Leçons d'une crise alimentaire annoncée au Mali

Pierre Janin
Chargé de recherches
UMR 201 « Développement et sociétés » (UP1/IRD)
IRD BP 1386 Dakar-Hann (Sénégal)
Pierre.janin@ird.sn ou pierre.janin@neuf.fr
Tél. : (00 221) 33 849 35 95

Résumé :

Dans les pays pauvres d'Afrique de l'Ouest, le thème de la faim a une dimension historique et portée stratégique pour construire des discours et pour raconter des « politiques ». Etant donné la diversité des éléments impliqués dans l'émergence des situations d'insécurité alimentaire, toute crise donne souvent lieu à des débats nourris. A cet égard, l'année 2005, marquée par des difficultés renforcées d'approvisionnement et d'accessibilité aux aliments, a constitué un bon révélateur de l'hétérogénéité des modèles explicatifs et des déclarations dénonciatrices dans une société urbaine sous tension. Toutefois, la relative ouverture du dispositif de gestion des crises alimentaires à des acteurs non-institutionnels et la réactivité de l'Etat malien a permis d'éviter l'aggravation conjoncturelle de la pénurie et des conflits politiques à la différence du Niger. Contre toute attente cette crise a permis au gouvernement malien de reprendre la main tout en diluant sa responsabilité lui donnant une marge de manœuvre relative pour faire face à la situation de crise aggravée qui prévaut en 2008.

Mots-clés :

crise alimentaire, insécurité alimentaire, gestion des crises, gouvernance alimentaire, Mali.

Le thème de la faim a au Mali, a une portée stratégique pour construire des discours et pour raconter les « politiques » de ce pays. Il possède, en effet, une forte prégnance et donne lieu à de multiples déclarations et interprétations. A cet égard, l'année 2005, marquée par des difficultés d'approvisionnement et d'accessibilité aux aliments, a constitué un bon révélateur de sa centralité lancinante[1] mais également de l'hétérogénéité des modèles explicatifs. Si les débats ont été vifs, à l'occasion, sur la question des exonérations fiscales accordées aux importations de riz et de maïs par exemple, ils n'ont ni atteint l'intensité dramatique, ni l'urgence médiatique qu'a connu le Niger. Les mois d'hivernage (et de soudure aggravée) ont ainsi été marqués par un certain nombre d'éléments, qu'il est utile de rappeler : débats sur l'ampleur des déficits céréaliers et sur l'identification des zones déficitaires, discussions sur les options politiques de gestion de la crise alimentaire, dénonciations croisées sur d'éventuelles spéculations et protections.

Au-delà de la mobilisation importante des Maliens et des donateurs pour « nourrir les vulnérables », cette année alimentaire a eu comme enjeu central la redéfinition des marges d'action de chacun et le calibrage de discours légitimants, pour le plus long terme, des acteurs impliqués dans la gestion banalisée des situations d'insécurité alimentaire[2]. Ainsi, « l'Etat » a eu beau jeu d'insister sur les efforts accomplis (distributions alimentaires gratuites, création d'un réseau de banques de céréales, facilités fiscales d'importations) et la mobilisation de l'ensemble de son appareil, de la base au sommet. Les « importateurs », pour leur part, ont mis en avant la mise sur le marché immédiate d'un volume abondant de céréales à prix « modéré » et le respect des consignes étatiques de ne pas exporter mil, sorgho et riz vers les pays riverains demandeurs. Les différentes ONG ont, de leur côté, insisté sur l'urgence alimentaire et nutritionnelle valorisant l'efficacité de leurs actions localisées et enracinées en milieu rural (dans la Boucle du Niger, dans le Delta intérieur). Tandis que certains journalistes et représentants d'associations faisaient, au jour le jour, l'analyse critique des dérives de la régulation clientéliste.

Si la crise alimentaire passée a généré des tensions, a été marquée par certaines confrontations ou dénonciations, elle n'a rien de fortuit et d'exceptionnel. Elle s'inscrit, à plus long terme, dans un processus de dégradation des conditions de production en milieu rural et de précarisation des conditions de vie des urbains. Quels en ont été les éléments explicatifs ? Y a-t-il eu convergence des analyses ? Quelle a été la part des facteurs conjoncturels et des héritages plus lointains ? De très nombreux facteurs (climatiques, environnementaux, sociétaux et économiques) sont en jeu, aux multiples interactions et rétroactions qu'il est difficile de démêler. Et ce d'autant plus que le champ de causalités souffre d'interférences, de ratés et de retournements selon les contextes géographiques ou sociologiques. Les mêmes facteurs de risque ne se déploient pas avec la même récurrence et intensité de la zone soudanienne cotonnière de Sikasso, aux micro-exploitations encadrées rizicoles de l'Office du Niger jusqu'aux terres de parcours de la région de Gao. Le temps et ses enchaînements ont leur rôle de même que les décisions individuelles et la prise de risque qu'elles engendrent. L'ensemble de ces questions divise, aujourd'hui encore, les professionnels de l'aide, les experts en diagnostics et les décideurs politiques. Qui plus est, les réponses qu'elles engendrent portent indubitablement les marques de nouvelles confrontations (tant médiatiques, que politiques) qui sont de nature à limiter l'efficience temporelle des réponses en situation d'urgence alimentaire.

Depuis la ville de Bamako, cette crise marquée par des tensions et des effets d'aubaine, s'est progressivement affadie avec le temps. Cette mise à distance procède aussi de la construction même du « protocole de recherche » : entretiens en petit collectif auprès d'acteurs représentatifs des politiques alimentaires (de sécurité alimentaire et nutritionnelle) après demande écrite de rendez-vous et contact téléphonique. Elle a été encore sans aucun doute renforcée par notre seule présence et la posture adoptée (chercheurs français, spécialistes de la question, faisant de l'expertise,…). C'est pourquoi, il paraît important de prendre en compte le décalage important qui existe les discours de ceux qui se mettent en scène (leurs interprétations de la crise, les justifications de leurs actions, les dénonciations de celles des autres), le contenu des actions effectives que nous n'avons ni le temps, ni les moyens de valider ou d'infirmer et les contingences alimentaires du quotidien telles qu'elles s'imposent aux ménages maliens (qui vont de la diminution du volume des achats, de l'espacement des repas, à la réduction de la ration en passant par des

---

[1] *« Le problème alimentaire est devenu la priorité des priorités »* (Commissaire adjoint à la Sécurité Alimentaire, interview du 2 juin 2005).

[2] Cette analyse sera plus particulièrement développée dans le texte intitulé *La mise en scène de la lutte contre l'insécurité alimentaire au Mali : discours, postures et jeux d'acteurs.*

pratiques furtives de consommation destinées à rompre avec l'impératif de solidarité redistributive) et qui expriment inéluctablement une même réalité vécue, dans les quartiers : « on a faim ».

A certains égards, nous avons eu l'impression que tous les protagonistes « jouaient leur partition » dans une « mise en scène » pas nécessairement improvisée, mettant chacun « sous tension », assurant, selon le moment, le « rôle de chef d'orchestre », distribuant satisfecits et critiques, feignant l'étonnement ou la componction, étalant son savoir ou faisant preuve d'autisme, calant aussi parfois son discours sur celui de son (ou ses) interlocuteurs. Ce qui pourrait expliquer pourquoi, il nous a souvent semblé que chacun contribuait à compliquer un sujet central et grave, pourtant plus simple qu'il n'y paraît, et pourquoi, personne ne parvenait à considérer la sécurité alimentaire dans sa globalité puisqu'il la voyait « à sa manière ».

1. Annoncer et faire reconnaître

Les diagnostics scientifiques actuellement mis en œuvre pour identifier et prévenir les crises alimentaires dans les contextes sahélo-soudaniens mobilisent deux courants théoriques : celui des systèmes complexes et celui du risque. Mais seule la notion de risque, dans son acception la plus commune, comme aléa et menace extérieurs, est familière et utilisée par les maliens pour « faire émerger » la crise. La mise en scène de la crise a d'ailleurs connu certains ratés, le Niger absorbant l'attention des médias et des bailleurs. « *S'il y a une crise oubliée, elle est ici* » déplorait ainsi la chef de mission d'ACF[3]. « *Je plains les différents Présidents de la sous-région : à chaque fois qu'il y pénurie, ils sont surpris !* » annonçait pour sa part le Président de l'*Association des Municipalités du Mali*, interview du 20 janvier 2006).

1.1. Les déclencheurs : sécheresse et criquets

C'est pourquoi, au début de l'année 2005, pour une majorité d'observateurs maliens et étrangers, la cause est entendue : sécheresse et criquets sont bien les responsables de la crise agricole et alimentaire qui sévit. La crise aurait donc bien une origine « naturelle ». De nombreux journaux organisent la démonstration et persisteront très tard dans leur présentation déterministe, relayés par certains « acteurs étatiques et internationaux ». Battage médiatique identique à ce qui prévaut alors sur la scène nigérienne.

> « *Une saison d'hivernage 2004-2005 catastrophique due essentiellement à la sécheresse et l'invasion acridienne* » (*Le Soir de Bamako*, n° 2084, 27 juillet 2005).
>
> « *La flambée des prix des céréales s'explique par le déficit pluviométrique enregistré au cours de la campagne 2004-2005 et l'invasion acridienne dans la bande sahélienne nord du pays et dans les zones sahariennes* » (*L'Indépendant*, n° 1047, 21 juin 2005).
>
> « *Cette crise est la conséquence d'un arrêt précoce des pluies, de l'invasion acridienne et de la faiblesse des crues* » *(L'Essor*, 16 mai 2005).
>
> « *Une combinaison fatale d'invasions de criquets pèlerins et de sécheresse a laissé dans un dénuement total les populations de certaines régions de ces deux pays du Sahel* » (communiqué de presse du PAM de Dakar, 22 juin 2005, http://www.wfp.org/french/?ModuleID=93&Key=44).

La crise alimentaire - qui a connu son apogée au cours de la période de soudure[4] 2005 – s'enracine, comme de coutume dans les économies rurales des pays sahélo-soudaniens, dans la campagne pluviométrique et agricole précédente. Ainsi, l'hivernage 2004 avait été caractérisé par un démarrage relativement tardif des pluies et par leur fin prématurée. Le caractère exceptionnel de ces variations mérite toutefois d'être relativisé puisqu'elles sont inhérentes aux écosystèmes considérés, même si leur fréquence et intensité se seraient renforcées depuis les années 1970. Si en 2004, « *comparé à 2003, le cumul des pluies enregistrées (…) a été inférieur* » dans les régions de

[3] http://www.afrik.com/article8701.html du 13 octobre 2005.

[4] La soudure est considérée comme un phénomène saisonnier récurrent, caractérisée par l'apparition d'un déficit alimentaire. Il peut faire l'objet d'une appréciation temporelle (durée en nombre de semaines ou de mois ou d'une estimation quantitative (kilos) rapporté à une norme de consommation. En réalité, il correspond à toute période dépassant la semaine durant laquelle le ménage n'a pas consommé des aliments qu'il a lui-même produit.

Kayes, Koulikoro, Sikasso, Gao et Tombouctou, *« ailleurs il a été normal à excédentaire »*[5]. En ce qui concerne l'invasion acridienne, la plus importante depuis quinze ans, la situation est similaire : certaines régions sont fortement touchées (Nara, dans la région de Koulikoro[6], Ségou, Tombouctou ou Mopti par exemple) tandis que d'autres (Sikasso et le reste de la zone cotonnière) sont presque épargnées. Les essaims grégaires de criquets, signalés en avril-mai 2004 dans les régions situées au nord du 14° parallèle[7], ont été traités relativement efficacement. Et ce n'est qu'avec leur migration plus au sud à partir de septembre que les pertes de récoltes ont été enregistrées. *« Le gouvernement malien l'a reconnu officiellement, en octobre-novembre 2004 »* (Journaliste à *L'Indépendant*, interview du 23 janvier 2006). Là encore, les dégâts sont très variables selon les zones. Le mil, le sorgho et le niébé sont plus particulièrement touchés avec respectivement 37.000 tonnes, 9.000 tonnes et 3.000 tonnes de pertes. Le riz beaucoup moins. Par ailleurs, les dégâts sont, fort logiquement, plus importants lorsque les deux fléaux se sont superposés.

> *« En réalité, la crise remonte à 2003. Plus exactement, il n'y avait pas de crise céréalière en 2003, mais une très mauvaise pluviométrie dans la zone [au Sahel]. Mais le coup de massue a été donné par l'invasion acridienne. Les deux ont fait que la situation alimentaire a été plus ou moins catastrophique »* (Journaliste à *L'Indépendant*, interview du 23 janvier 2006).
>
> *« La campagne [agricole] 2004-2005 est trompeuse. Fin août - début septembre 2004, on ne s'attendait pas à une crise d'une telle ampleur. On s'attendait à une crise dans certaines zones à cause des criquets pèlerins. C'était du jamais vu. C'était pire que l'invasion [acridienne] de 1987-1988. Ce qui a tout gâché, c'est le déficit [pluviométrique] durant la campagne [agricole]. De surcroît, les zones de production de riz ont connu une absence d'inondation. Les [épis de] riz ont séché. Il y avait un déficit [aussi bien] en mil, en sorgho qu'en maïs dans toute la sous-région.* (Equipe technique du Système d'Alerte Précoce, interview du 18 janvier 2006).

L'Organisation commune de lutte antiacridienne et antiaviaire (Oclalav) déclarait, un peu rapidement, que l'invasion des insectes serait synonyme de *« mort programmée de centaines de millions d'habitants »* dans la sous-région ! (http://www.afrik.com/article7471.html du 21 avril 2004). Pour leur part, les Ongs internationales (*OXFAM*, *CARE* ou *ACF*) s'affranchissaient plus sensiblement de ce prisme déterministe bioclimatique. Certes, ces aléas ont servi de déclencheurs à la crise agricole (baisse de l'offre) mais ils n'en sont que les facteurs apparents. La tendance est d'ailleurs à ne pas survaloriser les aspects conjoncturels (les chocs) pour proposer des approches plus complexes prenant en compte le temps long. D'après le PAM, *« Le Mali vit dans une situation d'insécurité alimentaire chronique liée à la pauvreté endémique, au caractère rudimentaire des systèmes de production et à la vulnérabilité aux aléas climatiques qui occasionnent des crises alimentaires conjoncturelles récurrentes »*[8]. A l'occasion de cette crise, *« tout le monde a voulu parler de conjoncturel au départ ; or, (…) on est en train de s'apercevoir, pour ceux qui ne s'en seraient pas aperçus, que c'est structurel »* (Responsable de l'Ong *ACF-Mali*, interview du 16 janvier 2006). Il est intéressant de constater que la dimension répétitive de cette crise, liée à des aléas exogènes, n'est pas occultée, même par des personnes extérieures à la gestion de la sécurité alimentaire (cf. ci-dessous).

> *« (…) avec l'avancée des déserts et les déficits pluviométriques, à partir des années 1972-73, il y a eu les premières grandes sécheresses et les famines. Le déficit pluviométrique est en dents-de-scie. (…) En 2004, il y a eu en plus les criquets pèlerins »* (Responsable de *l'Association Malienne pour l'Unité et le Progrès*, interview du 20 janvier 2006).

La succession d'épisodes pluviométriques et céréaliers localement très déficitaires, partiellement contrebalancés par des « campagnes » satisfaisantes fragilise la situation alimentaire des populations rurales. Elle a d'autres incidences néfastes.

---

[5] *Rapport spécial. Mission FAO/PAM d'évaluation des récoltes et des disponibilités alimentaires au Mali, axée plus particulièrement sur les pertes dues aux criquets pèlerins*, FAO/PAM, 21 décembre 2004, p. 7.

[6] *« L'une des premières conséquences de l'invasion acridienne dans le cercle de Nara est la hausse des prix des céréales. (…) un vendeur de céréales assure que jamais les prix n'avaient atteint un tel niveau à cette période de l'année où les prix baissent habituellement avec l'arrivée de la récolte nouvelle de mil »* (quotidien *L'Essor*, 7 octobre 2004).

[7] *« L'ennemi découvre son front. Ils se sont posés en quantité dans le nord du Mali »* (quotidien *Le Républicain*, 21 juillet 2004).

[8] *Mali. Analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (CFSVA). Données de décembre 2005*, p. 9.

> *« Cette année, la destruction des pâturages par les criquets risque de compromettre la coexistence pacifique entre le Mali et la Mauritanie dans le cadre de la libre circulation des biens et des personnes, notamment dans le domaine de la transhumance des animaux de part et d'autre de la frontière »* (*L'Indépendant*, 10 octobre 2004).

1.2. L'alerte : précoce et sans effet

La crise de 2005 a aussi été l'occasion pour certains acteurs du système alimentaire, plutôt issus de la « société civile », de produire un discours sur la pertinence de l'annonce anticipée du phénomène, sur la base d'informations localisées, entamant ainsi un début de polémique.

> *« (…) on peut se féliciter, en 2004-2005, d'avoir été une des toutes premières ONG qui a alerté les acteurs publics par rapport à la problématique créée par l'invasion acridienne sur le plateau Dogon, à Bandiagara. (…) malgré les informations fournies par le Système d'Alerte Précoce, on avait identifié le contexte de vulnérabilité des communautés du plateau dogon »* (Responsable de programme à l'ONG *Christian Aid*, interview du 31 mai 2007).
>
> *« Dans la prévention et la gestion des risques également, nous avons joué un grand rôle pour dénoncer la crise alimentaire. Nous avons écrit depuis le mois d'avril 2005 et nous sommes passés à la radio pour faire ressortir que le pays souffre. L'Association des Consommateurs du Mali (ASCOMA) a été invitée plusieurs fois aux réunions organisées par le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA). Nous y sommes allés et nous y avons intervenu »* (Présidente de l'*Association des Consommateurs du Mali*, interview du 20 janvier 2006).

En effet, une des caractéristiques du contexte malien, selon le responsable du SCAC de l'Ambassade de France (interview du 19 septembre 2006), c'est que « *l'alerte a été plus précoce* » qu'au Niger. « *Il n'y aura pas de récoltes dans le cercle de Nara* » situé à proximité de la frontière mauritanienne, pouvait, par exemple, titrer le quotidien *L'Indépendant* (n°1077, 7 octobre 2004). Les professionnels du développement, présents « sur le terrain » disposaient, en effet, de quelques indicateurs avancés laissant à penser qu'une crise était en gestation. Le diagnostic restait néanmoins difficile pour envisager un ciblage précis et une anticipation efficace.

> *« En janvier 2005, a observé que la biomasse était inférieure à la moyenne de 1999/2005. (…) le déficit fourrager était de 25% par rapport à cette moyenne. Tout de suite, on s'est inquiété (…). On a très rapidement observé des mouvements d'éleveurs en particulier qui étaient énormes, on s'est aperçu qu'il y avait des déficits au Burkina et au Niger qui ont engendré des mouvements Sud-Nord, (…). On a tout de suite mis en place un système de suivi d'indicateurs (…) très, très simple au départ, avec des ONG partenaires internationales ou nationales, en particulier sur Toumbouctou, Gao et Kidal. (…) On s'est rapidement aperçu que le prix des animaux baissait, que celui du mil augmentait, le riz également (…) et donc que les termes de l'échange se détérioraient pour les éleveurs en particulier »* (Responsable de l'Ong *ACF-Mali*, interview du 16 janvier 2006).
>
> *« Par chance, la Coopération Suisse est très ancrée sur le terrain. Nous avons donc des réseaux d'informations assez puissants]. Nous travaillons beaucoup avec les organisations paysannes locales ou régionales qui ont attiré notre attention sur la crise alimentaire. La première à avoir attiré notre attention, au moment où l'on travaillait sur la question des conflits lié au passage des troupeaux dans la plaine du Séno, c'est l'Association du Séno. Ce travail de terrain nous a donné à la fois des informations étendues sur ce qui se passait dans le domaine de l'élevage et de l'alimentation. Comment ai-je appris le reste ? Nous avons une zone d'étude dans la zone nord du pays, située à environ 150-180 kilomètres de Tombouctou avec un consultant sur place qui travaille à l'Institut National de Recherche en Santé Publique (INRSP) sur la santé des nomades. Et puis donc très vite, dès le début du mois d'avril [2005], ils m'ont envoyé une quinzaine de photos insoutenables… (parle très, très bas). Est-ce qu'on peut rester immobile face à des gens qui sont en train de crever ? »* (Délégué Représentant de la Coopération suisse, interview du 7 juin 2005).

Les « institutionnels » n'étaient pas en reste pour se féliciter d'avoir sonné l'alarme ou attribuer un satisfecit à ceux qui l'ont fait. Comme le rappelle un journaliste à *L'Indépendant* : *« (…) le représentant de la FAO au Mali, en février 2004, avait averti les dirigeants politiques sur une invasion acridienne dans la bande sahélienne. Le Mali, le Sénégal, le Niger et dans une certaine mesure le Burkina Faso ont été touchés »* (interview du 23 janvier 2006).

> *« Depuis le mois d'octobre 2004, le Système d'Alerte Précoce (SAP) avait prédit la crise et avait fait des recommandations d'action. Le SAP réutilise les statistiques de la Cellule de la Planification et de la Statistique Agricole (CPSA) et complète le bilan céréalier global annuel. Ce qui n'est pas courant »* (Equipe technique du SAP, interview du 18 janvier 2006).
>
> *Un premier rapport d'alerte [de l'Ong ACF] est sorti en décembre 2004. Mais il n'a pas été entendu. J'ai donc passé plusieurs mois à essayer d'alerter les gens, d'alerter les services du PAM, sans résultats. Puis ensuite, on a effectivement reconnu la gravité de la situation de famine »* (Délégué Représentant de la Coopération suisse, interview du 7 juin 2005).

Selon le *Bureau des Nations-Unies pour la Coordination des Affaires Humanitaires* (OCHA), 1,5 million de personnes, dans le Nord du Mali, avaient besoin d'une aide alimentaire immédiate tandis qu'environ 3,6 millions étaient exposés à une pénurie. Selon le SAP, près de 1.150.000 personnes (soit 10% de la population du pays) connaissaient des difficultés alimentaires dans 101 communes. Le *Programme Alimentaire Mondial* et *ACF-Mali* faisaient également état, de leur côté, d'une mise en garde de même nature et d'une demande auprès de donateurs dès le mois de novembre 2004, réitérée en février 2005. Sans succès, comme au Niger[9]. Car si le PAM a pu collecter 13 millions d'euros pour le Niger (soit 70% de sa demande), il n'a recueilli que 6 millions d'euros pour le Mali (soit seulement 15%).

> *« A deux semaines de la rencontre des donateurs internationaux au Sommet du G8 à Gleneagles en Ecosse, le PAM lance un appel en faveur des victimes de la crise alimentaire qui touche actuellement le Mali et le Niger (…). (…) moins de 10 millions de dollars américains suffiraient pour redonner espoir à ces personnes. Mais à ce jour, le PAM n'a reçu qu'un tiers (35 pour cent) des 11 millions de dollars nécessaires à ces opérations d'urgence. (…) Pourtant nous ne cessons de tirer la sonnette d'alarme en faveur de ces populations. (…) Si nous échouons, nous risquons de voir ces deux pays s'appauvrir davantage et n'avoir plus les moyens de faire face à d'autres désastres » a déclaré M. Jamie Wickens, Directeur associé chargé des opérations du PAM à Rome, actuellement en visite à Dakar »* (Communiqué du PAM, Dakar, le 22 juin 2005, http://www.wfp.org/french/?ModuleID=93&Key=44
>
> *« L'état nutritionnel des populations est extrêmement préoccupant ; un enfant de moins de cinq ans sur trois souffre de malnutrition aiguë. En cette saison, les familles les plus vulnérables ont un accès très limité aux pâturages et à l'eau pour leur bétail. Il est donc indispensable que la communauté internationale se mobilise le plus rapidement possible afin de venir en aide aux populations et d'éviter que la crise ne s'aggrave »* (Amador Gomez, Directeur technique d'Action contre la Faim-Espagne, communiqué du 10 juin 2005, http://www.acf-fr.org/scripts/communique_dernier2.asp?id=296

Tout le monde avait donc raison et semblait avoir très tôt prédit cette crise… Le leitmotiv n'est pas nouveau, certains acteurs se disputant manifestement la primauté d'une telle clairvoyance *a posteriori*. De telles déclarations ne doivent cependant pas faire illusion et masquer *« le caractère complètement aléatoire des crises alimentaires qui fait que l'on a une réactivité lorsque la situation est dépassée »* (Chargé de la sécurité alimentaire, Union Européenne, 26 septembre 2006). Si le phénomène de crise conjoncturelle était prévisible, voire établi, son ampleur en revanche, semble avoir dépassé les estimations et *« surpris tout le monde. C'est une vague qui a carrément balayé la sous-région en 2004-2005 »* (Responsable d'un programme de l'Usaid, 18 septembre 2007).

2. Définir et délimiter

Le terme de « crise » a les faveurs de nombreux protagonistes au Mali pour désigner la situation alimentaire qui a prévalu au cours de l'année agricole 2004-2005. Ce choix partagé consacre une évolution importante des registres qualifiants des situations de stress alimentaires et de faim. Disette et famine apparaissent, en effet, aujourd'hui comme des qualificatifs dépréciatifs, empreint d'un certain fatalisme et politiquement insoutenables pour les gouvernants. Ils renvoient aussi à une posture moralisatrice et médiatique qui a montré ses limites (cf. affaire *Children Rescue* au Tchad). Parler de crise conduit cependant à euphémiser et banaliser jusqu'à les rendre invisibles

[9] L'expression « le PAM au secours du Mali » paraît *a posteriori* bien excessive (*Le Républicain*, 21 mars 2005, n° 1879, p. 6).

les situations de faim quotidienne décrites de manière poignante par certaines femmes chefs de ménage.

Divergence importante avec le cas nigérien : peu d'acteurs et d'analystes ont cherché à occulter la crise à l'instar du Niger (Gazibo 2007 : p. 67)[10]. Mais, paradoxalement, le suivi de l'enchaînement des événements semble y a été moins précis alors même que les différentes temporalités sont une donnée essentielle pour comprendre la répétition des situations de crise. « *Depuis près de 20 ans, les ménages maliens connaissent des difficultés alimentaires à une plus ou moins grande échelle, une année sur trois* » rappelle d'ailleurs le PAM[11]. Le débat malien a ainsi porté sur un déficit céréalier difficile à quantifier, à forte intentionnalité politique.

2.1. La qualification : prudence et calcul

Comme au Niger, la qualification des événements de l'hivernage 2005 est un enjeu politique. A la fois pour les cadres administratifs exposés au risque de devoir « déqualifier » l'action gouvernementale, dans sa composante diagnostic (Système d'Alerte Précoce, Observatoire du Marché Agricole,…) et intervention (Stock National de sécurité, Stock d'Intervention) mais également pour les professionnels de l'humanitaire dont les actions en dépendent.

Quelques mises au point divergentes, étant donné le caractère sensible de la situation alimentaire, ont été proposées *a posteriori* sur les fondements de cette crise, même si sa sévérité, moindre qu'au Niger, a rarement été occultée.

> « *L'analyse que l'on fait de la crise alimentaire de 2005, si l'on compare au Niger, on s'aperçoit que cela s'est passé beaucoup mieux. (…) Ceci étant, cela ne veut pas dire que tout se soit bien passé. Pourquoi cela s'est mieux passé… Je ne sais pas moi* » (Responsable du Service de Coopération et d'Action Culturelle, Ambassade de France, interview du 19 septembre 2006)
>
> « *On a frôlé la famine. (…) on a compris que cela a traumatisé, je mesure vraiment le terme, traumatisé les autorités politiques au plus haut niveau* » (Coordinateur de la Confédération Nationale des Organisations Paysannes, interview du 15 septembre 2006)

Dans les journaux d'opposition, le ton est nettement plus vif, avec des accents parfois socialement vengeurs et politiquement mobilisateurs, allant jusqu'à désigner les responsabilités dans la mauvaise gestion de cette crise.

> « *La famine frappe le Mali. Il n'y a pas à s'en cacher. Pourquoi le cacherions-nous ? (…) S'il n'y a pas de famine au Mali, pourquoi constituer des « stocks alimentaires de sécurité » ?* (*Info-Matin* du 25 août 2005).

A *contrario*, au cœur des événements, certains documents mettent en évidence une volonté manifeste de la part des « acteurs étatiques » de minimiser la crise alimentaire afin d'éviter un début de psychose collective. Ainsi, en juillet 2005, un journaliste de *L'Indépendant* rapporte les propos de Madame la Commissaire à la Sécurité Alimentaire selon laquelle il n'y aurait « *aucun risque de famine* » et de Mary Diallo, responsable du système d'alerte précoce (SAP) qui « *considère lui aussi qu'il n'y a aucune crise alimentaire au Mali* ». Le journaliste aurait eu soin d'ajouter : « *mais les organismes d'aide ne sont pas d'accord* ». Ce dernier aurait déclaré « *Je suis le premier à être impliqué dans tout ce qui concerne la situation alimentaire…, mais je puis vous assurer que les faits contredisent un tel scenario* ». Même si le journaliste insistait, pour que le lecteur ne soit pas dupe de tels propos, que « *tous les deux parlaient d'une* [depuis ou du cas de] *ville des savanes boisées du Mali méridional qui a reçu, l'année dernière, de bonnes précipitations et enregistré une récolte raisonnable et où les prix des denrées alimentaires sont demeurées stables* ».

Puis, avec le temps, le discours des « membres de l'appareil étatique » évolue sensiblement allant jusqu'à re-qualifier la situation alimentaire de l'été 2005 (cf. extraits d'entretien ci-après). Le terme de « disette » n'a pas été prononcé, sans doute parce qu'il renvoie assez explicitement à la terminologie en vigueur à l'époque coloniale. Le vocable « famine », comme au Niger, a d'abord été soigneusement écarté par les membres du gouvernement en place, au profit de « pénurie » et

---

[10] Gazibo (2007), « L'espace politique nigérien de la crise alimentaire », in : *Niger 2005. Une catastrophe si naturelle*, Karthala, 296 p.

[11] Page 1 du rapport *Mali. Analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (CFSVA). Données de décembre 2005*).

de « soudure aggravée » plus neutre, dégageant toute causalité humaine et toute responsabilité politique. Et si le mot « famine » est effectivement prononcé, c'est avec les inévitables précautions d'usage : la famine était une menace extérieure pas une réalité.

> *« La sécurité alimentaire, c'est un domaine très sensible. […] Surtout sur une question, une année qui est très sensible politiquement. […]. On ne doit pas parler de famine en ce moment. Non. […] Nous disons « période de soudure aggravée », que ce soit pour le bétail ou les humains. Mais, selon moi, il n'y a pas de famine, comme on pourrait le croire. Oui, lorsqu'on annonce que tout le Nord du Mali, il y a risque de famine. En termes de superficie peut-être, mais pas en ce qui concerne les populations. C'est excessif »* (Commissaire adjoint à la Sécurité Alimentaire, interview du 2 juin 2005).
>
> *« On vient de sortir d'une année assez difficile d'une point de vue alimentaire, avec un déficit [céréalier] de 12 à 14%, surtout ressenti par les populations au Nord du 14ème parallèle. Au Nord du 14ème parallèle. […] Environ 2 millions de personnes ont connu des difficultés alimentaires. […] Au risque de pénurie de céréales s'ajoutaient le manque d'eau et le manque de poisson. 1,5 million de personnes risquaient de connaître des difficultés alimentaires et 0,5 million des difficultés économiques (car les capacités d'acquérir des céréales vont vite s'amoindrir). C'était une situation très, très difficile l'année dernière. [On était sous la] menace d'une rupture d'approvisionnement, donc d'un risque de famine »* (Commissaire à la Sécurité Alimentaire, interview du 19 janvier 2006).

Cette prudence s'explique par la facilité et la rapidité avec lesquelles de telles situations sont à la fois exhibées et instrumentalisées. Au demeurant, tout dépend de la définition même de la famine. Considérée comme une *« forme extrême de disette généralisée »* combinée à des *« maladies se traduisant par des surmortalités »*[12], son usage serait ici excessif. En revanche, si la famine est bien *« la résultante de chocs sur des systèmes alimentaires et des populations vulnérables (…) qui n'ont pu être anticipés ou circonscrits par les décideurs »* (*op. cit.* p.647), le terme n'est pas à proscrire.

Du côté des acteurs de l'aide humanitaire, les prises de position sont loin d'être unanimes. Certains esquissent même un parallèle avec le cas nigérien. Selon le conseiller régional à la sécurité alimentaire pour l'Afrique Occidentale d'*Oxfam-UK* (cité par *l'Indépendant* du 8 août 2005), *« la situation nutritionnelle n'est pas bonne et est semblable à celle du Niger »*, au moins dans la partie septentrionale du pays. En revanche, le *Programme Alimentaire Mondial*, les Ongs *Action Contre la Faim* et *Care* récusent l'usage du terme « famine ».

> *« On n'était pas d'accord avec l'utilisation du mot famine, parce que, et les indicateurs nous le montrent maintenant, car en fait il y a toujours eu disponibilité en aliment, il n'y a jamais eu d'indisponibilité. Après il y avait un problème d'accessibilité, on est bien d'accord. (…) C'était le mot « famine » qui dérangeait. Le mot « crise alimentaire » ne dérangeait pas »* (Coordonnateur de l'Ong *ACF*, interview du 17 janvier 2006).
>
> *« La situation était un peu plus dure qu'une année ordinaire mais ce n'était pas la famine. Mais enfin, cela a permis à la communauté internationale des donateurs de se rendre compte que c'était un problème de santé publique, de malnutrition chronique et d'éducation à la nutrition et non pas une situation d'urgence »* (Directeur de l'Ong *CARE-Mali*, interview du 27 janvier 2006).

Ce ton moins alarmiste s'explique d'abord par le caractère moins aigu de la crise agricole (repli limité de la production céréalière) et nutritionnelle (moindre prévalence de la malnutrition sévère). A un deuxième niveau, on peut également mettre en évidence la moindre pression politique et médiatique exercée par les Ong spécialisées dans le traitement des situations médicales d'urgence (telle que l'ONG *Médecins Sans Frontières*) sur le gouvernement malien et sur les agences internationales (UNICEF, FAO, PAM). A titre de comparaison l'Ong *Médecins Sans Frontières* pouvait titrer *« Niger : payer ou Mourir »* en haut d'un document de 18 pages datant du 21 juin 2005.

Un dernier élément doit enfin être mentionné à propos de la qualification de la crise. Si le qualificatif de « nutritionnel » a été très précocement utilisé et mis en scène dans le cas du Niger[13], peu de personnes interviewées l'ont utilisé spontanément au Mali. Ce qui pourra paraître un peu étrange alors même que les indicateurs, dévoilés par le PAM, montraient une dégradation sensible

---

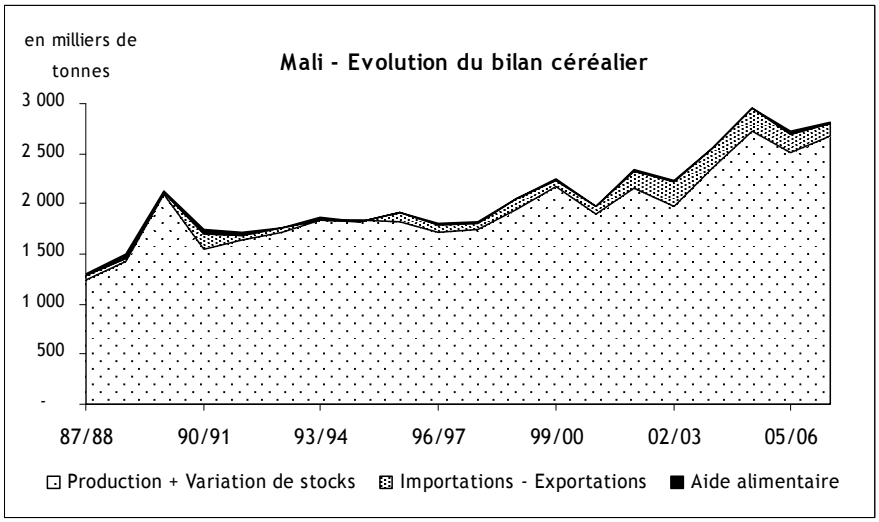
[12] Hugon 2000, « L'économie de la famine, inefficience du marché, inéquité des droits ou risque systémique? » *Revue économique*, vol. 51, n°3, mai 2000, p. 635-648 (d'après M. Ravallion 1987, *Market and Famines*, Oxford, Oxford University Press).

[13] Crombé X. et Jezequel J.-J. (dir.) (2007) *Une catastrophe si naturelle*. Karthala, 296 p.

de la situation nutritionnelle des enfants de moins de cinq ans[14] par rapport à l'enquête *Vulnerability Assessment Mapping* du PAM de mai 2002.

2.2. Le déficit céréalier : piège à débats

Nonobstant les attaques acridiennes et une irrégularité pluviométrique intra-annuelle, une baisse substantielle des récoltes céréalières (mil et sorgho) était annoncée. Mais son ampleur restait difficile à déterminer. D'où certaines déclarations contradictoires, au cours du printemps 2005. Toute donnée en ce domaine doit être considérée avec beaucoup de circonspection : il ne s'agit après tout que de projections, d'estimations et d'extrapolations. Leur portée est également relative puisque le phénomène de diversification du régime alimentaire (part non céréalière), plus avancé en milieu urbain, n'est pas intégré.



Source : Bilans céréaliers (CILSS 2007)

Selon le CILSS (2007), la production céréalière brute 2004-2005 connaissait une baisse d'environ 17% par rapport à la campagne 2003-2004 (avant de revenir rapidement à son niveau « normal » l'année suivante). La FAO, pour sa part, « *en se fondant sur des données historiques relatives à la production* » situait la production totale de 2004-2005 à 2.934.000 tonnes « *en hausse de 11% par rapport à la moyenne de 1999-2000 à 2003-2004* » . Avec des besoins fixés précisément à 2.951.700 tonnes, le pays se trouvait, de fait, « *en situation d'équilibre (…) si les exportations sont maintenues* »[15].

A défaut de consensus malgré tout, un discours « dominant » tendait peu à peu à s'imposer autour de l'idée d'un repli de la production agricole bien moindre que lors de la campagne 200-2001 où le terme de « crise » n'avait même pas été évoquée (situation similaire au Niger). « *OK. Les récoltes de mil ont été un peu inférieures, mais pas autant que cela* » reconnaissait hâtivement le coordonnateur de l'Ong *ACF* au Mali (interview du 16 janvier 2006).

[14] Enquête réalisée du 7 au 25 octobre 2004 par le Bureau du PAM-Mali, auprès d'un échantillon de 1.000 ménages répartis dans 97 villages, couvrant quatre strates (agropastorale, pastorale, commerce/migration, agricole mixte) dans les différentes zones infestées par les criquets pèlerins (Kayes, Koulikoro, Ségou, Mopti, Tombouctou, Gao, Kidal). La prévalence du retard de croissance serait passée de 28,6% en mai 2002 à 35,3% en octobre 2004, celle de l'insuffisance pondérale de 31,1% à 32,6% et celle du dépérissement de 13,8% à 14,8%. Notons cependant que les échantillons n'étaient pas identiques dans les deux cas.

[15] *Rapport spécial. Mission FAO/PAM d'évaluation des récoltes et des disponibilités alimentaires au Mali, axée plus particulièrement sur les pertes dues aux criquets pèlerins*, FAO/PAM, 21 décembre 2004, p. 14.

Production céréalière brute (en millions de tonnes)[16]

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	Moyenne	Prévision 2005-2006
Mali	2,310	2,583	2,532	3,409	2,845	2,736	3,136
Niger	2,122	3,094	3,341	3,573	2,747	2,976	3,738

Sources : d'après CILSS 2007

L'estimation de ce « manque céréalier » a donné lieu à des échanges contradictoires, non seulement entre les acteurs extérieurs de l'aide internationale mais au sein même du dispositif étatique. Certains journalistes par exemple, reprenant les déclarations du PAM – qui reprenait lui-même les données fournies par le SAP, avançaient, en avril 2005, une perte d'environ 40% des récoltes céréalières liées aux attaques acridiennes et une production nationale de 25% inférieur à la moyenne des cinq dernières années[17]. De quoi laisser perplexe l'opinion publique lecteur… et même les experts.

> *« On a calculé le déficit. C'est le Ministère de l'Agriculture qui l'a fait : 347.000 tonnes[18]. Mais, là aussi, il y a des chiffres et des chiffres »* (Commissaire adjoint à la Sécurité Alimentaire, interview du 2 juin 2005, chiffre repris de sa conférence de presse du 26 octobre 2004).
>
> *Au Mali, par exemple, on a quand même annoncé, la même année, des récoltes céréalières de 2,9 millions de tonnes et, peu après, de 3,9 millions de tonnes. […]. On s'était trompé d'un million de tonnes [vous dit-on alors]. C'est pour dire que, cette année, les déclarations de 2,9 millions tonnes ont conduit à une situation de crise. A la dernière mission du Fonds Monétaire International qu'on a faite, il y a deux à trois semaines, le débat a été : peut être que c'est le chiffre de 1 million qui est réaliste mais nous n'en sommes pas sûrs. C'est là qu'on se rend compte que ce dialogue politique va avoir pour effet néfaste de cacher ou de perturber la réalité des choses et donc de perturber la capacité du gouvernement à élaborer [une politique] »* (Economiste de la Banque Mondiale, interview du 6 juin 2005).
>
> *« La crise actuelle a mis le doigt dessus : c'est le problème des statistiques. Et ça, c'est un gros problème. Pourquoi les statistiques ? Quand on prend le cas du Mali, ils sont allés d'excédents en déficits précaires. Sur quoi les organismes peuvent- travailler ? Que vous soyez la FAO, que vous soyez le gouvernement, que vous soyez une ONG, ou de simples groupements organisés, les gens travaillent sur la base des résultats de production. C'est sur la base des résultats de production qu'on peut faire des programmes. Comment peut-on faire si ces résultats sont biaisés ? Quel soutien [devrait-on offrir] aux services des statistiques pour qu'on puisse avoir des données fiables ? Et aujourd'hui, je suis désolé, mais au Sahel je ne crois pas qu'il y ait des organismes qui puissent donner des données statistiques fiables. Et très peu de structures s'attaquent à ça. Et pourtant le nœud du problème, c'est là. Moi, je fais ce constat, par exemple, l'an passé. Pendant très longtemps on a demandé les chiffres ; ça ne sortait pas. On n'a même pas eu les statistiques nationales jusque-là. Moi, j'ai obtenu le bilan avec Mme la Commissaire [à la sécurité Alimentaire]. […] les chiffres ont changé et changent sans cesse. D'ailleurs, le CSA a encore sorti des chiffres qui montraient que le Mali était excédentaire [d'un point de vue céréalier]. C'est pour cela que les gens, cette année, nous ont demandé : mais, avant la crise acridienne, le Mali n'était-il fortement excédentaire ? Où sont partis les excédents ? Bon, est-ce qu'il y avait vraiment des excédents ? »* (Coordonnateur de l'ONG *Afrique Verte*, interview du 20 janvier 2006).

De telles hésitations ou incohérences ne paraissent pas surprenantes à ceux qui connaissent les conditions dans lesquelles elles sont produites et les enjeux dont elles font l'objet (cf. texte de S. Dury). Comme le bilan céréalier national, les normes individuelles de consommation ont été, elles-mêmes, fortement sujettes à caution. Selon les résultats de l'EMEP 2001, la quantité moyenne

---

[16] D'après *Réunion de concertation technique sur les perspectives des productions et bilans céréaliers ex-post 2004-2005 et prévisionnel 2005-2006 des pays du CILSS*, Nouakchott du 7 au 10 novembre 2005, CILSS, p. 14.

[17] La production céréalière nationale ne serait ainsi plus que de 1.983.392 tonnes !

[18] Ce déficit net définitif, selon le *Conseil National de Sécurité Alimentaire*, est le produit final du déficit de 13.560 tonnes pour le riz, d'un excédent de 60.590 tonnes pour le blé et d'un déficit de 394.040 tonnes pour les céréales sèches.

de céréales consommées par an et par personne pour l'ensemble du pays serait de 279,6 kg contre 204,0 kg pour la norme du CILSS : le chiffre paraît très fortement exagéré. « *En réalité, en 2004-2005, il n'y avait pas de déficit de production parce que le Ministre a changé les normes de consommation (…)* » (Coordonnateur d'un programme de l'USAID, interview du 18 septembre 2007). Elles constituent, de toute évidence, davantage un enjeu de pouvoir entre institutions qu'un enjeu de connaissance *stricto sensu*.

> « *Le gouvernement s'est retrouvé pris entre deux feux ; s'il n'y a pas de production agricole, il n'y a pas de croissance. Ainsi, dans la première moitié de l'année, les premières enquêtes agricoles ont montré [l'existence d'un léger excédent] ; puis la réalité est apparue. […] Mais au cours de l'année, on se rend compte ensuite […] que déclarer un bon niveau de production céréalière ne permet pas de mobiliser de l'aide extérieure. On a toujours des problèmes de chiffres. Ils sont coincés. Cela fait partie d'une discussion sur le cadre de concertation de la politique agricole. Il y a des seuils qui déclenchent automatiquement l'aide extérieure. Ils ont donc tendance, aussi bien au Ministère en charge de l'agriculture qu'au Ministère en charge de l'Economie et des Finances à aller dans ce sens […]* ». (Economiste de la Banque Mondiale, interview du 6 juin 2005).
>
> « *C'est surtout l'appareil statistique qui pose problème. Il est partiellement maîtrisé par le Ministère de l'Agriculture et le Ministère du Plan, et partiellement mis en forme par le Système d'Alerte Précoce (qui dépend lui aussi du CSA). Il y a aussi des problèmes scientifiques. L'enquête de consommation EMEP réalisée sous l'égide de la Banque Mondiale et du Ministère du Plan s'est révélée fausse : elle indiquait une hausse de la part des céréales dans la consommation de céréales et des normes de consommation, de 30% par rapport à l'année précédente alors que, concrètement dans la sous-région, les normes sont en repli de 10 à 15 % selon les pays ! Ainsi la dernière page du document, qui met les niveaux de consommation en relation avec les disponibilités, est complètement incohérente. De son côté, le CILSS a même publié ses propres normes de consommation de céréales sur la base de ses indicateurs. Elle est très différente de la norme malienne officielle : ils trouvent un bilan positif. Mais ce n'est pas elle qui est utilisée. Le Ministère de l'Agriculture, qui a publié ces chiffres, ne souhaite pas se déjuger. Quant au CSA, il publie en fonction des éléments chiffrés que lui fournit le MA et ne veut pas désavouer son collègue. Donc, le résultat est qu'il y a apparemment un déficit alors qu'en fait il y a un léger excédent. Le paradoxe, c'est aussi qu'il y a de meilleures disponibilités céréalières globales mais avec des écarts géographiques locaux importants. C'est un point intéressant pour capter de l'aide. Il y a donc un peu un malaise. Parce qu'en même temps, tout le monde est bien élevé : on dit tranquillement (par exemple le CSA au MA) que les chiffres ne sont pas très bons. En même temps, on se retrouve à cheval entre le Ministère de l'Agriculture et le Ministère du Plan, qui a la responsabilité de sortir les statistiques. L'utilisation des statistiques se fait énormément vis-à-vis des bailleurs mais pas pour alimenter le débat public. […] L'incohérence des chiffres affichés ne débouche pas sur une dénonciation politique. On peut douter de la volonté des acteurs de fiabiliser l'information. Il n'y a pas non plus de volonté d'analyse* » (Coopérant technique au Ministère de l'Agriculture, interview du 17 janvier 2006).

Somme toute, le chiffre précis importe moins que leur usage politique éventuel. « *Les chiffres ont même changé 15 fois. On est passé de surplus à des déficits abyssaux, puis à des déficits mesurés, mais jamais dans les mêmes zones, ni dans les mêmes endroits. Il y a donc bien une instrumentalisation politique de la sécurité alimentaire* » (Délégué-Représentant à la Coopération suisse, interview du 7 juin 2005). Et le responsable d'A*CF-Mali* d'ajouter : « *il y a eu toute une polémique l'année dernière au Mali pour savoir qu'elle avait été la production agricole annuelle de céréales. On a dit çà et après on a dit çà. En gros, on négocie le chiffre* » (interview du 16 janvier 2006).

La question du « marchandage » autour du déficit céréalier est loin d'être anodine parce qu'elle engage politiquement et socialement la responsabilité du gouvernement d'Amani Toumani Touré et parce qu'elle a une incidence forte sur les options de lutte. Son impact va même au-delà, si l'on veut bien reconnaître que la « perspective de manquer » structure également le champ des perceptions et de représentations collectives de la crise alimentaire. Cette incertitude – du volume réel des ressources céréalières mobilisables comme de la capacité de l'Etat malien à faire face à des situations de crise aggravée – apparaît *a contrario* presque comme un truisme à l'issue de cet épisode difficile. A tel point qu'un journaliste affirme de manière un peu provocatrice : « *le déficit vivrier est déterminé par l'Etat à chaque campagne agricole !* » (Journaliste à *l'Indépendant*, 23 janvier 2006). Ce que tendait également à exprimer, de manière plus sibylline, le responsable de l'Ong *ACF-Mali* en ajoutant : « *on peut faire une crise alimentaire sans aucun paramètre* » (interview du 16 janvier 2006).

3. « Faire avec » et « faire face »

De nombreux points ont fait l'objet d'un consensus relatif de la part de l'ensemble des « acteurs » impliqués, pour expliquer la sévérité de la crise. Le plus marquant est la flambée des prix de détail et les difficultés d'accès aux aliments qui touche l'ensemble des catégories sociales. « *Malgré les discours des plus hautes autorités, les dispositions prises çà et là, et les engagements des importateurs nationaux, l'accès aux produits de base pour un chef de famille est aujourd'hui un vrai casse-tête (…) ils traduisent sans doute la faiblesse de l'Etat* » (quotidien *Le Républicain*, 16 septembre 2005). Moins visible dans les entretiens, se développe également une réflexion globale sur le caractère inégal de l'échange et son incidence sur la sécurité alimentaire des ménages ruraux.

3.1. L'accès aux denrées : réduit et incertain

Les prix de détail des céréales de base (mil, sorgho, riz et maïs) sont, chaque année, sujet à des variations saisonnières étant donné l'évolution de l'offre et de la demande (cf. bulletins de l'*Observatoire du Marché Agricole*, du *Famine Early Warning System* ou de l'Ong *Afrique Verte*). Mais on observe aussi le paradoxe suivant dans les pays sahéliens : des prix de détail relativement élevés alors même que les niveaux de production sont satisfaisants. Il n'est donc pas surprenant que se nourrir au quotidien tienne de la gageure pour de nombreux ménages et que les budgets consacrés apparaissent très modestes (cf. textes d'A. Marie et C.-E. de Suremain).

Prix moyens mensuels nationaux de détail du mil

2002-2003	2003-2004	2004-2005	Moyenne 2000-2005
178-210	103-158	157-250	150-182

Sources : CSA 2005. Prix moyen minimum/maximum du kilo.

L'année alimentaire 2004-2005 succède à une campagne 2003-2004 marqué par une forte tension du marché même si les prix ne s'en ressentaient pas réellement. Elle s'en distingue par une poussée plus sensible qu'à l'accoutumée. « *La flambée des prix s'explique par le fait que la demande est plus importante que l'offre* » selon le Directeur de l'OPAM (interviewé dans le quotidien *L'Indépendant*, 21 juin 2005). Les chiffres fournis varient cependant d'une source à l'autre, sans jamais préciser leurs conditions de collecte, ajoutant à la confusion et à la psychose relative ambiante de cette période de soudure. Pour sa part, l'*Observatoire du Marché Agricole* reconnaissait un doublement du prix du kilo de mil à Bamako en 2005[19] :

> « *(…) depuis janvier 2005, le prix des denrées de première nécessité, notamment les céréales ne cesse de monter : d'octobre 2004 à juin 2005, le kilogramme de riz est passé de 272 à 289 francs CFA. Celui du mil de 105 à 161 francs CFA et celui du maïs de 103 à 167 francs CFA* » selon le quotidien *Le Républicain* (n°1936 du 16 juin 2005).
>
> « *(…) du mois de mars à ce jour, le prix du kilo de maïs est passé de 165 Fcfa à 200 Fcfa, le petit mil et le sogho qui coûtaient chacun 180 Fcfa le kilo sont vendus à 215 Fcfa. Le kilo de riz « Gambiaka » est passé de 275 Fcfa à 300 Fcfa. Cette flambée a automatiquement empiré les conditions de vie des populations* » (*L'Indépendant*, n° 1247, 21 juin 2005).

La pénurie s'était également fait sentir précocement en milieu rural, parfois dès le début de la saison sèche (décembre-janvier), certains agriculteurs ayant épuisé leurs greniers et parfois même consommé leurs semences. Ce phénomène, relayé par les journaux, n'est pas exceptionnel en milieu sahélien. La poussée la plus forte a été observée au cours de la première quinzaine du mois de juillet 2005, atteignant même à Bamako, 250 franc CFA pour le kilo de mil et le sorgho, 350 franc CFA pour le riz et 240 franc CFA pour le maïs, selon *L'Essor* du 28 juin 2005 qui titrait « *Denrées de première nécessité : pas de répit dans la hausse* ». « *On n'avait jamais vu une telle*

[19] Passant de 100-110 francs CFA à 210-215 francs CFA (http://www.oma.gov.ml/Reflet_Novembre_2005.pdf).

inflation même après la dévaluation » du franc CFA de 1994, relevait également un expert d'un programme de l'Usaid (interview du 18 septembre 2007).

En réalité, les prix réels pratiqués sont même supérieurs puisque les ventes sont rarement pesées au kilo et, lorsqu'elles le sont les unités de mesure peuvent être faussées, sans grand risque dans la mesure où la Section aux Affaires économiques qui en était chargée a disparu dans le nouvel organigramme de la *Direction Nationale du Commerce et de la Concurrence* (cf. texte de Claude Arditi). Du coup, « *les tricheries à la quantité sont réelles. (…) ce problème est aigu, très aigu. (…) la relation prix/quantité n'est jamais respectée* » (Journaliste à *L'Indépendant*, interview du 28 janvier 2006).

Lors de cette crise, les ruraux n'étaient pas épargnés, car « *le producteur est lui-même un consommateur* » comme le rappelait benoîtement un économiste de la Banque Mondiale (interview du 6 juin 2005). De fait, l'accessibilité aux denrées – et donc le pouvoir d'achat – est donc désormais une composante bien plus centrale de la sécurité alimentaire qu'elle ne l'était dans les années 1980. Compte tenu de l'incidence de la pauvreté, en milieu rural comme urbain, la capacité d'accès des ménages est encore amoindrie en période de hausse des prix[20].

> « *Je pense que d'abord, pour comprendre pourquoi il y a pénurie, il y a certains aspects qui sont importants. D'abord, la pénurie ce n'est pas le manque, mais c'est la diminution de l'offre par rapport à la demande réelle qui entraîne une flambée des prix. Ensuite, la situation de satisfaction de la demande est liée à l'accessibilité géographique et financière du produit* » (Président de l'*Association des Municipalités du Mali*, interview du 7 juin 2007)

Avec ce paradoxe établi que si « *l'exode rural correspond à l'appât d'un gain sûr* » dans l'esprit des « villageois » (Journaliste à *L'Indépendant*, interview du 28 janvier 2006), le caractère aléatoire des micro-activités de survie et incertain de l'emploi en milieu urbain accroît fortement la vulnérabilité alimentaire des individus. A *fortiori* aussi parce que l'approvisionnement alimentaire des citadins dépend presque exclusivement des revenus monétaires générés, si l'on excepte le cas de ceux qui pratiquent une petite agriculture vivrière d'appoint dans les quartiers périphériques ou au village d'origine). Certains facteurs sociaux et économiques jouent également à plein pour accroître les inégalités d'accès aux denrées de base car « *dans les quartiers périphériques [de Bamako] la solidarité n'a pas le même niveau qu'à la campagne* » (Président du Conseil d'Administration du CCA-ONG, interview du 28 septembre 2006). Afin de « passer la crise », chaque ménage a été conduit à opérer des ajustements financiers et alimentaires supplémentaires (cf. texte d'E. Razy et C.-E. de Suremain).

> « *Les gens se disent : « on vient à la grande ville, on va trouver du travail, de l'argent, on va pouvoir s'occuper de nos familles et tout ça ». Mais malheureusement lorsqu'elles arrivent, la réalité est différente. (…) ils ne trouvent pas de boulot, ils sont obligés de dormir soit dans la rue, de dormir dans des quartiers périphériques mal lotis, dans des conditions dix fois plus mauvaises que dans leur village. (…) on s'est rendu compte, dans la pratique, que la pauvreté urbaine avait des impacts plus importants sur la population que la pauvreté rurale. La pauvreté rurale c'est quoi ? Les gens n'ont pas à manger, mais tu peux aller chez le voisin. Le voisin qui est là, s'il se rend compte que celui qui est à côté ne mange pas, la solidarité voudrait qu'il l'aide, qu'il lui donne un sac de mil s'il n'en a plus, parfois le chef du village, dans certaines situations difficiles a donné à manger à des ménages qui n'en avaient pas. Mais la pauvreté urbaine, tu peux être chez toi en train de mourir de faim, ton voisin à côté ne te donnera même pas un grain de riz. Donc, les gens sont beaucoup plus vulnérables en zone urbaine quand ils sont pauvres (…)* » (Responsable des programmes de nutrition au PAM, interview du 28 septembre 2006).

Cette pénurie, comme le rappelait le Représentant de l'Association des Municipalités du Mali, « *n'est pas due au manque de ressources mais à la survenance d'un gap entre l'offre et la demande* » (interview du 20 janvier 2006) ; ce que d'autres formuleront par l'expression « crise imposée par les prix ». Cette tension des termes de l'échange est difficile à prévoir même si des initiatives méthodologiques sont en cours : le CILSS a ainsi récemment mis au point des « échelles de mesure

[20] D'après l'enquête EMEP de la Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique, l'incidence de la pauvreté des moyens d'existence atteignait 63,8% de la population malienne en 1998 (75,9% en zone rurale contre 35,8% en zone urbaine et 28,6% à Bamako) (*Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*, CSLP final, mai 2002, p. 13).

du niveau de tension des marchés céréaliers »[21] afin de fournir une information qui faisait jusque là défaut aux décideurs publics[22]. Quant au gouvernement, à l'issue de la crise il recommandait de nouveau un « *suivi rigoureux des prix des denrées de première nécessité* » (*Le Républicain* du 8 février 2006), après avoir tenté de fixer sans réel succès un prix maximum de 280 franc CFA pour le kilo de riz au cœur de la crise (*Le Républicain* du 21 septembre 2005) !

3.2. L'échange inégal : inévitable et fragilisant

Un ensemble de paramètres économiques et géographiques ont permis à la crise de se développer et de durer, comme le rappelait avec justesse un agent du SAP en 2006.

> « *On s'est donc rabattu sur le riz qui a été [ren-]chéri […]. On comptait aussi sur le maïs de la sous-région [du Nigeria] mais lui aussi avait des problèmes. (…) il ne faut pas sous-estimer l'effet des retards du paiement du coton et les bas prix au producteur. Certains ont donc été amenés à brader leurs céréales pour faire face à leurs petits besoins* » (Equipe technique du Système d'Alerte Précoce, interview du 18 janvier 2006).

De manière plus générale, le temps apparaît bien comme un élément stratégique au cœur de toute crise, aussi bien dans la séquence de prévision que de d'intervention, et à toutes les échelles territoriales et décisionnelles (famille, village, cercle, région, Etat). Elle constitue la part construite du risque d'insécurité alimentaire (cf. autre texte P. Janin)[23]. Ainsi, une demande de consommation plus précoce et renforcée génère, par exemple, une tension sur les termes de l'échange (bétail/céréales par exemple en milieu rural) et aggrave les écarts saisonniers des prix de détail, avec une incidence monétaire élevée pour les ménages. C'est pourquoi, la hausse des prix n'est pas seule en cause.

« *Ce qui pose problème, ce sont vraiment les stocks et leur reconstitution* » (économiste de la Banque Mondiale, interview du 6 juin 2005) qu'il s'agisse des greniers familiaux ruraux, des greniers communautaires et même des réserves nationales (SNS). Car, « *on a de plus en plus, utilisé les céréales comme moyen d'échange, comme moyen d'avoir des rentrées monétaires* » (Délégué-Représentant à la Coopération Suisse, interview du 7 juin 2005). Au risque parfois même de vendre ou de consommer le stock de semences indispensables à la prochaine campagne agricole[24]. « *Généralement, c'est le surplus, en plus de l'autoconsommation qui était vendu. Mais en fonction des besoins, ce n'est plus le surplus, on vend tout pour essayer de satisfaire les besoins* » (Président de l'*Association des Municipalités du Mali*, interview du 7 juin 2007). De même, les déclarations publiques sur l'existence d'un déficit céréalier ont eu un effet très négatif sur le fonctionnement du marché céréalier en renforçant les pratiques d'achats céréaliers après-récolte à des fins spéculatives.

> « *Si, dès le départ, vous dites que la production est 25% inférieure à la moyenne sur cinq ans, vous allez voir ce qui va se passer au niveau des commerçants. Ils vont tout acheter, tout stocker, et les prix vont grimper […]* » (Responsable d'*Action Contre la Faim*, interview du 16 janvier 2006).
>
> « *Ensuite, dans ce domaine, surtout au Mali, le problème qui amène la situation de pénurie est la spéculation. Il y a beaucoup de spéculation entre la production et la distribution* ». (Président de l'*Association des Municipalités du Mali*, interview du 7 juin 2007)

C'est donc la nature même du lien marchand – qui doit être analysé en terme de rapport de force – qui pose problème. Certaines formes contractualisées de dépendance peuvent exister entre le petit producteur céréalier et les commerçants ; elles peuvent consister à préfinancer l'activité

---

[21] Khalifa, Jeudy et Blein (2004), *Sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest : recherche d'outils complémentaires intégrant la dynamique des marchés céréaliers dans l'analyse et l'aide à la décision*, CILSS-Club du Sahel, 59 p.

[22] Se reporter à la troisième partie du texte intitulé *Les enjeux techniques et politiques de l'insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest*.

[23] Voir aussi Janin (2009), « La complexité du risque d'insécurité alimentaire en milieu sahélien », Paris, Armand Colin, Annales de géographie (à paraître).

[24] « *(…) les gens avaient tellement faim, ils ont même pris [mangé] leurs semences* » (Coordonnateur de l'ONG *Afrique Verte*, interview du 20 janvier 2006).

agricole (achat de semences ou d'intrants), à gager une part de la récolte et à « vendre sur pied » de manière précoce, à un prix inférieur à la valeur réelle.

> *« Souvent les producteurs sont escroqués. Ils s'endettent auprès du micro-crédit. Les acheteurs savent qui est endetté et refusent d'acheter la production des endettés. Ceux-ci sont alors menacés de saisie [par leur créancier]. Et alors on peut leur acheter leur production à bas prix. Les rabatteurs des grands commerçants repèrent les producteurs endettés et pas organisés. Il arrive que les banques saisissent le riz sur pied face à des producteurs qui ne sont pas organisés »* (Président de l'Association des Municipalités, interview du 20 janvier 2006).
>
> *« On a remarqué que l'appétit vient en mangeant ! Les commerçants vont voir les paysans, ils leurs donnent une avance d'argent sur les récoltes à venir ! Les récoltes à venir ! Ils leurs donnent de l'argent, et ils les achètent à ce prix pour pouvoir les stocker* (Journaliste à *L'Indépendant*, interviews du 16 et 28 septembre 2006)

Dans le même temps, il paraît un peu facile de « reprocher » aux petits agriculteurs d'avoir recours à des telles pratiques commerciales : faute de liquidités, les besoins monétaires sont souvent pressants en cas de maladie ou de disette.

> *« Les paysans vendent alors même qu'on leur dit de ne pas vendre. Les paysans sont toujours pressés de vendre et les petits commerçants vont leur acheter. Parfois les sacs sont vendus à 10.000 francs CFA alors qu'au mois d'août le sac est vendu à 25.000 francs CFA »* (Commerçant, député, interview du 24 janvier 2006)

En réalité, ce phénomène, même s'il s'accroît en période de soudure et les années déficitaires, n'est pas nouveau. Il peut être compris, dans ces contextes de gestion de la pénurie, comme la transcription, au sein de la sphère agricole, de la logique de dette sociale reportée qui a cours dans les relations de parentèle ou de voisinage (cf. Texte de C. Arditi). Ainsi, le marché révèle toute son ambivalence : tantôt sécurisant, tantôt fragilisant (Janin 2006)[25].

4. Comprendre et désigner

La crise alimentaire qu'a connue le Mali en 2005 semble pouvoir être définie comme une « crise d'accessibilité aggravée », dans un contexte de précarité structurelle des ménages, aux conséquences sociales et nutritionnelles non négligeables, même si l'on manque de mesures unanimes et de recul. La notion de crise de régulation n'est pas, non plus, à écarter comme le montrent les développements de plusieurs interlocuteurs sur les effets de la libéralisation du marché céréalier. Face aux difficultés d'approvisionnement, les réponses immédiates apportées ont été principalement de deux types : importations accélérées de céréales et accessoirement fourniture d'aide alimentaire[26]. Puis, très rapidement, le gouvernement fait part de sa volonté de mettre en place un réseau de banques de céréales. Les réponses apportées au cours de l'hivernage ont fait l'objet de débats parfois houleux tandis que la géopolitique du risque s'imposait dans les explications de la crise.

4.1. La géopolitique du marché céréalier

Le caractère mesuré du déficit céréalier malien « annoncé » en 2004-2005 tranche avec les épisodes antérieurs de crises marquées de l'offre (1973-1974, 1984-1985). Il ne plaide donc pas pour une explication « classique », en termes de crise de disponibilités, à la différence du Niger où l'agriculture pluviale est très aléatoire et incertaine, en raison de la péjoration climatique observée dans l'étroite frange méridionale du « Niger utile ».

« La dimension régionale est une donnée capitale de cette problématique » déclarait d'emblée, le Coordonnateur de la *Confédération Nationale des Organisations Paysannes* (interview du 15 septembre 2006) en accord avec l'AFD. *« Il conviendrait plutôt de dresser des bilans céréaliers*

---

[25] Janin (2006) « L'ambivalence du marché dans la sécurisation alimentaire en milieu rural soudano-sahélien », *Afrique Contemporaine*, 217: 91-105.

[26] Cette dernière atteignait 25.359 tonnes en 2004-2005 et 41.607 tonnes en 2005-2006 selon le PAM – Interfais (décembre 2006) pour respectivement 251.000 tonnes et 271.000 tonnes de céréales importées (chiffres du CILSS sous réserve étant donné les difficultés de mesure des échanges).

à l'échelle sous-régionale » (responsable d'un programme de l'Usaid, interview du 25 janvier 2006). « *Il faut arrêter de considérer la sécurité alimentaire comme une question sottement nationale* » (Conseiller en développement rural à l'Ambassade du canada, interview du 19 janvier 2006).

Ces différentes déclarations relèvent, à l'évidence, du bon sens, les frontières étant très perméables. En effet, les politiques de libéralisation du marché, mises en place au début des années 1980 (*Programme de Restructuration du Marché Céréalier* au Mali) ont accordé une place croissante et irréversible au marché pour l'approvisionnement alimentaire des ménages ruraux et urbains. Elles ont contribué à renforcer le rôle des réseaux marchands qui préexistaient (et collaboraient même étroitement avec les Offices céréaliers) en élargissant l'horizon temporel et géographique de fonctionnement, à tel point « *qu'un excédent de production ne veut rien dire* » (Responsable d'un programme de l'Usaid, 25 janvier 2006). Point qu'il est particulièrement difficile à faire passer auprès des journalistes comme des partis maliens d'opposition. Ces derniers ont d'ailleurs, à plusieurs reprises, demandé à ce que le gouvernement légifère pour interdire les exportations céréalières. Ce que l'Etat malien ne peut réaliser dans le cadre des accords de la CEDEAO. Ce dernier annonçait pourtant, une fois la crise passée, des mesures visant « *à freiner les exportations anarchiques et illégales, notamment celle des céréales* »[27].

> « *En 2005, le Mali ne devait pas avoir de problèmes car on avait 3.000.000 de tonnes toutes céréales confondues ; malheureusement, on a laissé toutes [chaque variété] les céréales sortir. Car chaque année, normalement, on fait 4.000.000 tonnes. On a eu une réunion avec le Ministre de l'Agriculture. Mais avec les traités CEDEAO et UMEOA, on ne peut rien faire : nous respectons les textes, alors que les autres ne les respectent pas toujours. Par exemple, au Burkina Faso, si tu sors des céréales, on te met en prison. Et le Nigeria passe par le Niger pour nous acheter tout au Mali, surtout le maïs. La Mauritanie aussi et les Sénégalais sont venus rafler le reste. Nous sommes restés les mains vides. Il nous reste la faim et après on fait appel à l'aide* ». (Commerçant, député, interview du 24 janvier 2006).
>
> « *On comptait aussi sur le maïs de la sous-région [produit au Nigeria]. Le Nigeria constitue un recours habituellement, mais il avait des problèmes [pour faire face à sa propre demande de consommation]. Et quand la campagne [agricole] est bonne, il y a des sorties massives [hors du pays], les commerçants partent stocker à l'extérieur, [cette année] les Burkinabè sont venus acheter du maïs à Koutiala. [Il ne faut pas sous-estimer aussi] l'effet des retards de paiement du coton et les prix bas offerts au producteur. Certains ont donc été amenés à brader leurs céréales pour faire face à leurs petits besoins [monétaires]. Ensuite, cela représente des surcoûts pour acheter des céréales. Autant d'argent qui fera défaut ensuite pour acheter les intrants indispensables aux cultures [du coton]* » (Equipe technique du SAP, interview du 18 janvier 2006).
>
> « *En 2002-2003, on a pu importer beaucoup de maïs (environ 30.000 tonnes) mais cette année, cela n'a pas fonctionné. Y a-t-il eu de mauvaises récoltes ? Ont-ils exporté ailleurs ? Sans doute un peu les deux. Le maïs de Bouaké et le maïs ghanéen permettent habituellement au Sahel de souffler en contre-saison [en période de soudure alimentaire entre juin et août]. Mais, quand ces échanges ne marchent pas, la situation est grave. La Côte d'Ivoire n'a pas joué le jeu (…) en 2004 (…). Eux-mêmes étaient demandeurs de céréales du Sahel. (…) Ce qui explique la hausse des prix. Le nord du Nigeria a beaucoup demandé [importé], les céréales transitant par le Niger et Koutiala. (…) Pratiquement, quand la côte [pays côtiers] a des déficits, le maïs et les céréales maliennes partent dans toute l'Afrique de l'Ouest. Par exemple, le Nord du Nigeria et une partie du Ghana sont demandeuses de mil. Car il y a des Maliens et des Burkinabé émigrés qui sont partis avec leurs habitudes alimentaires. Ce sont les acteurs qui créent cette interdépendance économique* » (responsable d'un programme de l'Usaid, interview du 25 janvier 2006).

Désormais, la sécurité alimentaire ne peut plus être abordée dans un cadre restreint et contingent ; elle doit englober l'ensemble des aires transfrontalières d'échanges de la zone CEDEAO et non plus seulement les limites nationales des Etats sahéliens, faut de quoi le caractère multi-causal, multi-sectoriel des crises aura du mal à être décrypté[28]. Les dimensions « intégration des

---

[27] Voir le site www.malipages.com/presse/news_02_06/news_0020.asp du quotidien *Le Républicain* du 08 février 2006 et www.afribone.com/article.php3?id_article=1957.

[28] « *La dynamique d'évolution des marchés, exprimée en termes de prix et de volumes des échanges, ne résulte pas seulement de la configuration de la saison agricole. A l'évidence et en règle générale, les conditions dans lesquelles s'est déroulée la campagne agricole sont déterminantes sur le niveau de l'offre nationale de l'année en cours et celle-ci pèse fortement sur le niveau des prix. Mais le niveau des prix et leur évolution résultent aussi du comportement et des stratégies des différentes catégories d'acteurs, des niveaux de production sur plusieurs campagnes, des dynamiques de la production et des marchés dans les pays voisins,*

marchés » et « transferts de risque » (en termes de prix comme de flux) que cet élargissement implique devra également être prise en compte dans toute action de prévention et de lutte contre l'insécurité alimentaire[29]. Le marché peut-il pour autant devenir « *un marché gagnant-gagnant* » pour tous les acteurs, selon le vœu du Coordonnateur de la *Confédération Nationale des Organisations Paysannes* (interview du 4 juin 2007) ? C'est sans doute être un peu optimiste.

Ce qui fait dire, de manière un peu provocatrice et lapidaire, à un de nos interlocuteurs que s'il y a eu crise en 2005, c'est parce qu'en fin de compte *« le marché libéralisé a trop bien fonctionné »* (responsable d'un programme de l'Usaid, interview du 25 janvier 2006) et à un autre de relayer l'idée selon laquelle *« c'est le Nigeria qui déséquilibre les échanges commerciaux céréaliers dans la sous-région »* (responsable de l'Ong *ACF-Mali*, interview du 16 janvier 2006). Tous deux entendaient signifier par là que ni les Etats, ni les institutions sous-régionales ne disposaient encore d'un pouvoir de régulation dont elles avaient, de toute façon, accepté *ipso facto* d'être dessaisi antérieurement avec la mise en œuvre du PRMC. De fait, des volumes importants de céréales circulent, tout au long de l'année (de la période de post-récolte à la soudure), à destination des marchés urbains de consommation et des zones rurales déficitaires, qu'ils proviennent directement du marché international (riz), ou qu'ils viennent de zones agricoles temporairement excédentaires[30].

> *« Il y a des choses qui peuvent se faire de façon naturelle : les céréales locales maliennes peuvent être achetées pour les amener au Burkina Faso, ensuite les mêmes céréales [peuvent] quitter le Burkina pour revenir au Mali. (…) je sais que le Mali a souvent vendu au Niger lorsque où le Niger était très déficitaire. (…) Cà c'est le jeu [du marché], ça, çà peut se faire. (…) Nous, ça ne pose pas de problème, si c'est pour satisfaire des besoins [de consommation. (…) Quand vous participez aux réunions du CILSS, le Burkina, (…) dit : « nos céréales sont sortis vers les pays voisins, comme le Mali et le Niger » ; le Mali, dans ses rapports dit [que] ses céréales sortent vers les pays voisins, vers le Burkina. C'est donc quand même difficile [à comprendre] »* (Responsable de l'Ong *Afrique Verte-Mali*, interview du 20 janvier 2006).

Au cours de la crise alimentaire de l'été 2005, certaines pratiques des commerçants-importateurs auraient encore aggravé les tensions sur les prix céréaliers. Plusieurs interlocuteurs ont ainsi avancé la possibilité d'une réexportation discrète d'un certain volume de céréales à destination de pays riverains ; céréales (riz et maïs) qui avaient précisément fait l'objet d'un soutien financier de la part de l'Etat malien, sous la forme d'exonérations de douane et de TVA au cours des mois de juillet et août 2005. Cet exemple illustre la manière dont les protagonistes peuvent, en fonction de leurs intérêts ou du champ de contraintes auquel ils doivent faire face (dénonciation médiatique, concurrence) brandir certains arguments afin de se défausser ou de justifier une carence de régulation.

4.2. La gestion politique de la crise

Dans la gestion de la crise, il y eut du bon, du moins bon et du mauvais. En la matière, les avis divergent mais, au final, aucun n'est parvenu à faire consensus. Cela s'explique par la diversité des grilles d'appréciation (morale, nutritionnelle, politique, économique) et des critères d'évaluation retenus (de pertinence, d'efficacité, d'efficience).

Pour expliquer sa gestion imparfaite, certains facteurs, périphériques à la scène malienne, ont joué à plein. Il y a d'abord eu la concurrence humanitaire (à la fois médiatique et financière) du tsunami sud-est asiatique de décembre 2004 dont les effets à moyen terme étaient encore loin d'être dissipés. Ensuite, il ne faut pas sous-estimer la relative saturation médiatique de l'opinion internationale vis-à-vis du volumineux dossier « crises africaines », qui englobait les événements de

---

etc. Autant d'éléments qui vont amplifier ou atténuer les impacts d'une bonne ou d'une mauvaise campagne » (Khalifa, Blein et Jeudy 2004, p. 7).

[29] Le Niger et le Nigeria ont, dans cette perspective, engagé une réflexion, en 2006 à l'initiative du CILSS et du Club du Sahel, sur les complémentarités économiques des espaces régionaux dans une perspective de sécurisation alimentaire durable par une meilleure prise en compte des stratégies des réseaux marchands (initiative K²M). Se reporter au Rapport de mission conjoint Cilss/Csao/Fewsnet/Ocha/Pam/Resimao/Unicef de juillet 2006, *Sécurité alimentaire et échanges transfrontaliers dans la zone de Kano-Katsina-Maradi (K2M)*, 52 p.

[30] Ils sont sans commune mesure avec l'aide alimentaire, rarement en nature désormais et de plus en plus sous forme d'achats locaux via les fonds de substitution.

Côte d'Ivoire, du Darfour soudanais et de la RDC. Enfin, et ceci n'est pas propre à cet épisode, il faut considérer également les effets d'attente croisée de la part des bailleurs de fonds : le déblocage d'une aide restant souvent subordonné à la concrétisation de l'obtention d'une aide préliminaire (cf. § 1.2.)

La nécessité s'impose de distinguer la phase amont de prévention et la phase de réponse aux difficultés alimentaires proprement dite. En ce qui concerne le dispositif de prévention, le bilan très mitigé est relativement aisé à faire. Il porte sur des points très techniques, peu débattus dans les médias. De ce fait, il engage moins ouvertement la responsabilité politique du gouvernement que le plan de réponse à la crise alimentaire. Le premier point concerne la couverture géographique réalisée par le SAP. Jusqu'au début de l'année 2005, le SAP ne surveillait que les « *zones traditionnellement à risque, c'est-à-dire ayant déjà connu des crises alimentaires sévères soit les 354 communes (…) situées au nord du 14ème parallèle dans les régions de Kayes, Koulikoro, Ségou, Mopti, Tombouctou et Gao* » représentant un peu plus de 4 millions de personnes (Franquemagne 2000, p. 8)[31]. Les experts du SAP proposaient une classification dissociée en communes à « risque alimentaire » ou à « risque économique ». La partie non sahélienne du Mali (soudanienne et cotonnière)[32] de même que toutes les villes étaient exclues du suivi. Choix d'autant moins judicieux que la dimension économique de l'insécurité alimentaire était (re-)connue de tous. Le SAP collecte mensuellement des informations brutes dans des domaines très variés — agricoles, hydrologiques, alimentaires, nutritionnelles, économiques, comme sociales et sanitaires — afin de détecter toute situation inhabituelle et de proposer des recommandations d'appui « *s'il estime que les ressources des populations concernées vont devenir insuffisantes pour leur permettre de faire face à leurs besoins essentiels* », (p. 9, op. cit.). Toutefois, les analyses restent souvent très empiriques et éclatées. Ainsi, l'information nutritionnelle collectée n'est jamais vraiment remontée (interview du Directeur de *CARE-Mali* du 27 janvier 2006). Le document de base de 80 pages du *Programme National de Sécurité Alimentaire* du 15 juin 2005 reconnaissait d'ailleurs les faiblesses intrinsèques d'un tel système et les efforts à entreprendre pour espérer un meilleur ciblage :

> « *Trois grandes aires d'insécurité alimentaire se distinguent dans l'espace et dans le temps : - les zones où le risque nutritionnel est majeur : le Nord (…) et l'Est (…). En fait, le niveau de malnutrition y est mal connu ; les zones à risque nutritionnel où l'approvisionnement alimentaire bien que paraissant globalement suffisant voire excédentaire, est très inégalement réparti selon les cercles, les ethnies, les villages et les familles dont les capacités propres à produire ou acquérir leur alimentation sont extrêmement diverses (zones Centre-Sud) ; les villes où la malnutrition des enfants constitue un phénomène préoccupant dont on ne connaît ni le degré de gravité ni la répartition, car aucune étude statistique représentative n'existe* » (p. 14).

Des carences sont à relever au sein de deux institutions publiques à des étapes clés de la lutte contre l'insécurité alimentaire. Il y eut d'abord le démantèlement *de facto* du *Service de Protection des Végétaux* qui ne disposait pas des moyens logistiques suffisants pour combattre les attaques des criquets aux prémisses de la crise. « *Au moins un milliard se serait évaporé* », ce point particulier n'est directement évoqué, dans nos entretiens, que par un journaliste à *L'Indépendant*. Puis, au sein du *Service Semencier national*, la mise en évidence du très faible niveau de ressources alors même que les besoins augmentaient en « milieu paysan » (les irrégularités pluviométriques obligeant parfois à semer plusieurs fois dans une même parcelle).

> « *La crise acridienne a mis à nu beaucoup de choses, beaucoup de défaillances. Comme quoi, une crise peut même faire en sorte que les producteurs n'aient plus de semences. Car, même au niveau du Service semencier national il n'y en avait plus. Nous quand on a voulu aller pour acheter 102 tonnes, ils n'ont pas pu nous satisfaire. Ce qui est grave pour un Service semencier national. (…) C'était quand même étonnant. […] C'est que les gens avaient tellement faim, ils ont même pris [mangé] leurs semences* ». (Coordonnateur de l'ONG *Afrique Verte*, 20 janvier 2006).

---

[31] *Instrument d'analyse du risque alimentaire : Présentation détaillée du Système Expert du SAP. Analyse, limites et propositions d'amélioration*, 51 p.

[32] « *(…) malgré les informations fournies par le Système d'Alerte Précoce, on avait identifié le contexte de vulnérabilité des communautés (…) du plateau dogon. (…). Parce que vous savez, au Mali, le Stock National de Sécurité est distribué à partir des recommandations du SAP … et comme le SAP disait qu'il n'y a pas de problème sur le plateau dogon…* » (Responsable à l'ONG *Christian Aid*, interview du 31 mai 2007).

Phénomène plus inquiétant mis en évidence par plusieurs personnes interviewées : l'existence de dysfonctionnements dans la gestion du dispositif institutionnel. Ils s'appuieraient sur les jeux d'influence des différents Ministères sectoriels impliqués. Ce déficit de coordination et ce cloisonnement se retrouveraient à tous les échelons administratifs (Région, Cercle, commune).

> *« On a senti venir la crise à cause des criquets et de la sécheresse. Mais beaucoup de partenaires n'étaient pas d'accord avec nous. Beaucoup pensaient que la situation était exagérée, trop exagérée. Comme on venait juste d'être rattaché à la Présidence, les gens ont pensé que l'on tirait un peu les choses à nous »* (Equipe technique du SAP, interview du 18 janvier 2006).
>
> *« Nous avions déjà écrit en avril 2005 au Premier Ministre comme au Président de la République pour attirer leur attention sur une éventuelle crise alimentaire. Le Premier Ministre a bien réagi mais malheureusement, le gouvernement a pris du temps pour nous répondre. (…). Ils nous ont [finalement] répondu et programmé une réunion avec cinq Ministres (Finances, Commerce et Industrie, Administration Territoriale, …). Mais ce jour-là a coïncidé avec l'arrivée d'Amani Toumani Touré [de retour de mission]. La réunion a été reportée à une date ultérieure »* (Présidente de l'*Association des Consommateurs du Mali*, interview du 20 janvier 2006).

Ce type d'auto-évaluation est un classique du genre (cf. texte de C. Arditi). *A posteriori*, chaque protagoniste entend prouver qu'il a agi de manière réfléchi, logique et efficace dans le sens de la résolution du problème et pour le « bien commun ». Car, *in fine*, la compétence se jauge autant à la capacité à proposer un schéma explicatif de la crise qu'à produire un discours justificatif « qui tient la route ». Quant à la légitimité, elle se fonde sur sa capacité à faire émerger certaines priorités dans l'agenda politique et médiatique et à faire valider, par ses pairs et ses interlocuteurs, un ensemble de normes et procédures définissant un cadre de référence pour l'action.

La gestion de la crise, proprement dite, recèle de nombreux points positifs à mettre à l'acquis du CSA – organe central de coordination - et donc du gouvernement. L'activisme de l'appareil d'Etat s'explique d'abord par une prise de conscience aigue des urgences alimentaires par le Président Amani Toumani Touré lui-même. Très présent, il effectuait des missions dans les régions touchées pour inciter fortement les populations « à rester sur place », jugeant préférable d'apporter une aide délocalisée. Le risque de tensions sociales, qu'aurait engendré la présence massive de réfugiés à Bamako, n'y était pas étranger. A chaque « carrefour médiatique », ses discours étaient empreints d'une certaine rhétorique guerrière, à l'image du militaire de carrière qu'il fut. Dès les premières difficultés alimentaires connues, un *Plan National de Réponses aux Difficultés Alimentaires des personnes et des animaux* a été mis en place (CSA 2005). Il comportait plusieurs volets : distributions gratuites de céréales notamment à partir du Stock National de Sécurité (SNS), ventes d'intervention réalisées par l'OPAM[33], ventes directes par offre publique aux opérateurs privés, appui en aliment bétail,… Ses activités se sont poursuivies jusqu'à la fin de l'automne 2005 et les nouvelles récoltes céréalières. Etant donné les ressources limitées du SNS[34], le gouvernement lançait parallèlement, dès le début de la crise, un appel mobilisateur à la communauté malienne expatriée. En dépit de cette mobilisation, la crise ne semblait pas en mesure d'être jugulée. D'où la décision de recourir, de manière massive, au marché international. Mais « *(…) ils ont attendu le mois de juin 2005 pour accorder une exonération sur [les importations de] riz, sans prendre attache avec ASCOMA* » (Présidente de l'*Association des Consommateurs du Mali*, interview du 20 janvier 2006).

Cet épisode est sans aucun doute celui qui a déclenché la polémique sociale et politique la plus vive entre les mois de juin et décembre 2005. Rappelons les faits brièvement. Le gouvernement décide d'accorder une exonération fiscale (TVA et taxes douanières confondues) aux importations en situation de pénurie alimentaire, pour une valeur de près de 3,6 milliards de francs CFA. Pour ce faire, elle accorde des licences temporaires d'importation. Tout doit aller très vite. Deux opérations majeures sont réalisées : 110.000 tonnes de riz et 100.000 tonnes de maïs devaient être importées en juin et juillet 2005. A partir de là, les analyses divergent entre les acteurs.

> *« L'Etat devait aller jusqu'au bout afin d'ouvrir les importations à tous et de dire : « nous détaxons mais les prix ne doivent pas dépasser un certain niveau ». Et au lieu que les prix baissent, ils ont grimpé, parce qu'il n'y a pas eu de négociation. On n'a pas forcé les commerçants à vendre à un certain prix alors qu'il y aurait dû avoir une convention avec les*

[33] Distribution, en novembre 2004, de 9146 tonnes de céréales à 1.000.000 de personnes dans 83 communes et de 13589 tonnes de céréales à 1.150.000 personnes dans 101 communes en mai –juin 2005.

[34] 15.000 tonnes réelles en stock à ce moment-là) contre un stock théorique de 38.000 tonnes.

opérateurs[35]*. [En réalité, pour les commerçants] leur [seule] exigence était de renflouer le marché. [C'est pourquoi,] la situation a, au contraire, empiré. Le Ministre des Finances est resté sur sa position de ne pas intervenir. En définitive, le Président [de la République lui-même] est intervenu, à la suite de nos différentes interpellations sur les radios libres (de Radio Patriote, Radio Kledon et de Radio Dédougou). Il a dit : « ce n'est pas normal qu'on détaxe et qu'il n'y ait pas eu d'impact [sur les prix] ». [Quand] on est dans une situation de crise, c'est une autre gestion qui doit être mise en place. N'étant pas économistes, ils ont cru que le marché était régulé par l'offre et la demande, or qui connaît les commerçants sait que ça ne marche pas comme ça. Pour commencer, ils ont pris trois commerçants, [choisis] à partir d'une liste restreinte et sans [avoir procédé à des] appels d'offres. Puis ils ont ouvert à d'autres commerçants. Or, un département technique ne peut pas prendre une décision, seul. Il faut agir en concertation. Si on exonère, alors il faut imposer un contrôle des prix. Les textes, la loi, permettent pourtant que l'on exerce un contrôle des prix* (Présidente de l'*Association des Consommateurs du Mali*, interview du 20 janvier 2006).

« Le gouvernement a décidé de diminuer les taxes pour faciliter les importations [de céréales] car le stock national [de sécurité] était pratiquement épuisé, il y avait de la rareté sur les marchés et les prix étaient élevés. Le prix du kilo de mil a ainsi grimpé jusqu'à 250 ou 300 francs CFA. Malgré tout ce qui a été fait, les prix n'ont pas bénéficié [diminué] de manière significative. C'est le problème des appels d'offres [lancé par l'Etat pour la fourniture de céréales] car tout le monde n'a pas droit au marché. Il faut un appel d'offres. [Mais sa réussite dépend de] la capacité financière et logistique du commerçant [qui l'emporte]. Ceux qui ont eu le marché n'ont pas fait le jeu avec les commerçants. Il y a des commerçants mécontents : ceux qui n'ont pas été retenu pour les appels d'offres. La presse a critiqué tout cela. La presse est libre. Elle dit ce qu'elle veut. L'Etat s'est laissé piéger par les commerçants. Ils ont vendu au prix fort. Ainsi au moment même où l'on avait baissé les taxes [d'importation], le prix du riz sur le marché mondial avait grimpé et était au plus haut [peut-être est-ce un élément d'explication supplémentaire]. Le Ministre du commerce et de l'Industrie va prendre des mesures grâce à cette expérience.

La polémique enfle à propos de « l'affaire Bakoré Sylla ». Les procès d'intention, les mises en accusation fusent. On reproche, par exemple, à l'importateur incriminé de ne pas avoir respecté le principe annoncé de vente à bas prix et donc, d'avoir spéculé. Dans d'autres journaux, au contraire, son rôle positif est mis en avant. Les importateurs rétorquent que l'Etat a eu tort d'accorder une exonération de 60 jours jugée trop brève, compte tenu des formalités et de la distance géographique. De surcroît, les difficultés d'accès au crédit bancaire ont pénalisé les commerçants ayant le moins d'entregent d'après plusieurs de nos interlocuteurs. « *Seuls trois ou quatre grands commerçants peuvent importer plus de 1.000 tonnes [en une seule fois]* » (responsable d'un programme de l'Usaid, interview du 25 janvier 2006. La possibilité d'une « *collusion entre les grands commerçants et les hommes politiques* » est même lancée et reprise dans les agences d'aide (agent de l'AFD, interview du 25 janvier 2006). Le mot de « spéculation » est lancé également. Un député, interrogé en janvier 2006, trouve la ficelle tout de même un peu grosse : les commerçants constituent des boucs émissaires commodes. D'ailleurs, certains n'ont-ils pas été exclus de « l'opération » ? Les journaux d'opposition dénoncent un possible monopole accordé à un importateur qui, de surcroît apporterait un soutien financier aux partis politiques. Le Ministre du Commerce et la Commissaire à la sécurité Alimentaire sont momentanément pris à partie mais « *ils ont répliqué. Au final, l'Etat aurait ainsi failli à son rôle de régulation, se serait fait piéger* » (Equipe Technique su SAP, interview du 18 janvier 2006) faisant preuve de partialité. « *Ce qui a fait défaut, c'est la concertation* » et la coordination achevait, en fin d'entretien, la responsable de l'*Association des Consommateurs du Mali* (interview du 20 janvier 2006).

****

L'analyse de la crise alimentaire de 2005 montre combien la sécurité alimentaire constitue au Mali un enjeu majeur.

Tout d'abord, parce que la dimension agricole de la sécurité alimentaire — dans ce pays caractérisé par la diversité des contextes de production —, reste prégnante et semble appelée à le rester. Quoiqu'on puisse dire sur la croissance urbaine et penser sur le marché. *A fortiori* au moment où les interrogations inquiètes sur la vulnérabilité croissante des sociétés sahéliennes au changement climatique envahissent les débats. Mais aussi parce que le politique, via le concept de

[35] Les exonérations de taxes à l'importation auraient du être contrebalancées par des prix modérés. Telle aurait du être la négociation entre l'Etat les importateurs.

souveraineté alimentaire (cf. texte de V. Bertout), fait son entrée dans un domaine jusque-là plutôt réservé aux agronomes, techniciens et développeurs et tend à mobiliser certains organes « représentatifs » du monde rural tandis que les « politiques » réinterprètent « à leur manière » la question agricole (en fonction d'échéances électorales par exemple). D'où aussi la réactivation d'un vieux discours colonial sur la mise en valeur des potentialités agricoles (cf. texte complémentaire sur la mise en scène de la sécurité alimentaire), qui s'adresse aux bailleurs de fonds (qu'il faut toujours mobiliser) comme aux Maliens (qu'il convient de rassurer), pour désigner la nouvelle « frontière alimentaire » de l'ambition nationale.

Ensuite, parce qu'au fur et à mesure que les outils techniques de prévention s'affinent (ajout d'indicateurs nutritionnels, déclinaison à l'échelle communale), que les cadres théoriques d'analyse s'enrichissent, la sécurité alimentaire (sans même espérer qu'elle parvienne à être « durable ») semble toujours aussi incertaine et aléatoire (cf. autre texte P. Janin et Janin 2009). Mieux, ces compléments, loin de simplifier les choses, impliquent une « montée en gamme » de la part des acteurs impliqués dans la gouvernance du risque alimentaire. Et, dans ce domaine, c'est surtout à la « société civile » de faire le « bond en avant ». Ainsi, les Ongs opérant dans le champ de l'aide (via des appels d'offre du PAM, de l'UE ou du HCR) cherchent, de plus en plus à légitimer leurs interventions par des analyses plus globales, en impliquant si besoin des experts extérieurs ou des chercheurs reconnus. Les plus ambitieuses et proactives n'ambitionnent pas moins que de jouer un rôle politique là où elles interviennent. Plusieurs pistes sont prospectées : la « nationalisation » des cadres, la mobilisation « de la base » ou la médiatisation des interventions. Du côté du monde associatif malien, les choses sont beaucoup moins avancées, manque de moyens financiers et de relais politiques obligent. Mais une dynamique similaire semble à l'œuvre : les coordonnateurs les plus aguerris d'organisations paysannes et quelques journalistes semblent avoir désormais suffisamment de recul et d'expérience pour produire un discours critique argumenté (presque scientiste) sur la sécurité alimentaire qui va bien au-delà du simple plaidoyer d'opinion.

Enfin, parce que, dans une certaine mesure, la crise a servi d'incubateur politique. En pratiquant un certain « parler vrai », l'Etat malien fait à la fois preuve de modernité tactique et d'un sens aigu des relations publiques, tant vis-à-vis des bailleurs de fonds que de ses électeurs.

> *« Notre dispositif de sécurité alimentaire n'a pas marché car il date de 25 ans et n'a pas été ajusté de manière à prendre en compte les changements. Il est obsolète. Il faut intégrer les mutations économiques. […] En fait, chaque année, on a apporté des solutions ponctuelles, sans vraiment avoir de vision, de cadrage [global] ».* (Commissaire à la Sécurité Alimentaire, interview du 19 janvier 2006).

La crise n'a pas été marquée par la « rupture d'un consensus » comme on pourrait le croire (le Mali n'est pas le Niger), tant la sécurité alimentaire fait l'objet d'approches et d'interprétation disparates au long cours. En revanche, elle aura fourni une opportunité « en or » à l'Etat malien de « reprendre la main » dans un dispositif institutionnel de gestion de la sécurité alimentaire de plus en plus extraverti, piloté à l'échelle macro- par les bailleurs de fonds au sein du PRMC ou micro- par les Ongs. C'est bien ainsi qu'il faut interpréter la création du stock d'intervention (même si le volume est minime) et la mise en place d'un réseau de banques de céréales (même si leur impact réel est réduit). Quant au choix de favoriser certains importateurs maliens, il était guidé par la nécessité de répondre à une urgence alimentaire mais peut également s'apprécier à l'aune de cette analyse.