur la distribution primaire des produits vivriers à Abidjan (fiches produits, fiches marchés, fiches communes, fiches magasins), Côte-d'Ivoire, p. 128.

Rapports des réunions

Sommet mondial de l'alimentation (13-17 novembre 1996, Rome, Italie).

Rapport sur la consultation régionale des ONG africaines sur le sommet mondial de l'alimentation, (Ouagadougou, Burkina Faso, 14-15 avril 1996).

Rapport sur la consultation régionale des ONG pour l'Asie et le Pacifique sur le sommet mondial de l'alimentation, (Bangkok, Thaïlande, 29-30 avril 1996).

Rapport sur la consultation régionale des ONG pour l'Europe sur le sommet mondial de l'alimentation, (Tel Aviv, Israël, 28-29 avril 1996).

Contribution de la 19ème conférence régionale de la FAO pour l'Afrique à la préparation des documents destinés au sommet mondial de l'alimentation (Ouagadougou, Burkina Faso, 20 avril 1996).

Contribution de la 20ème conférence régionale de la FAO pour l'Europe à la préparation des documents destinés au sommet mondial de l'alimentation, (Tel Aviv, Israël, 3 mai 1996).

Contribution de la 23ème conférence régionale de la FAO pour l'Asie et le Pacifique à la préparation des documents destinés au sommet mondial de l'alimentation, (Apia, Samoa, 18 mai 1996).

Atelier de réflexion sur le rôle des chambres consulaires africaines francophones dans le commerce agricole et agro-industriel, rapport final, Bamako, décembre 1995. FAO-AGSM.

Les filières riz au Mali: situation, performances et perspectives sous-régionales suite à la dévaluation du FCFA, (Démé Moustapha, SOCETEC, Bamako), Réunion sur la sécurité alimentaire collective et le développement endogène en Afrique de l'ouest suite la dévaluation du franc CFA, OCDE/Club du Sahel, Paris 14-15 avril 1994.

Compte rendu de la Réunion sur la sécurité alimentaire collective et le développement endogène en Afrique de l'ouest suite la dévaluation du franc CFA. OCDE/Club du Sahel, Paris 14-15 avril 1994, (Gabas Jean-Jacques, Univ; Paris XI, COBEA).

Les espaces céréaliers régionaux en Afrique de l'ouest. CILSS/Club du Sahel, octobre 1989.

Le développement des systèmes de commercialisation des produits alimentaires dans les grandes zones urbaines (3. l'Afrique francophone), Rapport sur la consultation d'experts sur le développement des systèmes de commercialisation de produits alimentaires dans les grandes zones urbaines en Afrique francophone, Dakar, 8-17 décembre 1975.

Food requirements and population growth (this document is part of a series of technical papers being prepared for the World Food summit), mai 1996.

Produits alimentaires destinés aux consommateurs: commercialisation, transformation et distribution (version provisoire septembre 95).

Projet d'appui à l'amélioration d'un système de commercialisation des fruits et légumes, synthèse et recommandations, rapport préliminaire.

Rapport du groupe de travail intersessions du comité de la sécurité alimentaire mondiale (29 juillet-2 août 96), 22e session, Rome (23-27 septembre 1996).

Campagne «de la nourriture pour tous», document établi par le secrétariat du comité de la sécurité ali-

mentaire mondiale, 22e session, Rome (23-27 septembre 1996).