



**HAL**  
open science

## **La lutte contre l'insécurité alimentaire au Mali.**

### **Dispositifs, discours, représentations et mises en scène**

Pierre Janin, Claude Null Arditi, Eve Fouilleux, Ivan Crouzel, Alain Marie, Sandrine Null Dury, Vincent Bertout, Charles-Édouard de Suremain, Elodie

Razy

#### ► **To cite this version:**

Pierre Janin, Claude Null Arditi, Eve Fouilleux, Ivan Crouzel, Alain Marie, et al.. La lutte contre l'insécurité alimentaire au Mali. Dispositifs, discours, représentations et mises en scène: Rapport de fin d'Action Concertée Incitative collective (CIRAD/IEDES-Université de Paris I/IRD) de l'ANR "Acteurs stratégiques, cadres normatifs de l'action et régulations des politiques alimentaires au Sahel" NPP21 (2004-2008). 2008. ird-00522598

**HAL Id: ird-00522598**

**<https://ird.hal.science/ird-00522598>**

Submitted on 1 Oct 2010

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Institut de recherche  
pour le développement



## Action Concertée Incitative

*« Acteurs stratégiques, cadres normatifs de l'action et  
régulations des politiques alimentaires au Sahel » NPP21*

Rapport scientifique

Novembre 2008

Coordonnateur  
Pierre JANIN (IRD)

Claude ARDITI (EHESS)  
Nicolas BRICAS (CIRAD)  
Vincent BERTOUT (post-doctorant)  
Ivan CROUZEL (MAE)  
Francis DELPEUCH (IRD)  
Sandrine DURY (CIRAD)  
Eve FOUILLEUX (CNRS)  
André GUICHAOUA (IEDES - Université de Paris I)  
Alain MARIE (IEDES - Université de Paris I)  
Elodie RAZY (LAU-CNRS)  
Charles-Edouard de SUREMAIN (IRD)



## **La lutte contre l'insécurité alimentaire au Mali. Dispositifs, discours, représentations et mises en scène**

La faim est-elle une fatalité ? L'insécurité alimentaire est-elle un domaine réservé aux experts ? On serait tenté de le croire face à la récurrence des situations de disette et de malnutrition dans les pays sahélo-soudaniens d'Afrique de l'Ouest. On serait également en droit de le penser étant donné la mise en scène médiatique et politique des crises alimentaires (l'année 2005 en constitue un bon exemple).

De nombreuses avancées ont été enregistrées depuis les graves crises climatiques des années 1970 et 1980 dans les outils de diagnostic comme dans les méthodes de lutte. Les politiques publiques sont toutefois restées relativement discrètes, apparemment faute de moyens et de concertation, mais il convient d'envisager d'autres explications plus politiques... Aussi la lutte contre l'insécurité alimentaire est-elle devenue une composante majeure des actions d'urgence humanitaire.

La compréhension et l'analyse de l'insécurité alimentaire se sont donc enrichies de multiples études, mais elles restent sectorielles, réductrices et dispersées : c'est pourquoi, aujourd'hui, les mesures simples et immédiates tendent à céder la place à l'analyse des dynamiques au long cours. Il n'en demeure pas moins vrai que ses causes, fondamentalement complexes, sont encore mal reliées les unes aux autres et mal hiérarchisées.

Tous les acteurs impliqués parlent-ils encore de la même chose ? On peut légitimement poser la question étant donné la diversité des approches, la multiplication des intervenants et les confrontations auxquelles elles donnent lieu. La réduction de l'insécurité alimentaire dans les sociétés et les espaces à risque - caractérisés par l'ampleur des aléas bio-climatiques, la vulnérabilité des populations aux chocs extérieurs, la précarité des ressources et la fragilité de l'action publique - n'est donc pas pour demain.

Rien n'est écrit pour autant. La fin du discrédit pesant sur l'État, l'implication croissante des sociétés civiles sont autant de ferments du changement dont il conviendra de tirer les leçons. Élargir l'horizon, en combinant les échelles temporelles et spatiales, en prenant en compte les interactions parfois négatives entre perception et décision, devrait également permettre d'améliorer la gouvernance globale du risque.

Autant de points essentiels qui seront abordés dans ce rapport issu d'une recherche collective associant le CIRAD, l'IEDES (Université de Paris I) et l'IRD (UR 106 jusqu'à la fin de l'année 2007). S'il s'appuie sur un riche corpus d'entretiens réalisés entre 2005 et 2007 à Bamako auprès des représentants des divers acteurs concernés (institutions publiques, Organisations Solidarité Internationale, ONG, associations locales), il présente également l'originalité (par rapport aux études précédentes) de donner tout sa place aux témoignages, à la parole et au vécu des populations vulnérables (familles, individus) des quartiers populaires.

De manière plus générale, il s'agit de montrer que l'insécurité alimentaire relève davantage d'une construction sociale et politique complexe, fondée sur une histoire longue, que d'une fatalité tenant aux caprices d'un environnement peu clément.

En 2008, la crise globale d'accessibilité alimentaire qui frappe durement les pays pauvres - habituellement caractérisés par leur déficit vivrier et la faiblesse de leur marge de manœuvre agricole et monétaire -, ne peut que confirmer cette problématique qu'il était intéressant d'affiner à partir d'une étude systémique du cas malien.



## Plan du rapport

<b>Partie I : politiques de crise</b>	<b>7</b>
L'insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest : cadres politiques et options techniques pour l'action ( <i>Pierre Janin</i> )	9
Essai d'anthropologie historique des politiques alimentaires au Mali ou « ignorer le passé expose souvent à le répéter » ( <i>Claude Ardit</i> )	37
La politisation des dispositifs institutionnels de la sécurité alimentaire au Mali : de la libéralisation au retour de l'État ( <i>Ivan Crouzel</i> )	93
<b>Partie II : dimensions négligées</b>	<b>103</b>
De la pauvreté à Bamako : une perspective anthropologique ( <i>Alain Marie</i> )	105
« Qui ne dîne pas ne dort pas ! ». De l'insécurité à l'incertitude alimentaire à Bamako ( <i>Charles-Edouard de Suremain &amp; Elodie Razy</i> )	153
Les dispositifs locaux de sécurité alimentaire au Mali ( <i>Vincent Bertout &amp; Ivan Crouzel</i> )	169
Acteurs, dispositifs institutionnels et productions statistiques : à propos de la construction des politiques de sécurité alimentaire au Mali ( <i>Sandrine Dury &amp; et Eve Fouilleux</i> )	199
<b>Partie III : mises en scène</b>	<b>189</b>
Leçons d'une crise alimentaire annoncée ( <i>Pierre Janin</i> )	221
La souveraineté alimentaire : nouvelle arène de confrontation ? ( <i>Vincent Bertout</i> )	243
La mise en scène de la lutte contre l'insécurité alimentaire : discours, postures et jeux d'acteurs ( <i>Pierre Janin</i> )	257



**Partie I :**  
**Politiques de crise**





## L'insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest : cadres politiques et options techniques pour l'action

Pierre Janin  
Géographe  
[Pierre.janin@ird.sn](mailto:Pierre.janin@ird.sn)

### Résumé :

L'insécurité alimentaire n'est pas un phénomène émergent, ni aléatoire, ni prédéterminé. Elle ne traduit pas nécessairement non plus une situation de crise. Même si elle varie dans l'espace et dans le temps, elle constitue fondamentalement un marqueur des sociétés sahélo-soudaniennes. Pour tenter d'y faire face, ces sociétés ont pendant longtemps cherché à sécuriser leur approvisionnement afin de faire face aux épisodes plus ou moins intenses de déficit céréalier avec des résultats très contrastés selon les contextes.

De nationale et étatique, la lutte contre l'insécurité alimentaire impose désormais un questionnement multi-scalaire et multi-causal aux solutions de plus en plus transitoires et complexes compte tenu du caractère aléatoire et contingent de la vulnérabilité à l'insécurité. C'est pourquoi, les professionnels du développement et de l'action humanitaire peinent parfois à poser un diagnostic efficient et apporter des réponses efficaces. Et ce, en dépit des avancées techniques et méthodologiques réalisées, depuis la fin des années 1980, dans le champ de la prévision du risque (cartographie spatiale, système d'information). Son caractère ubiquiste et composite n'est sans doute pas de nature à favoriser la prise de décision en situation de crise.

Par ailleurs, le cadre conceptuel, adopté par les différents intervenants institutionnels ou privés, conditionne fortement la nature des actions à mener, avec un effet auto-limitant et auto-justifiant. Des choix décisifs s'imposent avec des conséquences pas toujours mesurées. Ainsi est-il préférable de décliner les composantes du risque ou de les combiner ? Doit-on privilégier des indicateurs ponctuels de déficit, de difficultés d'accès, de faible capacité ? Et si oui, à quelle échelle ? Comment mieux prendre en compte les évolutions dynamiques ? A qui sont-elles destinées les informations recueillies ? Et pour quel type d'intervention ?

Documents programmatiques, rapports d'étude et bulletins d'alerte seront mobilisés pour rendre compte de la dimension géographique et politique du risque au sein du système alimentaire malien et sénégalais.

L'étude des pénuries, des disettes et des famines en Afrique subsaharienne se porte bien : historiens et anthropologues (Chastanet 1991 et 1992 ; Copans 1975 ; Gado 1993 et 1995 ; Lofchie 1975 ; Shipton 1990) ont passé le relais aux professionnels de l'intervention humanitaire et de l'expertise du risque (ONGs internationales et bureaux d'études). Elle semble avoir gagné en résonance médiatique grâce à la « mise sur le marché » de kits méthodologiques et de produits techniques, à défaut de parvenir à intégrer le temps et l'espace - géographique et social - comme des marqueurs complexes de l'insécurité.

De fait, la définition même du risque alimentaire n'incite pas à la simplicité : la difficulté, pour les ménages et les individus, à s'approvisionner en denrées de base, en temps opportun et à moindre coût, selon des critères de quantité et de qualité établis, dans le respect des spécificités locales (Janin 2005). En milieu rural, elle renvoie fortement aux situations d'insécurité alimentaire caractérisées par la récurrence du phénomène de soudure alimentaire saisonnière. Celle-ci est avant tout liée à l'insuffisance des récoltes céréalières, aux capacités réduites des sociétés locales à y faire face durablement ainsi qu'à la nature des régulations marchandes et politiques en place (Courade 1989, 1998 ; Janin 2004 et 2006a). En milieu urbain, ce risque est plus aléatoire économiquement, plus diffus temporellement et plus inégalitaire socialement dans la mesure où la consommation dépend essentiellement des achats réalisés sur le marché (WFP 2002b).

La difficulté manifeste qu'ont les acteurs à s'en prémunir tient d'abord à la nature protéiforme du risque (Cambrézy et Janin 2003 ; Courade 1989 ; Kermel-Torres et Roca 1995) : il se décline ainsi à chaque séquence d'une sécurité alimentaire élargie, qui s'étire désormais des questions de durabilité environnementale et de productivité agricole, à celle des transferts géographiques, sociaux et générationnels en passant par la dimension économique et sociale de l'accès au marché, jusqu'aux aspects de mobilisation des denrées pour la consommation et la sécurité nutritionnelle (WFP 2002a ; PAM 2006 ; Klennert 2006). Et cette dernière n'en finit pas d'évoluer au gré des enrichissements conceptuels et des réorientations conjoncturelles des politiques de lutte (Gherzi et al. 1996 ; Maxwell 1996). Il n'est pas rare, en outre, d'entretenir l'amalgame entre cause de risque et effets induits (Dilley et Boudreau 2001).

Une autre difficulté réside dans la difficulté de l'approche proposée à mettre en œuvre qui doit nécessairement combiner facteurs proches et déterminants lointains, temps immédiat et temporalités plus longues, mesure conjoncturelle des états et prise en compte des dynamiques. Elle conduit fondamentalement à n'exclure aucun postulat, aucun déterminant, aucune causalité (Misselhorn 2005). A la nécessité de quantifier des états en fonction des normes de satisfaction souvent fluctuantes s'ajoute de plus en plus une demande experte pour l'analyse empirique des processus en cours et pour l'établissement de *scenarii* prospectifs de sortie de crise.

Enfin, cette ouverture se heurte aussi à la diversité des choix méthodologiques et techniques : doit-on privilégier la spatialisation des facteurs de risque objectivés (que l'on appelle souvent aléas probabilisables, risque-cause ou encore éléments potentiels de vulnérabilité), favoriser la cartographie de la variabilité territoriale de leurs effets (mais selon quel pas de temps et quels seuils de mesure ?) ou rendre visible la représentation de sa perception (risque subjectivé et hiérarchisé mais pour quels acteurs) ? Les produits proposés aux décideurs doivent-ils plutôt hiérarchiser des unités spatiales homogènes à l'aide d'indicateurs ou s'efforcer de prendre en compte l'hétérogénéité des situations vécues à l'aide de marqueurs sociétaux ?

Autant d'options, en termes d'identification et de représentation des « espaces à risques » ou des « catégories vulnérables », dont les attendus politiques se révèlent forts en termes de gestion et de prévention (Club du Sahel-CILSS-CEDEAO 2005). C'est pourquoi, une véritable géopolitique du risque d'insécurité alimentaire reste encore un « territoire à conquérir ».

Pour rendre compte de la dimension géographique et politique du risque et de sa gestion au sein du système alimentaire malien et sénégalais, différentes sources d'information ont été mobilisées : des entretiens directs ouverts auprès d'intervenants (étatiques, internationaux ou associatifs), des documents programmatiques définissant un cadre pour l'action, des bulletins d'alerte alimentaire présentant des situations conjoncturelles et, en fin, des articles scientifiques.

## 1. Pluralité et complexité du risque

Le concept de risque occupe une place centrale dans la problématique de la sécurité alimentaire (Brooks 2005, Adger 2006) dans la mesure où cette dernière résulte essentiellement de la faible capacité des acteurs à répondre de manière efficace à des chocs et des imprévus, variables dans le temps et dans l'espace.

## 1. 1. Les déclinaisons du risque

Quelles sont les dimensions du risque ? Est-il même envisageable de parler de définition commune ? Pour le sens commun, il est compris comme un phénomène extérieur déstabilisant, objectivement probabilisable, à la différence de l'aléa<sup>1</sup>, avec lequel les acteurs, individuels ou collectifs, doivent composer, faute de pouvoir durablement et efficacement s'y soustraire. Diversifié par nature, il se caractérise par une fréquence, une durée et une intensité. Il peut également se dupliquer en un même lieu ou se répliquer dans le temps. C'est pourquoi, il peut s'étudier à différentes échelles de mesure et à différents niveaux d'analyse (Ferras 1992 ; Blanc-Pamard 2005).

Dans le concept de risque<sup>2</sup>, il convient de considérer les aspects suivants : la nature du risque, implicite ou explicite, plus ou moins prévisible (intuitivement, empiriquement) ou probabilisable (mathématiquement ou statistiquement) ; le degré d'exposition à ce risque et le niveau de sensibilité/réceptivité d'un groupe ou d'une personne à ce risque, susceptible d'avoir des effets négatifs, effectifs ou potentiels sur les conditions de vie des agents concernés. Cette exposition sera d'autant plus élevée que les risques sont multiples, cumulables et non probabilisables. Elle pourra également fluctuer dans le temps et dans l'espace en fonction de la durée et de l'intensité du risque et de la capacité des acteurs concernés à s'en prémunir. Cette réactivité et cette résilience s'appuieront sur une combinaison de mesures de protection, de diversion, de minimisation ou d'anticipation du risque. Certains y seront donc plus ou moins vulnérables. Sa perception et sa représentation seront, en outre, susceptibles de renforcer son incidence en orientant certaines prises de décision. Elles dépendent la fois de schémas comportementaux hérités (liés à la pression du milieu social), de l'histoire individuelle (expérience passée et formation acquise) et du niveau d'information (quantité et qualité de l'information, niveau de compréhension).

De nombreuses disciplines traitent de l'identification, de la représentation et de la gestion du risque. L'agronomie et la géographie se sont plus particulièrement intéressées aux déclinaisons temporelles du risque agricole et environnemental (Eldin et Milleville 1990) ainsi qu'à la vulnérabilité des territoires et des sociétés aux catastrophes naturelles<sup>3</sup> (Pigeon 2002). A l'heure actuelle, les géographes s'essaient aussi à des développements théoriques et heuristiques. Les politologues ont davantage insisté sur les situations de famine et de vulnérabilité dans les zones de conflits armés et leurs effets déstructurants sur les systèmes agricoles et sociaux.

Pour leur part, les économistes ont surtout développé des modèles d'analyse comportementale et prédictive face à des chocs extérieurs brutaux, mettant en exergue les réponses adverses de minimisation ou de contournement du risque de la part des ménages par exemple, dans un contexte d'asymétrie informationnelle. En revanche, les économistes ont peu insisté sur la part du risque lié à la nature inégalitaire des rapports marchands de proximité ou les formes de transfert du risque financier dans des économies à très faible revenu. Les situations de ce type sont plus nombreuses qu'il n'y paraît. Elles mettent en prise, de manière durable et souvent exclusive, des petits producteurs ruraux avec des collecteurs - susceptibles d'acheter « sur pied », à vil prix, des récoltes céréalières déjà gagées, faute de pouvoir faire jouer la concurrence - ou des consommateurs pauvres avec des détaillants pratiquant des avances usuraires dont il est difficile de sortir. Avec le désengagement de l'Etat du domaine agricole, la marchandisation accrue des services sociaux de base (éducation, santé) dès la fin des années 1980, la dimension économique du risque est de plus en plus prégnante. Certains mettent même en avant sa progressive déterritorialisation à l'heure de la globalisation (Mazurek 2004).

<sup>1</sup> L'incertitude, quant à elle, recouvre des phénomènes dont l'existence est implicitement et subjectivement prévisible grâce à l'expérience et la connaissance intime de l'environnement naturel ou sociopolitique mais dont l'occurrence n'est pas mathématiquement probabilisable (ex : incertitude commerciale, incertitude de prix).

<sup>2</sup> Se reporter au document synthétique de M. Garavini (1997).

<sup>3</sup> Par risque environnemental, on considère l'ensemble des phénomènes naturels brusques, prévisibles ou pas, dont les effets sont plus ou moins contrôlables et maîtrisables par l'homme.

D'une manière générale, chercheurs, experts et décideurs s'en tiennent plutôt à des typologies classificatoires et additives du risque<sup>4</sup> même si certains d'entre eux ne s'interdisent pas les synthèses ou les exercices modélisateurs. La démarche consiste alors à s'interroger sur la survenance et l'imminence d'un phénomène, avant d'en évaluer son intensité et de lui donner une expression spatialisée (localisation, étendue). Ainsi, ses causes et ses manifestations sont généralement mieux décrites que la nature des perceptions individuelles, des réponses collectives et de leurs effets (Smith et *al.* 2000a). On se situe donc encore souvent dans une approche standard, positiviste et quantitative, d'analyse du risque alimentaire (Chevassus-au-Louis 2000). On reproche également aux scientifiques de mal faire le lien, entre les différents facteurs de risque et de ne pas assez insister sur la prise de risque que les comportements des acteurs génèrent (Heitzmann et *al.* 2001).

Inversement, en termes d'analyse du risque, la place accordée aux ruptures (les situations de crise) par rapport aux évolutions du temps plus long (les péjorations) semble excessive. Le risque est, en effet, trop souvent considéré, par les décideurs comme les professionnels de l'aide, comme un phénomène conjoncturel exogène et moins comme le résultat d'un processus socialement construit. Il est, en effet, plus facile de spatialiser des indicateurs ponctuels, hâtivement collectés lors d'enquêtes participatives rapides que d'élaborer des analyseurs plus complexes des interactions entre espace, territoire, sociétés et ressources. Toutefois, l'endogénéisation du risque gagne progressivement en importance dans les analyses institutionnelles comme le montre le succès du concept de vulnérabilité, appliqué au fait alimentaire en Afrique (WFP 2001). Car, si l'insécurité est essentiellement un marqueur ex-post d'un déficit alimentaire mesuré, la vulnérabilité est plutôt à considérer comme un analyseur ex-ante d'une exposition et d'une sensibilité à un risque, difficile à délimiter (en termes de durée, d'intensité et de récurrence), à anticiper et à gérer.

## 1. 2. Les approches du risque d'insécurité

Dans les études portant sur la sécurité alimentaire en milieu rural africain, plusieurs types d'approche peuvent être distingués mettant en exergue l'ambiguïté qui règne autour du risque.

La première s'appuie sur un postulat **fixiste et déterministe**. Elle définit essentiellement le risque d'insécurité comme un phénomène extérieur au territoire, exogène aux sociétés en place, même s'il contribue à les façonner, par les interactions et rétroactions permanentes (d'Ercole 1994). Le risque est alors à considérer comme une « cause » objectivée, identifiable et probabilisable dont il conviendra de mesurer les effets (la vitesse de diffusion, l'ampleur de l'impact,...). Il est l'expression spatialisée d'un aléa, ponctuel ou diffus, plutôt bio-climatique (sécheresse, inondation) ou agronomique (attaque de ravageur ou maladie phytosanitaire) mais également économique (instabilité des prix mondiaux des matières premières agricoles par exemple), auquel il est possible de s'attendre, par expérience, mais dont il est difficile de se prémunir, compte tenu du faible niveau d'information prévisionnelle et de faibles capacités à mettre en place des contre-mesures<sup>5</sup>. Ces facteurs de risque, d'intensité et de durée variable, diffus ou localisés, constituent donc le substrat causal qui fondent les fragilités et les vulnérabilités des systèmes de production à l'origine du risque alimentaire précédemment défini (Adger 2006). Un tel risque se mesure par les « écarts à la normale » d'une situation de référence mais également en référence à un ensemble de normes préalablement définies et diffusées (de consommation, anthropométriques,...). Et si ce modèle explicatif n'a pas entièrement disparu, nombre de diagnostics des crises alimentaires au Sahel intègrent désormais certains paramètres endogènes.

Toute la difficulté consiste ici à faire la part entre une prospective des menaces potentielles ou avérées comme des handicaps et des contraintes et la cartographie de leur impact effectif cumulé dans le temps et dans l'espace. On se situe donc ici plutôt dans une analyse descriptive et compilatoire, s'appuyant sur des diagnostics macro-environnementaux ou économiques et sur l'étude diachronique des rapports de type « nature-culture » au sens large que l'on cherchera à représenter de la manière la plus compréhensible par les lecteurs. Les monographies villageoises et régionales ou rapides (de type Rapid Rural Appraisal ou MARP) approfondies (de type atlas) ont

<sup>4</sup> On retrouve par exemple cette juxtaposition dans la présentation pédagogique et militante des déterminants de l'insécurité alimentaire (Madeley 2002) et des facteurs de risque appliqués au champ de la sécurité alimentaire (Lovendal et Knowles 2005). Webb and Rogers (2003) considèrent quatre grands types de risque à l'origine des situations d'insécurité alimentaire : les calamités naturelles, les chocs économiques, les imprévus sociaux, les accidents sanitaires. Se reporter au Rapport 200-2001 de la Banque Mondiale (p. 136).

<sup>5</sup> Le risque peut donc être formulé ainsi : risque = aléa + vulnérabilité (Gallopain 2006).

longtemps constitué les outils privilégiés de ce type d'analyse. Si une telle approche n'exclut pas l'implication humaine, elle tend souvent à l'externaliser du schéma causal ou à lui assigner une fonction « réparatrice » post-crise, le cas échéant, mais rarement à la considérer comme centrale.

Ceci ne conduit-il pas à figer et simplifier les situations de risque et à inciter experts et « développés » à entériner l'existence d'un fatalisme mimétique (Gallais 1994) ? En s'appuyant trop exclusivement sur certains indicateurs, déjà disponibles et bien étalonnés, le risque de survaloriser les fragilités apparentes au détriment des vulnérabilités réelles est grand. Avec pour effet aussi de proposer un ciblage géographique erroné et une identification erratique des plus vulnérables (Janin et Martin-Prével 2006 ; Janin 2006b), loin des catégorisations convenues établies. Et si l'idée d'un tel décalage n'est pas en soi novatrice, il est regrettable qu'elle ne fasse pas plus l'objet de débats au sein du cercle des professionnels de l'humanitaire.

*« Les risques alimentaires recouvrent des réalités différentes selon le contexte (guerre, paix), l'échelle spatiale d'analyse (village ou région), le milieu (urbain, rural) ou le degré d'extraversion économique. Parce qu'ils ne sont pas seulement liés à la nature des écosystèmes, aux conditions biophysiques de tel ou tel milieu, ils doivent être envisagés dans leurs différentes dimensions : naturelles comme économiques, culturelles et politiques. Et la c'est bien l'emboîtement des facteurs explicatifs, ainsi que le contexte géographique qui en déterminent les formes. En terme de risque, il importe de bien faire la distinction entre insécurité, inaccessibilité alimentaire, famine, faim, disette, malnutrition, sous-nutrition et carences alimentaires, avec des intensités et durée variables, même s'ils peuvent coexister » (Cambrézy et Janin 2003).*

La deuxième approche, encore fortement prégnante est d'essence **possibiliste et déductive**. Le risque se situe alors plus dans le décalage entre des potentialités agricoles mobilisables (au sein du complexe eau-sol-plante)<sup>6</sup>, des sources de revenu aléatoires et incertaines et les besoins alimentaires réels des individus. Le risque est également à situer dans les écarts entre les ressources alimentaires réelles disponibles et les normes théoriques, souvent fluctuantes, de satisfaction alimentaire, presque toujours rapportées à un minimum équivalent-calorique de consommation. Cet état du risque reste presque toujours énonciatif et rarement mesurée à l'échelle individuelle, faute de temps et de moyens. On s'oriente le plus souvent vers des bilans alimentaires par ménage, par unité spatiale de résidence ou par unité administrative (département, région, Etat).

Cet écart entre ressources alimentaires théoriques et ressources réelles produites a de multiples causes, tantôt héritées et « édictées par la nature » (pauvreté des sols par exemple), tantôt construites (insuffisante restitution de la fertilité) liée à la perte de savoir-faire. Si des gains de productivité agricole sont possibles, ils restent toutefois difficiles à mettre en œuvre dans le cadre des petites exploitations agricoles à faible marge de manœuvre agronomique ou financière. Etant donné, le caractère rudimentaire de l'outillage et le manque de trésorerie, le travail familial est le seul facteur de production faisant l'objet d'intensification. Ainsi, l'usage d'intrants externes est presque toujours circonscrit à certaines « enclaves » géographiques (périmètres hydro-rizicoles ou zones cotonnières) bénéficiant d'encadrement et d'appui dans le cadre de rapports de travail contractualisés.

Ce décalage entre le « possible » et le « nécessaire » a souvent donné naissance à des discours normatifs et moralisateurs peu nuancés sur l'archaïsme des systèmes de production et l'irrationalité paysanne qu'il importe de réexaminer (Courade 2006). L'imparfaite maîtrise de l'eau et la difficile sécurisation foncière et la faiblesse des investissements productifs (comparés à l'importance des dépenses sociales réalisées) reviennent parfois, à cet effet, comme des « jugements » définitifs, lancinants et délétères dans les discours et les écrits des décideurs. C'est un peu vite passer sous silence que la variabilité des potentialités et leur inégale répartition dans les « milieux » soudano-sahéliens par exemple n'aurait pas permis le maintien d'activités agricoles et de présence humaine durables sans l'efficacité des savoir-faire locaux (Ouedraogo 2006). Dans tous les cas, cette dimension du risque d'insécurité alimentaire est plus difficile à décrire, analyser et représenter à des échelles spatiales moyennes car il nécessite une connaissance précise des potentialités agro-environnementales, des systèmes de production, des contraintes démographiques et des logiques sociales (Raynaut et al. 1997, CILSS-AGHRYMET 2000).

<sup>6</sup> Susceptibles d'être transformées en ressources de toute nature par un ensemble de techniques agricoles.

Enfin, une dernière conception, plus récente, donne au risque une dimension *dynamique*, voire même *quasi-systémique*, plus complexe et féconde heuristiquement. Le risque est un risque « situé », c'est-à-dire contextualisé dans le temps et dans l'espace et subjectivé en fonction des perceptions et des représentations des différents types d'acteurs impliqués. Il dévoile la manière dont un individu, un groupe ou une société gèrent les aléas auxquels ils sont exposés et produisent, par-là même du risque. Ici, ce qui l'emporte dans l'analyse ce ne sont plus la mesure du risque (durée, intensité, fréquence) et les réponses adverses des acteurs mais la nature même de la régulation sociale et politique qui organise et construit le risque (Carr 2006). Le risque devient le produit même de l'action sociale et économique. Il se niche aussi dans les dysfonctionnements<sup>7</sup> de la régulation globale du système alimentaire, inhérents à la pluralité des normes mises en œuvre et à la diversité des logiques d'action.

Selon cette conception, le risque d'insécurité est alors appréhendé de plusieurs manières. Il s'exprime d'abord par l'ampleur du déficit alimentaire entre une demande de consommation, qui ne peut se comprimer indéfiniment, et une offre pas toujours accessible, faute de pouvoir y accéder physiquement ou économiquement. Mais, il se situe beaucoup plus dans l'(in-)efficacité des réponses apportées à une situation ponctuelle de manque et par l'(in) efficacité des décisions et des actions, sur un horizon temporel qui s'élargit. A ce stade, le risque intègre même les déterminants « amont » des temporalités plus longues liées aux différentes formes de mobilité ou de gestion environnementale par exemple. Ainsi considéré, le risque renvoie à la manière dont un individu ou un groupe (une famille ou un village) gère, dans le temps et dans l'espace, certains déséquilibres alimentaires en fonction du champ de contraintes et de ressources, locales, nationales comme internationales dans lequel il s'insère (Corbett 1988 ; Lovendal et Knowles 2005). Ce qui revient à étudier, par un suivi d'indicateurs, la manière dont chaque « acteur », individuel ou collectif, prépare et affronte des situations de déficit alimentaire, conjoncturel ou plus pérenne, avéré ou ressenti comme tel (Adams et al. 1998 ; Courade et al. 1987). Une telle approche implique nécessairement un élargissement du contenu sémantique et thématique du terme de « ressources », tant matérielles, sociales que symboliques, dont la reformulation la plus aboutie semble être désormais le concept de « capacités » (Courade 2001). Ceci explique sans doute l'effort d'investigation réalisé autour de la « gestion des ressources » et des « stratégies de recours » (essentiellement alimentaires et monétaires) fournissant des typologies classificatoires hiérarchiques sans aucun doute utiles au décideur mais un peu réductrices. Car ces approches peinent quelque peu à mettre en relation et en cohérence les anticipations éventuelles du manque comme les modes de transfert du risque dans le temps et dans l'espace et le rôle des régulations marchandes et politique plus lointaines ainsi que des transferts communautaires<sup>8</sup> (Adams 1993).

Chaque approche renvoie à des dominantes disciplinaires particulières mais aucune ne s'affranchit définitivement des autres, dans la mesure où aucune n'envisage le risque en dehors de la présence humaine. De fait, un individu soumis à un tel aléa y est plus ou moins vulnérable, selon la durée de son exposition, son degré de sensibilité et sa capacité à y faire face (Brooks et al. 2005). Cette dernière dépend de plusieurs éléments : le niveau de disponibilités alimentaires (cultivées sur l'exploitation), les ressources monétaires mobilisables (par décapitalisation d'avoirs ou quête de numéraire), la qualité des liens d'entraide. Une réflexion plus aboutie montre aussi que la nature même des régulations portant sur l'accès aux facteurs de production (eau, terre, bois) comme aux ressources (bétail, céréales, épargne, commerce, relations) elles-mêmes joue un rôle fondamental. En ce sens, celui qui a la capacité effective de gérer la ressource (la consommer, la transmettre ou la redistribuer), même s'il n'est pas le « propriétaire » éminent, et qui peut, dans le même temps, participer à la définition des normes sociales de son usage, accède à une forme de résilience d'autant plus durable qu'elle s'inscrit dans l'ordre socio-politique en place (Molnar 1999 ; Carr 2006). Ce dernier dévoile par-là même la reproduction inégalitaire, imposée et/ou acceptée, du risque dans des espaces sociaux encore fortement communautaires. Cette avancée devrait donc inciter à entreprendre une véritable géopolitique du risque d'insécurité alimentaire à grande échelle comme à petite échelle (Janin 2004).

<sup>7</sup> Ils peuvent être liés à des interactions ou des rétroactions négatives, dans le temps comme dans l'espace, entre des acteurs aux logiques d'action peu complémentaires et concurrentes.

<sup>8</sup> Que les géographes renomment « solidarités socio-géographiques ».

## 2. Politiques de gestion du risque d'insécurité alimentaire

La sécurité alimentaire n'a cessé de préoccuper les décideurs et d'interpeller les professionnels de l'aide conscients des enjeux qu'elle recèle et des risques globaux (sociaux, économiques, nutritionnels, sanitaires, politiques) qu'elle fait peser sur les sociétés et les territoires (Courade 1996). Toutefois, dans ces sociétés sahélo-soudaniennes, le caractère aléatoire et récurrent du risque d'insécurité alimentaire constitue une spécificité à prendre en compte aussi bien pour l'analyse que pour le ciblage des interventions.

Les approches de l'insécurité alimentaire et les stratégies pour la combattre en Afrique sahélo-soudanienne ont cherché, depuis l'époque coloniale, à moduler entre différentes options techniques: stockage de réserve<sup>9</sup>, péréquation géographique entre zones excédentaires et déficitaires, achats sur le marché extérieur, octroi d'aide. Et si les cadres normatifs d'action se sont renouvelés au fil de décennies, les types d'acteurs impliqués (Etat, ONG, médias, réseaux marchands,...) ont sensiblement peu changé (S. Maxwell 1996).

### 2. 1. Stratégies nationales de sécurisation de l'offre

Dans l'« Afrique des savanes et des greniers », la principale crainte « malthusienne » exprimée par les sociétés locales comme par les autorités coloniales, est de manquer de nourriture. Elle renvoie néanmoins à des schémas explicatifs très différents. Le pouvoir colonial n'a cessé de fustiger l'imprévoyance et la paresse des paysans<sup>10</sup> tandis que ceux-ci mettent en avant la fatalité. La faim est un phénomène banal comme l'illustre la litanie des crises de subsistance au cours des siècles précédents (Gado 1993 ; Chastanet 1991 et 1992 ; CILSS 2004). Le nombre d'années globalement déficitaires en termes de céréales produites l'emporte sur les années excédentaires à l'échelle nationale comme à l'échelle des ménages. C'est un aspect structurel de l'histoire économique et politique des sociétés sahéliennes. Ces déficits ont des causes diverses, tant conjoncturelles (sécheresse, criquets) que structurelles (dégradation de la fertilité et des pâturages, faiblesse des revenus) souvent renforcées par un enclavement géographique dans certaines régions. Si à l'époque précoloniale, ces épisodes dramatiques étaient contingentés par un ensemble de pratiques paysannes fondées sur une parfaite connaissance des potentialités, des ressources et des contraintes, le système colonial mis en place a contribué à désorganiser les systèmes de subsistance et de solidarité (Raynaut 1975) par les impositions économiques et le mode de « commandement ». Les disettes localisées qui en découlent favorisent le développement d'une insécurité de basse intensité (vols de proximité) tout en accroissant le risque de crise sociale et politique de plus grande ampleur (émeutes de la faim) qui a toujours préoccupé les gouvernants. Et si les famines restent exceptionnelles, la sensation de faim elle-même est un phénomène souvent banalisé, tant socialement que politiquement.

Jusqu'au début des années 1930, le pouvoir colonial intervient peu. L'optimisme semble même prévaloir sur les capacités locales à faire face aux sécheresses et aux besoins céréaliers des populations (Glenzer 2002). Il faut attendre la famine de 1931-1932 pour qu'une action de grande ampleur se mette en place. Elle s'oriente, dès lors, dans plusieurs directions : la lutte contre les calamités naturelles (ravageurs et maladies), l'amélioration de la production agricole, la mise en place de réserves, la mise en place de secours aux nécessiteux alimentaires. Ces différents volets ont connu des réussites mitigées. Ainsi, la lutte contre le péril acridien a souvent été parcellaire, tardive et sélective, faute de moyens techniques appropriés et de suivi. L'intensification agricole et la vulgarisation de nouvelles techniques agricoles via des fermes pilotes, ont surtout été tentées le long des fleuves Sénégal et Niger, dans des périmètres hydro-agricoles coûteux à mettre en place et à entretenir (intrants et techniques d'irrigation). C'est pourquoi, l'accroissement de la production est resté circonscrit à certaines filières emblématiques d'une économie de traite (arachide au Sénégal, coton au Mali et au Burkina Faso) ou de la recherche agronomique (riz au Mali), dans la perspective d'un approvisionnement urbain croissant à mettre en place. Quant aux cultures

<sup>9</sup> Greniers de réserve, silos coloniaux, stock national de sécurité, greniers familiaux et banques de céréales renvoient à la même préoccupation stratégique face au risque d'insécurité alimentaire.

<sup>10</sup> Pendant la famine de 1931, le Ministre des colonies Albert Sarraut écrit : « *Les causes d'insuffisance des récoltes sont complexes ; outre la coalition des éléments défavorables de tout ordre, nous nous heurtons souvent à la passivité de l'indigène qu'une accoutumance ancestrale a asservi totalement à la nature. Outre le problème idéologique, le poids du système d'exploitation despotique mis en place pendant la colonisation ne peut que favoriser la désintégration sociale et la dislocation des réseaux de solidarité* » cité par Gado (1994).



céréalières locales (mil, sorgho), elles n'ont pas fait l'objet de plans concertés de développement aussi bien avant qu'après les Indépendances. Le pouvoir colonial instaure de nouvelles formes de prévoyance : le grenier de soudure ou grenier familial, mis à disposition du cultivateur en cas de besoin conjoncturel tandis que le grenier cantonal ou grenier de disette joue le rôle de stock de réserve. L'année suivante, le grenier de disette est conservé pour un usage quotidien lors de la soudure. Sans résultat véritablement probant<sup>11</sup>. De son côté, l'assistance alimentaire réalisée par les Sociétés Indigènes de Prévoyance était sans commune mesure avec les déficits estimés et les besoins réels des populations. Qui plus est, elles restaient soumises au bon vouloir de l'administration coloniale<sup>12</sup>. Parallèlement, était reconnu la notion d'alimentation « saine, nutritive et adéquate pour tous » (Conférence sur l'Alimentation et l'Agriculture 1943) dont l'argumentation servit à la création d'agences bilatérales écoulant les excédents agricoles outre-mer dès les années 1950.

*« Les populations Peul, Zarma-Songhay, Gourmantché, Mossi ont gardé en mémoire les souvenirs atroces de trois grandes famines : la famine des années 1901-1903 connue sous le nom de lse-neere (vente des enfants) ; la famine de 1913-1914 considérée comme la plus grande et la plus sévère de l'histoire du Sahel, appelée par les populations gande-beeri (espace étendu à perte de vue) ; la famine de 1931-1932 occasionnée par une grande invasion acridienne » (Gado 1994)*

*« Des années 1930 à la décolonisation la situation alimentaire s'est considérablement dégradée à partir de la campagne agricole 1927-1928. Le début des années 1940 a été déficitaire dans plusieurs régions sahéliennes. Les années 1972-1973 et 1984-1985 ont été particulièrement dures et ont été qualifiées de « famines ». En dehors de ces deux crises majeures d'autres famines plus ou moins généralisées ont concerné un grand nombre de pays du Sahel. C'est le cas du Niger, du Mali et du Burkina Faso en ce qui concerne la situation alimentaire critique observée au cours des années 1990-1991, 1995-1996, 2000-2001. Le déficit céréalier important a été mis sur le compte d'une pluviométrie globalement défavorable. En 1994, la situation de crise alimentaire fut aggravée par la dévaluation du franc C.F.A. qui a renchéri les importations alimentaires » (CILSS 2004).*

Les stratégies de sécurité alimentaire après les Indépendances étaient adossées à la même vision macro-économique de la question et subordonnée au prisme productiviste du développement agricole. Par « stratégie », il faut considérer la mise en place coordonnée d'instruments efficaces de politique agricole et, plus généralement, économique visant à atteindre la sécurité alimentaire nationale (Azoulay et Dillon 1993). L'augmentation de la production alimentaire était jugée prioritaire, vitale et possible par les gouvernants nationaux et les agences panafricaines (Plan de Lagos de l'OUA d'avril 1980). Les grands hydro-aménagements et les sociétés de développement par produit, assorties d'un encadrement paysannal fort (Office du Niger, OMVS), parfois héritées de la colonisation, ont été les exemples les plus édifiants de cette ambition partagée, parfois démesurée. Le maître mot était la quête de l'autosuffisance céréalière<sup>13</sup>, bien plus qu'alimentaire, avec parfois des accents nationalistes (indépendance alimentaire), les résultats en termes de volumes produits et de la pérennité de l'offre nationale l'emportant sur toute considération de rentabilité afin de couvrir de manière autonome les besoins nationaux (Minvielle 1997). La question alimentaire restait en phase avec la lecture économique d'un (sous-)développement autocentré, d'une « déstructuration interne du système alimentaire et de sa soumission à l'extérieur » (Labonne 1986). Sauf cas particulier, la recherche de l'autosuffisance n'impliquait pas le refus des importations mais bien davantage le développement de la capacité nationale à faire face à des crises alimentaires.

<sup>11</sup> Le Gouverneur Blacher témoigne : « les greniers n'ont jamais existé en nombre suffisant. Il était impossible de les remplir annuellement... En outre aucune réglementation ne précisait les conditions dans lesquelles les populations pouvaient en disposer... Les greniers constituaient plutôt des réserves pour les chefs et les notables que de véritables secours pour la masse des populations » (cité par Gado 1994).

<sup>12</sup> En 1948, un rapport sur leur fonctionnement en AOF constate « qu'à des degrés divers, toutes les sociétés de prévoyance n'ont exercé que des activités étrangères à leur objectif ». Elles seront supprimées en 1953 et remplacées par les Sociétés mutuelles de production rurale (SMPR) qui n'auront guère plus de succès.

<sup>13</sup> Celle-ci était définie comme « la capacité du pays à fournir à la population en général, (...) une alimentation suffisante (...) par la production locale (...) et d'autre part un niveau nutritionnel suffisant, garantissant (...) une ration équilibrée » (Note de synthèse sur la stratégie nationale de sécurité alimentaire du Mali, août 2002). Voir également le texte de G. Courade (1990).

Parallèlement, le souci de stabiliser les approvisionnements des consommateurs a conduit à la mise en place de politiques volontaristes. Un des premiers volets portait sur le renforcement des capacités de stockage étatique (stock national de sécurité) et communautaire (greniers coopératifs) afin de faire face aux situations de soudure et de disette. L'aide alimentaire venant compléter le dispositif en cas de famine avérée. Un autre volet a consisté à favoriser les importations de produits alimentaires peu coûteux ou en surplus en les subventionnant afin de fournir les consommateurs urbains (Phélinas 1992). On parlait alors de « biais urbain », les ruraux étant uniquement considérés comme des producteurs, des fournisseurs et rarement comme des consommateurs eux-mêmes. Contrôle, réglementation et monopole constituaient alors les attributs essentiels de l'action publique avec un strict encadrement des prix et du commerce des céréales et du bétail, même si les réseaux marchands prospéraient en dehors des zones d'influence des Offices céréaliers<sup>14</sup>.

La crise alimentaire de 1972-1973 au Sahel a accéléré la prise de conscience des pouvoirs publics dans les pays les plus durement touchés. Cinq idées fortes ont alors été énoncées à l'issue de cette crise : famine et pauvreté ont des liens forts, l'aide et le marché ne peuvent résoudre le problème de la faim, la dégradation agro-écologique renforce l'insécurité, les interventions doivent être mises en cohérence, les plus vulnérables ont besoin de protections. La quête, un peu vaine, de l'autosuffisance alimentaire nationale cède alors la place à une conception plus exigeante. Et la gestion du déséquilibre entre une offre atomisée ou insuffisante et une demande croissante et la stabilité de l'approvisionnement deviennent des leitmotivs<sup>15</sup>. Ces différents constats ont conduit à la création d'organismes interétatiques de prévention et lutte tels que le CILSS (septembre 1973).

Le Sénégal, avec son Plan d'investissement alimentaire (1977-1985) a cherché à réduire sa dépendance alimentaire et économique par rapport à un volume croissant d'importations. Chiffré à environ un milliard de dollars d'investissements, ce plan ne s'est jamais concrétisé, malgré l'appui relatif assuré par la Nouvelle Politique Agricole en 1984 et, en 1986, par le Plan Céréalier qui connut le même sort (Hirsch 1990).

Au Mali, la Commission d'Elaboration de la Stratégie Alimentaire publie en mars 1983 un texte programmatique qui réaffirme l'objectif d'autosuffisance alimentaire à l'horizon 2000 au plus bas coût possible. L'accent est mis sur l'amélioration des revenus des ruraux et « l'économie des coûts à tous les stades des filières alimentaires » (Phélinas 1990). Sans suite.

Dans le même temps, un effort a été réalisé dans le domaine de l'analyse prédictive des irrégularités et des incertitudes de la production céréalière et de l'estimation des besoins, grâce à la mise en place de systèmes nationaux de statistiques agricoles et de veille satellitaire (création également du centre AGHYMET en 1974). Le Système mondial d'information et d'alerte rapide (SMIAR) de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) voit le jour l'année suivante avec un mandat proche à l'échelle internationale, même si la question de l'exhaustivité et de la fiabilité est loin d'être résolue. Le recours au marché international devient un élément essentiel de réponse non seulement en cas de crise conjoncturelle mais également au quotidien, générant des flux de plus en plus importants, comme au Sénégal. En outre, c'est pendant cette phase de gestion étatique de l'insécurité alimentaire que se définit la nature des relations entre responsables politiques et élites marchandes, via l'octroi de monopoles d'importation (Amselle 1990). Ces dernières, loin de disparaître, tendront à perdurer dans les nouveaux contextes macro-politiques et économiques post-ajuste-ment structurel.

La volonté planificatrice culmine avec la mise en œuvre de « stratégies alimentaires nationales » (Conférence Mondiale de l'Alimentation, 1979) alors même que se déploie déjà l'idéologie libérale<sup>16</sup>. Ces stratégies se sont efforcées de proposer une grille générale d'analyse du risque

<sup>14</sup> L'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM), créé en 1964, avait le monopole sur le commerce des céréales. L'Office était chargé de la collecte des céréales au niveau des producteurs regroupés en coopératives agricoles installées à travers le pays.

<sup>15</sup> « *Disposer, à chaque instant, d'un niveau adéquat de produits de base pour satisfaire la progression de la consommation et atténuer les fluctuations de la production et des prix* » (Conférence Mondiale de l'Alimentation, 1974).

<sup>16</sup> Inversement, le rapport E. Berg soulignait en 1981 que « l'autosuffisance alimentaire n'est pas un concept scientifique mais politico-idéologique. Il relève du nationalisme et non de l'analyse économique qui enseigne

et un cadre de référence pour l'intervention afin de « *procéder aux arbitrages en matière de prix, de subventions, de mesures incitatives et de protection* » (Courade 1991). Elles n'ont cependant pas survécu au changement de paradigme idéologique au début de la décennie. En revanche, nonobstant, les succès très limités de la Révolution Verte dans les Etats sahélo-soudaniens (parce que circonscrits financièrement aux filières agro-commerciales telles que le riz et le coton), les discours sur l'amélioration et la sécurisation de l'offre agricole n'ont pas disparu. Ils oscillent, au Sénégal et au Mali, entre valorisation des potentialités nationales et nécessaire diversification agricole.

## 2. 2. Régulations par la demande et la capacité d'accès

Les années 1980 ont, en effet, marqué un tournant important. D'agronomique, la question alimentaire se pose davantage en termes économiques et sociaux, en référence au changement de mode de régulation globale. La notion d'autosuffisance alimentaire, qui était mise en avant par les Etats et leurs Offices Céréalières (OPAM au Mali, OPVN au Sénégal), à travers leurs stratégies nationales, est abandonnée. On parle désormais plutôt de « sécurité alimentaire ». Dans sa première acception, le souci est toujours de maîtriser de manière permanente l'approvisionnement « des populations ». On reste donc dans une approche très macro du risque, grâce au suivi du bilan alimentaire national<sup>17</sup>. Mais rapidement, sa définition évolue. De globale et nationale, l'insécurité alimentaire est déclinée à des échelles statistiques et géographiques plus fines. Elle se doit d'« *assurer en tout temps et à tous les hommes l'accès matériel et économique aux aliments de base dont ils ont besoin* » (Conférence sur la sécurité alimentaire FAO 1983) et se définit par « *l'accès par chaque individu, à tout instant, à des ressources alimentaires permettant de mener une vie saine et active* » (Banque Mondiale, 1986).

C'est une des conséquences directes du désengagement programmé de l'État et de la libéralisation rapide des marchés, imposée par les politiques d'ajustement structurel et l'évolution des cadres de référence. Le marché est sensé permettre une meilleure adéquation entre l'offre et la demande, dans le temps et dans l'espace, même en dehors des périodes de crises aiguës, avec un usage massif de l'aide alimentaire quand il y a urgence et une protection minimale des plus démunis (CILSS 1990). La sécurisation alimentaire s'exprime donc plutôt en termes d'autonomie alimentaire (*food self reliance*), en fonction du niveau d'accessibilité physique et financière aux denrées. Cette dernière peut être assurée, soit par l'autoconsommation, soit par des achats grâce aux revenus d'activités ou à de l'épargne, soit par des transferts sociaux ou encore par de l'aide alimentaire. En outre, afin de simplifier les diagnostics et les réponses, la satisfaction alimentaire se juge aussi à l'aune de normes de consommation calorique minimales, déclinées selon chaque pays et catégories d'actifs. Enfin, on désagrège les analyses pour tenir compte des disparités spatiales et sociales d'accès, allant jusqu'à prendre en compte les inégalités individuelles. Par ailleurs, le rapport *La pauvreté et la faim* (Banque Mondiale 1986) introduit les premières distinctions entre aspects conjoncturels et structurels et les acquis d'A. Sen en termes de droits personnels. Plus fondamentalement, la faiblesse du pouvoir d'achat (et, son corollaire, la pauvreté) est considéré comme la principale cause de l'insécurité alimentaire. C'est donc encore la flexibilité-prix de l'offre qui prédomine et non pas celle des besoins essentiels et de la capacité réelle des acteurs à les acquérir. De même, est évacuée la question du contrôle des prix<sup>18</sup>.

Avec la mise en œuvre d'une régulation fondée sur le marché, la nature du risque d'insécurité alimentaire change donc également : plus aléatoire et moins visible, plus économique aussi (Courade 1998). Il tient à l'incapacité du système alimentaire à fournir une offre suffisante et peu coûteuse et à l'incapacité de l'économie à sortir les ménages de situation établies de pauvreté, de précarité et marginalité. La notion de cycles intergénérationnels de pauvreté (et malnutrition) est mise en exergue. Un certain nombre d'idées reçues est mis à mal par le changement global de politiques économiques en période d'ajustement structurel. L'Etat cesse d'être considéré comme un régulateur, efficace et responsable, faute aussi d'avoir les moyens financiers de maintenir une action protectrice ou redistributrice. L'aide alimentaire n'est plus considérée comme une néces-

---

que la loi des avantages comparatifs est le meilleur guide en matière d'alimentation comme dans d'autres domaines d'activité économique ».

<sup>17</sup> « *A country and people are food secure when their food system operates efficiently in such a way as to remove the fear that there will not be enough to eat* » (Maxwell 1988).

<sup>18</sup> « *La notion de prix minimum garanti n'est plus envisagée comme une condition nécessaire pour atteindre la sécurité alimentaire. Et le prix maximum au consommateur est désormais considéré comme un non-sens économique, même s'il est électoralement rémunérateur* » (Cambrézy et Janin 2003).

sité : la préférence va aux ventes à prix modéré, aux « échanges responsables » (*food for work, cash for work*) et à l'importation massive de riz ou de maïs. L'opérateur privé - collecteur, revendeur ou transporteur - n'est plus nécessairement le spéculateur d'antan. Sa présence, tantôt loué, tantôt décrié, est désormais reconnue comme incontournable même s'il n'a, en réalité, jamais cessé de jouer un rôle stratégique, y compris dans le cadre des filières administrées. Changement de cadre idéologique oblige. De son côté, le petit producteur « traditionnel » est incité à vendre céréales et animaux produits sur l'exploitation et à faire du commerce. C'est aller un peu vite en besogne et oublier qu'un tel savoir-faire ne s'improvise pas sans capital. Les petits producteurs sont également incités à faire valoir leur pouvoir de négociation, à travers les organisations paysannes par exemple. Cela peut-il suffire néanmoins pour jouer un véritable rôle d'influence ?

A côté de la question strictement céréalière, les problèmes de la pêche et de l'élevage retrouvent une importance dans les cadres stratégiques de sécurité alimentaire (Pinstrup-Andersen et al. 1999). Quant au choix des cultures en fonction des avantages comparatifs et des gains qu'elles procurent, il est plus que jamais d'actualité. Mais le débat est loin d'être tranché sur leur contribution réelle. La question du prix des denrées est centrale sans que jamais la notion de minimum ou de maximum, au producteur et au consommateur, ne débouche sur des décisions politiques, sauf parfois en période de tension sociale.

La décennie 1990 ne marque pas de rupture nouvelle dans le cadre d'analyse de la sécurité alimentaire. Elle connaît plutôt un élargissement du concept de sécurité alimentaire, auquel on accole l'adjectif d'« élargie ». Cette dernière est définie comme l'« accès physique et économique pour tous les êtres humains, à tout moment, à une nourriture suffisante, saine et nutritive, leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active » (Conférence Mondiale de l'Alimentation, 1996)<sup>19</sup>. Cette reformulation s'appuie sur le constat que les urgences alimentaires sont davantage liées à des problèmes économiques, sociétaux et politiques qu'à des difficultés agricoles *stricto sensu* (cf. rapports annuels de la FAO sur « L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde »). Elle insiste aussi sur l'individualisation d'une insécurité, aux conséquences nutritionnelles aisément quantifiables pour chaque catégorie type d'individu (selon le sexe, l'âge, le type d'activité). La part subjective du risque, i.e. l'angoisse de manquer, n'est pas déniée pour autant, comme le relève S. Maxwell (1988), mais ne constitue pas encore un enjeu méthodologique et médiatique.

Des éléments nouveaux sont toutefois à signaler. Un lien fort est d'abord établi avec la pauvreté (FAO 1996)<sup>20</sup> et avec les inégalités qui se déclinent désormais selon différents registres : monétaire, subjective, niveaux de vie, bien-être (cf. travaux de DIAL). Certains auteurs vont même jusqu'à distinguer des inégalités de potentialités, de dotations, de droits et de capacités. La lutte contre l'insécurité alimentaire se rapproche ainsi progressivement des politiques sectorielles de lutte contre la pauvreté<sup>21</sup>, avec des résultats pas toujours évidents (apparition ou maintien de trappes et de « poches » de pauvreté). L'insécurité alimentaire et la pauvreté seraient même, pour certains, les deux faces d'un même problème et se nourriraient mutuellement (Stamoulis et Zezza, 2003). Le « marché » est toujours investi d'une « mission » et doit assurer l'optimum alimentaire, faute de politiques réalistes de croissance dans ces pays à très faible revenu et à faible potentiel agro-exportateur. Toutefois, cette assertion est loin d'être démontrée partout, étant donné la faiblesse et la fragilité des sources de revenu dans les couches sociales les plus vulnérables, urbaines comme rurales. La gestion des situations d'insécurité dépend désormais moins d'un Etat affaibli, et parfois privatisé, que de la capacité réelle des communautés et des familles à y faire face (BM 2001) ou des ONG « territorialisées ». Mission « presque » impossible.

Deuxième élément : dans ce cadre conceptuel progressivement enrichi, la notion de capacité fait son apparition. Elle renvoie à l'aptitude d'un individu ou d'un ménage à faire face à des stress multiples, de nature à compromettre sa survie et sa sortie de la pauvreté (Moser 1998), par la mobi-

<sup>19</sup> Ou, avec quelques variantes, comme « l'accès physique, économique, social et environnemental pour tous, à tous âges et à tous moments, à un régime alimentaire équilibré comprenant les macro- et micro-nutriments nécessaires, une eau de boisson non polluée, un environnement salubre, des soins de santé et une éducation alimentaire et nutritionnelle, qui permettent de mener une vie saine et active » (FAO 1996).

<sup>20</sup> « La pauvreté est une cause majeure de l'insécurité alimentaire » (Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale, 13-17 novembre 1996).

<sup>21</sup> « Le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté est donc le point d'ancrage désigné et le cadre politique de support idéal pour la Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire » (Stratégie nationale de sécurité alimentaire du Mali 2002).

lisation d'un ensemble d'actifs (*assets*)<sup>22</sup>, d'appuis relationnels et de connaissances. D'où le développement d'analyses contextualisées sur les stratégies de recours et d'adaptation des populations en situation de risque et d'incertitude (Maxwell 1995, Adams et al. 1998, Scoones et al. 2002). On s'éloigne donc quelque peu d'une analyse purement économique de l'insécurité alimentaire pour réintégrer les concepts de « mode » et de « genre de vie », prenant en compte certains aspects plus structurels du fonctionnement des sociétés (*livelihood systems and strategies*) et les institutions qui gouvernent les ressources de base (Barrett et al. 2001). Cette approche est désormais largement diffusée, au sein d'ONG internationales telles que CARE ou OXFAM mais également auprès d'institutions telles que la FAO<sup>23</sup>. Dans cet ordre d'idée, pauvreté et insécurité alimentaire ne sont plus seulement considérées comme l'expression d'un manque de ressources mais aussi comme l'expression d'un déficit de droits d'accès. On fait donc désormais le lien entre la notion de capital (*endowments*) - mise en évidence par A. Sen (1981), qui se décline dans presque tous les aspects de la vie (productif, humain, social ou culturel) - et de droits (*entitlements*) pour l'usage, la gestion et la transmission des ressources. Ce concept a même été raffiné au profit des « capacités » (Bebbington 1999), définies comme les « libertés d'être et de faire » (Sen 2000) exprimées par des états (*beings*) et des actions (*doings*). Les inégalités de condition et de statut, comme les dimensions historiques et anthropologiques, ne peuvent manifestement non plus être négligées. Les approches de terrain localisées et enracinées voient également leur rôle reconnu et renforcé.

« Le premier projet voué à cette préoccupation, le projet "Diagnostic permanent" du CILSS, commence en 1984 ; les SAP (Système d'Alerte Précoce) de suivi rapproché sont mis en place au Mali et au Tchad en 1986 ; les premiers SIM (Système d'Information sur les Marchés) apparaissent au Burkina Faso en 1986, au Mali et au Sénégal en 1988, au Niger en 1989 » (Egg et Gabas 1997).

Cette longue période, qui s'étire de la crise alimentaire de 1983-1984 à la fin des années 1990, est aussi caractérisée par d'importants efforts en matière d'acquisition et de diffusion de l'information sur le risque d'insécurité alimentaire. On voit se multiplier les systèmes de collecte d'information et de prévention des crises<sup>24</sup> avec des objectifs proches mais des logiques concurrentielles. Mais si ces dispositifs fournissent une grande quantité de données en temps réel, leurs usages souvent politiques, restent souvent problématiques. Dans le même temps, le désengagement de l'État et la libéralisation des filières sont loin d'être totaux, compte tenu de l'apparition d'oligopoles marchands et du maintien de liens clientélistes entre élites marchandes et politiques sur fonds d'opacité financière. On observe même un retour en grâce de la régulation étatique auprès des principaux bailleurs de fonds au début des années 2000.

### 2. 3. Emergence de politiques alimentaires « intégrées »

Le début de la décennie 2000 marque un infléchissement dans les approches du risque d'insécurité alimentaire. Plusieurs raisons à cela : la fin du discrédit idéologique pesant sur les interventions étatiques, l'implication croissante de nouveaux acteurs sociaux en liaison avec les processus de démocratisation et de décentralisation, la volonté assenée d'aboutir à la définition d'un cadre analytique « consensuel » pour l'action. On observe une « repolitisation » de la question alimentaire (aussi bien pendant les crises de l'offre et d'accès, à propos des identités alimentaires ou du caractère « inégal » des échanges agricoles internationaux) à côté d'un ensemble de dispositifs techniques d'alerte et d'intervention, remaniés et enrichis.

Les termes de « stratégie opérationnelle » et de « politique » réapparaissent dans les discours accolés à celui « d'acteur ». Sous l'impulsion du CILSS, le Sénégal et le Mali ont ainsi élaboré différents cadres stratégiques d'action concertée dans les domaines thématiques essentiels des

<sup>22</sup> Selon le PNUD (1997), la capacité exprime l'aptitude à réaliser une action en mobilisant de manière efficace, efficiente et durable certains actifs et savoir-faire. Voir aussi (Ellis 2000).

<sup>23</sup> Voir Devereux et al. (2004) sur la démarche *Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping Systems* de la FAO.

<sup>24</sup> Systèmes de prévision agro-météorologique, systèmes d'alerte précoce, systèmes d'information sur les marchés, bilans agricoles prévisionnels de campagne, etc...

Objectifs du Millénaire (agriculture, santé, environnement, eau, sécurité alimentaire)<sup>25</sup>. On est en présence de documents d'intention, sériant un ensemble juxtaposé plus que coordonné de propositions techniques destinées à « réduire le spectre de la faim, de la pauvreté et de la malnutrition » dont la réalisation reste encore incertaine, compte-tenu des ambitions affichées et des budgets importants. La Déclaration finale de Bamako de novembre 2000, engageait ainsi les gouvernants à promouvoir « *les conditions d'une sécurité alimentaire durable, structurelle, régionalement intégrée et à renforcer la prévention et la gestion des crises alimentaires* ». Les inquiétudes malthusiennes concernant le devenir de cette « Afrique sahélienne » n'ont pas disparu (Griffon 2006), surtout en cas de crise alimentaire majeure susceptible d'amplifier le phénomène d'exode rural. Dès lors, la question de la productivité agricole - et plus spécifiquement de la modernisation technique, de la diversification culturale ou de la mise en place de nouvelles filières agro-exportatrices (lait, fruits par exemple) - est remise à l'ordre du jour. Elle est même au cœur des récentes lois d'orientation agricole du Mali (LOA) et agro-sylvo-pastorale du Sénégal (LOASP) adoptées en 2005. A l'échelle internationale également, on parle de « nouvelle politique alimentaire » pour l'Afrique (Maxwell et Slater 2003), davantage fondée sur le « *renforcement des capacités des institutions et d'agents de recherche et d'analyse* » (IFPRI 2007) de nature à permettre la définition concertée d'actions de lutte.

Ainsi considérée, les NPA ont recours à un ensemble de moyens (matériels, politiques ou symboliques) et de normes mobilisés par une autorité publique pour faire face au risque alimentaire et favoriser la sécurité alimentaire des diverses catégories de population aux différentes étapes du système alimentaire (de la production à la consommation), dans le temps et dans l'espace et, si possible, à améliorer leur résilience (capacité de résistance et de réponse). Une telle politique renvoie, à l'origine, à la fonction régulatrice de l'État ou d'institutions internationales (IFPRI 2003)<sup>26</sup>, sensées arbitrer au mieux les intérêts divergents des différents groupes d'acteurs - qu'il s'agisse d'opérateurs économiques, de producteurs, de consommateurs ou de groupes précarisés et vulnérables plus ciblés. Vœu pieux s'il en est, dans la mesure où ces politiques mettent en œuvre des représentations sociales concurrentes des situations alimentaires et nutritionnelles (Crombé 2007).

Ces politiques s'efforcent aussi d'insuffler de la « bonne gouvernance » (efficacité, responsabilité, transparence, consensus) au sein du système alimentaire en combinant différents types de mesures : anticipatrices de crise (prévision et stockage), préventives de la vulnérabilité (éducation nutritionnelle, amélioration des revenus, etc.) ou curatives de lutte (aide alimentaire massive, supplémentation nutritionnelle, etc.). Afin de gagner en légitimité, cette gouvernance doit s'exercer à des échelles de plus en plus déconcentrées (la commune et le terroir villageois) ; elle doit être proche des populations dans le besoin, adaptative et réactive, en fonction des priorités géographiques, sociales ou politiques. Mais, elle doit surtout impliquer un nombre croissant d'« acteurs représentatifs » jusque-là oubliés tels que les (médias, organisations paysannes, transporteurs). Elle prend nécessairement en compte l'ensemble des composantes du risque alimentaire (agricole, nutritionnel et social), d'ordre conjoncturel et structurel, à diverses échelles territoriales et aux interfaces stratégiques (national et international, production et consommation, stockage et redistribution, etc.).

Un autre changement porte sur la liaison très étroite établie entre nutrition et sécurité alimentaire (Pinstrup-Andersen 1993; Haddad et al. 1994 ; WFP 2007) et la reconnaissance de la consommation alimentaire et la mobilisation physiologique des aliments comme indicateur probant (parce qu'étalonné et peu coûteux à mesurer) d'une sécurité alimentaire satisfaisante à l'échelle individuelle (Maxwell et Frankenberger 1992 ; Maxwell 1995). Sans doute est-ce lié à l'incapacité des politiques à anticiper les situations de faim aigüe, réduire l'incidence de la pauvreté et lutter

<sup>25</sup> *Stratégie nationale de sécurité alimentaire du Mali* (août 2002), *Programme national de sécurité alimentaire du Mali (PNSA) de la période 2006-2015* (juin 2005), *Cadre stratégique de sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté* (CILSS 2000), *Mise en œuvre du cadre stratégique de sécurité alimentaire au Sahel. Programmation 2004-2007* (CILSS 2003), *Lettre de politique de développement de la nutrition* (République du Sénégal 2003), *Stratégie nationale de sécurité alimentaire du Sénégal* (2003). Dans le domaine agricole, il faut relever la mise en place, en décembre 2001, de la Politique Agricole de l'Union (PAU) par l'UEMOA et l'ECOWAP, de la Politique Agricole Commune de la CEDEAO en janvier 2005 (Fouilleux et Baillé 2006), voir le *Cadre de politique agricole pour l'Afrique de l'Ouest* (ECOWAP-CEDEAO juillet 2004).

<sup>26</sup> « Politiques améliorant la gestion mondiale et nationale, la participation politique et l'organisation des institutions en vue d'obtenir des systèmes de gestion des ressources alimentaires, agricoles et naturelles favorisant les pauvres selon La stratégie de l'IFPRI en Afrique (IFPRI 2007)

contre la malnutrition chronique. Mais pas seulement. En vertu de quoi, la sécurité est aujourd'hui « alimentaire et nutritionnelle » (SAN). Elle est atteinte « *lorsqu'une nourriture adéquate (suffisante, saine et correspondant aux aspects socioculturels) est disponible et accessible à tous les membres d'une société, et usée et utilisée de façon correcte par tous les individus à tout moment, leur permettant de mener une vie saine et active* » (Weingärtner 2006). L'insécurité alimentaire est désormais à rechercher dans l'incapacité physiologique à assimiler une nourriture « sûre » d'un point de vue sanitaire bien plus que dans le respect des identités alimentaires des populations faisant l'objet d'une aide d'urgence ou de « récupération nutritionnelle » en situation de crise. C'est pourquoi, par glissement, le modèle causal de la malnutrition de l'UNICEF de 1991 pourra sembler à d'aucuns un cadre explicatif pertinent de l'insécurité alimentaire.

Cette nième définition est sensée « intégrer » les différentes dimensions du risque, faire consensus et gagner en objectivité. En réalité, elle met surtout en avant la pluralité des normes qui s'exerce en matière alimentaire : norme nutritionnelle de satisfaction de besoins médicalement définis, normes culturelles de sociétés pour lesquelles l'alimentation est un marqueur identitaire, normes politiques de gouvernance du système alimentaire. Elle fait référence aussi à l'accessibilité géographique et économique à une ration alimentaire adaptée et choisie. L'autoconsommation et les termes de l'échange - pour les acteurs s'approvisionnant sur le marché - constituent des points critiques ainsi que la redistribution de vivres ou de revenus (transferts sociaux), la gestion des stocks de sécurité. Elle tient compte aussi du temps biologique comme du temps de la production qui sont autant de contraintes dans la régularité de l'approvisionnement. Par voie de conséquence, les politiques de gestion du risque alimentaire seront nécessairement multi-sectorielles (agricole, nutritionnelle et sociale), multi-acteurs (institutionnels, associatifs, réseaux,...) et multi-niveaux (national, régional, local).

La réalité dément quelque peu cette recomposition ambitieuse. Un changement progressif, moins subtil, est en cours, reflet du basculement des rapports de force disciplinaires et institutionnels en cours. Faute d'être jamais parvenu à élaborer un cadre harmonisé et efficace d'analyse de l'insécurité alimentaire, les acteurs « classiques » du développement et de l'intervention d'urgence voient leur légitimité menacée par la montée en puissance de nouveaux supports d'information (dont Internet) favorisant la cristallisation d'espaces d'interpellation et dé-légitimation/re-légitimation des gouvernants en cas de crise notamment. A ce stade, les sciences biomédicales multiplient les prises de position dans le champ social et politique, appuyées par un lobbying médiatique et institutionnel efficace de certaines ONG spécialisées (MSF, OXFAM, CARE). La sécurité nutritionnelle (appréhendée par la mesure des états nutritionnels et sanitaires) constitue la dernière frontière de la sécurité alimentaire « durable », avec des approches de plus en plus globalisantes. En réalité, cette lecture encore une fois normative et classificatoire du risque alimentaire soulève plus de questions qu'elle n'en résout, notamment par la dimension politique des plaidoyers nutritionnels d'urgence. Se pose aussi la question de l'évaluation d'une « société civile importée » qui se substitue souvent à l'Etat en situation de crise.

D'autres champs analytiques du risque d'insécurité ont été explorés au cours des années récentes avec une certaine réussite, si l'on en juge le contenu sémantique des discours : la vulnérabilité à l'insécurité (Watts et Bohle 1993), la dimension conjoncturelle et structurelle des crises (Destombes 2004), la variabilité spatiale et temporelle du risque, les perceptions et représentations individuelles du risque avec une visée anticipatrice (travaux du projet FANTA de l'USAID entre 2002 et 2007)<sup>27</sup>, les formes masquées de l'insécurité et de malnutrition. Ils se déploient avec plus ou moins de vigueur selon les logiques d'action des acteurs de l'humanitaire et des opérateurs de développement, selon la distinction idéologique en vigueur (Crombé et Jezequel 2007). Et si le milieu urbain est encore peu étudié, la masse croissante des précarisés alimentaires lui donne peu à peu une consistance politique mobilisatrice (Briand 2004).

Mise en exergue par R. Chambers et l'*Institute for Development Studies* en 1989, la vulnérabilité est toutefois devenu le concept opératoire le plus utilisé pour rendre compte du risque (Wisner 2005 ; Delor et Hubert 2000) ; il a donné lieu à une floraison de définitions tantôt complémentaires, tantôt antagonistes. Il se conjugue maintenant avec de nombreux thèmes corrélés tels que la famine, l'insécurité, la faim, la malnutrition, la sécheresse, la pauvreté, le genre, le sida, au gré des initiatives sémantiques et des exigences des agences d'aide (Dilley et Boudreau 2001). La vulnérabilité considère l'exposition et la sensibilité, variables dans le temps et dans l'espace, des acteurs individuels et collectifs, voire des territoires, aux aléas et aux risques ayant une incidence sur la sécurité alimentaire. Mais la vulnérabilité est plus encore liée à la capacité différenciée à

<sup>27</sup> Car « la sécurité alimentaire est atteinte lorsque les gens se sentent en sécurité ».

mobiliser les ressources physiologiques, économiques, sociales ou éco-géographiques de proximité ou lointaines pour y faire face. Elle est donc à la fois « cause » et « conséquence ».

Plus récemment encore, les discours mettent en avant deux postulats pour des politiques plus efficaces de gestion de l'insécurité alimentaire : la nécessité de processus participatifs d'élaboration dont la gouvernance locale des ressources alimentaires constituerait la pierre angulaire ; la prise en compte de la temporalité et de la durabilité des actions entreprises et de leurs conséquences. Autant de « frontières » nouvelles qui tendent à repousser d'autant la résolution du problème posé.

### 3. Mesures, échelles et indicateurs de risque

La diversité des approches conceptuelles et politiques de l'insécurité alimentaire se retrouvent fort logiquement dans les dimensions techniques de gestion de ce risque.

Si aucun consensus technique en milieu soudano-sahélien d'Afrique de l'Ouest ne semble devoir s'imposer, la reconnaissance de plus en plus large de la variabilité et de la récurrence des urgences alimentaires implique cependant d'accorder une place croissante aux dimensions spatiales et temporelles et à articuler plus étroitement la question des potentialités, des ressources et de la capacité des acteurs.

#### 3.1. Les points clés non résolus

##### *L'identification des catégories, des espaces et des périodes à risque*

Le milieu rural sahélien et sahélo-soudanien est caractérisé par la grande variabilité spatiale (Raynaud et al. 1998) alors même que les perceptions des acteurs institutionnels (ONG, Etat, agences internationales) tendent souvent à uniformiser les situations, tant du point de vue des potentialités (considérées comme faibles), des contraintes bio-climatiques (perçues comme fortes) que des modes de production (nécessairement traditionnels). Toutefois, les discours sur le risque alimentaire et nutritionnel évoluent. Ainsi, la notion de « faim cachée », tant à l'échelle micro- que macro-, est désormais admise. Les personnes malnutris et les zones vulnérables ne sont pas nécessairement celles que le sens commun désigne (zone soudanienne cotonnière au Mali).

Par ailleurs, à ces écarts spatiaux viennent se surimposer des retournements subits de situation agricole et alimentaire venant à la fois confirmer l'importance cruciale du temps et les difficultés intrinsèques de sa prise en considération pour des diagnostics pertinents et l'élaboration d'actions de lutte (Janin 2004 et 2007). Contre toute attente, y compris en milieu rural où l'effet de la saisonnalité des disponibilités est manifeste, les épisodes de stress alimentaire ne sont pas circonscrits à une période précise. Ils sont moins le produit d'une surdétermination du milieu environnemental et social que le résultat des décisions successives prises par les chefs de ménage.

Se pose aussi la question de la sélection des indicateurs utilisables pour caractériser les situations de vulnérabilité alimentaire. Leur fiabilité n'est pas toujours établie, compte tenu du caractère ponctuel et hâtif des observations et des déclarations recueillies. Leur validation dépend aussi de la légitimité politique de l'institution qui les collecte et les diffuse au sein des pays concernés. C'est pourquoi, l'identification des groupes et des zones à risque est aléatoire et contingente (Jaspers et Shoham 1999). Un consensus émerge cependant sur la nécessité de confronter en permanence les états descriptifs de crise (au sein des dispositifs d'information de type SIG, SAP) avec les dynamiques réelles en œuvre (le vécu plus ou moins intériorisé de la précarité alimentaire).

##### *La prise en compte des inégalités*

En situation d'urgence, les professionnels de l'aide ont souvent tendance à appliquer certains schémas explicatifs éprouvés : rhétorique de la « mauvaise mère » (Cooper 2007), du « commerçant spéculateur »<sup>28</sup>, du « gouvernement aveugle » ou du « paysan imprévoyant ». De même, les interventions en matière de lutte sont également subordonnées à certains découpages spatiaux (unités administratives) ou à de multiples catégorisations sociales préétablies (femmes seules chefs

<sup>28</sup> A l'instar de Bakoré SYLLA, principal importateur malien de riz lors de la crise alimentaire de l'été 2005, interpellé vivement par les journalistes et désigné comme « bouc émissaire » par certains interviewés.



de ménage, personnes âgées, femmes enceintes ou allaitantes, jeunes migrants de retour, pasteurs nomades, etc.) que l'on s'interdit souvent de re-questionner.

Parallèlement, dans les sociétés rurales et urbaines à très faible pouvoir d'achat, les situations de faim finissent parfois par être banalisées par ceux mêmes qui les vivent (fatalisme et endurance) quand elles ne sont pas euphémisées par ceux censés les combattre. De fait, la réussite comme la pauvreté (une catégorisation bien incertaine) et les inégalités auxquelles elles renvoient, ne s'affichent pas ou très peu (Janin 2006c). Et ceci n'est pas propre à une société particulière et renvoie aux modes de prise en charge communautaire et de contrôle social de l'individu. Un ciblage pertinent en termes de vulnérabilité alimentaire doit donc préférentiellement s'appuyer sur des indicateurs désagrégés mettant en évidence les disparités individuelles de patrimoine, de recours disponibles ou immédiatement mobilisables et même de capacités éminentes d'accès plutôt qu'en ayant recours à une catégorisation plus lâche (UNDP-Millennium Project 2003).

### *L'analyse en termes de capacités*

Les organismes institutionnels ou privés, opérant dans le domaine alimentaire, ont rapidement intégré la dimension « vulnérabilité à l'insécurité » dans leurs stratégies opérationnelles. Cette dernière est couramment utilisée pour hiérarchiser les espaces à risque et identifier des seuils de vulnérabilité familiale (PAM 2003 et 2006). Cela conduit aussi souvent à différencier une forme transitoire de vulnérabilité, en situation de crise (vulnérabilité conjoncturelle), et une forme plus durable de vulnérabilité, liées à la précarisation continue des moyens d'existence (vulnérabilité structurelle). Or, la vulnérabilité est autant un processus qu'un état. Par conséquent, il est à la fois arbitraire et hasardeux de les dissocier.

Toutefois, une telle démarche implique la sélection d'indicateurs récurrents et la mise en place d'un dispositif de suivi<sup>29</sup> qui ne cadre pas nécessairement avec les temporalités d'action des acteurs de l'aide humanitaire. D'où la mise au point de propositions sectorielles, favorisant les actions ponctuelles (activités génératrices de revenu, protection des sols) destinées à certaines catégories de population sans prendre en compte la capacité différenciée des acteurs à faire face. Aucun traitement « technique » de l'insécurité alimentaire ne peut donc faire l'impasse sur la nature des régulations sociales, des rapports hiérarchiques de pouvoir propres à chaque société qui contribuent fortement à l'émergence et la reproduction de la vulnérabilité et de la malnutrition (Martin et al. 2004). Une intervention plus efficiente, durable ne peut donc faire l'impasse sur la question des droits d'accès, de gestion, de redistribution alimentaire et sur le cadre normatif de transmission de ces droits.

### *La question des échelles et des niveaux*

Quelles que soient les postulats qui orientent les interventions en matière de sécurité alimentaire<sup>30</sup> toutes ont, à un moment ou un autre, aborder la question des échelles, des niveaux et des temporalités (Ferras 1992). Or, une certaine indifférenciation, pour ne pas dire confusion règne en la matière. Par échelle, on considère souvent indistinctement l'échelle-fraction, l'échelle-étendue et l'échelle-analyse (Marston 2000).

La première désigne le rapport métrique entre la distance réelle et la distance représentée avec un risque patent de confusion pour les non-géographes (« petite » et « grande » échelles). La seconde renvoie plutôt à la délimitation d'une entité territoriale établie ou recréée (zone homogène de risque, unité administrative). Enfin, pour ne rien simplifier, on utilise aussi parfois le terme « échelle » pour rendre compte du niveau d'analyse retenu (micro-, méso-, macro-) dont les limites (niveau d'agrégat statistique par exemple) peuvent fluctuer selon les disciplines (le ménage, l'unité de production ou de consommation, le village). D'où certaines dérives (extrapolations cartographiques ou statistiques abusives par exemple) cautionnées par les décideurs nationaux ou extérieurs. Si donc, la géographie colonise en sous-main les discours et les cadres de référence du risque et suscite l'adhésion des opérateurs institutionnels via la création de Système d'Information Géographique, elle est loin de fournir un cadre simplifié et unifié d'analyse.

<sup>29</sup> De type « observatoire » en des lieux qualitativement représentatifs des situations à risque plutôt qu'une couverture lâche et généraliste comme dans les Systèmes d'Alerte Précoce (cf. Bulletins du SAP au Mali et au Sénégal).

<sup>30</sup> Primat de l'inaccessibilité économique, des inégalités géographiques d'accès, de la régulation marchande ou des contraintes bio-climatiques.

### 3.2. Les mesures de l'insécurité alimentaire

A l'heure actuelle, les concepts de vulnérabilité et d'insécurité alimentaire font l'objet de plus d'une centaine de définitions. Autant de choix et d'interrogations qui s'expriment dans les différentes mesures du risque d'insécurité (Staatz et al. 1990) que l'on peut grossièrement regrouper en quatre types. Depuis les années 1980, elles associent les dimensions micro- et macro-, quantitative et qualitative afin de « donner à voir » une insécurité multi-dimensionnelle.

#### *Ratios de disponibilités et de consommation*

Les approches d'inspiration malthusienne ont longtemps eu la faveur des décideurs (essentiellement la FAO). Ainsi, le volume des disponibilités céréalières, tantôt communément appelé « Bilan Alimentaire » ou « Taux Virtuel de Couverture des Besoins Céréalières », a pendant longtemps été le principal indicateur de déficit fourni aux décideurs politiques. Il reste aujourd'hui encore utile mais n'est pas exempte de biais. En effet, il s'agit d'une information de type probabiliste qui dérive d'une analyse fréquentielle des bilans annuels sur une décennie (CILSS-Aghrymet 2000). Ces derniers proviennent eux-mêmes d'estimations extrapolées de production agricole<sup>31</sup>, à partir d'un échantillon d'exploitations agricoles-types, imparfaitement réactualisé. Le tout est rapporté à une norme officielle de consommation annuelle (kg/équivalent-adulte/céréales) faisant l'objet de correctifs techniques selon les périodes. Elle varie ainsi sensiblement selon les pays (204 kg/an/personne au Mali, 185 kg/an/personne au Sénégal) et les institutions (CILSS, FAO, Statistiques agricoles nationales). Par ailleurs, elle a souvent fait l'objet d'un traitement politique, l'ampleur des déficits annoncés pouvant tour à tour masquer ou accroître une situation de disette aggravée et enclencher une spirale « non-vertueuse » d'aide alimentaire ou financière. Le cas de l'année 2005 est, à cet égard, exemplaire en ce qui concerne le Mali et le Niger.

On peut également raffiner l'information en calculant des taux de couverture des besoins par types d'aliments ou simuler le seuil de dépenses minimum permettant de satisfaire les apports nutritionnels essentiels permettant de définir des classes de pauvreté alimentaire (établi à 1820 calories/personne/jour pour le Sénégal et le Mali). Le niveau de satisfaction des besoins énergétiques individuels peut également faire l'objet d'une approximation par la conversion en équivalent-calories de la ration céréalière disponible selon l'âge et le sexe des individus. Les mesures de la consommation réelle par pesée des rations alimentaires et analyse de la composition nutritionnelle des plats (réalisées à l'IRD par exemple), de même que les enquêtes de type budget-consommation, réalisés auprès de volumineux échantillons stratifiés, coûteuses et lentes à collecter, ont été progressivement abandonnées vers le milieu des années 1990, au profit de méthodologies « accélérées » moins intrusives.

En réalité, tous ces indicateurs de tendance sont surtout utilisés pour orienter les décisions sur l'aide alimentaire. Ils fournissent des informations parcellaires et par trop théoriques et renseignent peu sur les situations réelles ou vécues. Car, même si des coefficients de perte (au transport, au stockage et lors de la préparation alimentaire) sont pris en compte pour évaluer le niveau de disponibilités à l'échelle macro-, l'échelle micro- reste un peu une « boîte noire » fonctionnaliste. Aucune donnée sur les déstockages de céréales sous forme de don ou d'entraide, au cours de l'année dans le cadre d'une économie morale redistributive et sécuritaire, n'est véritablement accessible (Molnar 1999). De même, la contribution effective du marché à l'économie alimentaire des producteurs-consommateurs ruraux est mal appréhendée même si l'on reconnaît son importance étant donné le désengagement massif de l'Etat (Janin 2006a) et si des indices de prix peuvent servir d'indicateur avancé (cf. Bulletins de *l'Observatoire du Marché Agricole*, de l'ONG *Afrique Verte*, du *Système d'Alerte Précoce* du Mali).

Qui plus est, ce bilan ne prend généralement en compte que les seules productions céréalières locales de base (mil, sorgho, riz, maïs), plus rarement les termes momentanés de l'échange entre bétail et céréales (ibid. 2000). Le tonnage récolté estimé ou déclaré est ensuite multiplié par la charge démographique totale approximative de l'unité administrative considérée, rapportée à une « norme » moyenne théorique individuelle de consommation, toujours fluctuante, au gré des enjeux politiques et économiques, qui paraît désormais un peu désuète avec la diversification progressive des régimes alimentaires en milieu urbain.

<sup>31</sup> Etablie sur la base de rendements céréalières extrapolés dans certaines parcelles de culture test, après récolte, ramené à une unité de surface (l'are ou l'hectare).

A cette échelle spatiale d'analyse, une délimitation grossière des zones globalement déficitaires ou excédentaires est possible (se reporter au site [relief.web.int](http://relief.web.int) ; PAM 2003 et 2006)<sup>32</sup> mais la mesure de l'hétérogénéité spatio-temporelle des disponibilités réelles à « grande échelle » se révèle extrêmement aléatoire et incertaine. On touche là une des limites essentielles des projets de gestion intégrée de l'information spatiale<sup>33</sup> (GMFS, SICIIV ou VAM) développées au cours des années 1990, destinés à fournir une aide à la décision.

Certes, chacun d'entre eux propose une lecture multi-niveaux de l'insécurité alimentaire, allant du global au local. Certes, chacun s'efforce de modéliser statistiquement et de représenter cartographiquement la réalité multi-dimensionnelle de cette même insécurité à l'aide de relevés satellitaires et de données secondaires (tant agronomiques, sanitaires que nutritionnelles). Mais, la spatialisation des indicateurs reste dépendante des limites administratives de leur collecte : on affecte ainsi à chaque unité administrative cartographiée une valeur « moyenne » théorique même après des correctifs statistiques. On cherche donc plutôt à délimiter des catégories et des niveaux de vulnérabilité qu'à analyser sa dynamique vécue (République du Niger 2005 ; Janin et Martin-Prével 2006). Toutefois, progressivement, la dimension « accessibilité économique et géographique » aux aliments par les ménages a été intégrée à ces dispositifs d'analyse.

### *Niveaux d'insécurité par modes de vie et moyens d'existence*

L'engouement des professionnels de l'aide pour la cartographie spatiale de la vulnérabilité est à la mesure des attentes des gouvernants pour lesquels l'insécurité alimentaire constitue un enjeu sociopolitique majeur. Il part du constat suivant : les dispositifs avancés de collecte de données conjoncturelles (Système d'Alerte Précoce, Système d'Information sur les Marchés), déployés à partir de la moitié des années 1980 dans l'ensemble des pays de la zone sahélo-soudanienne, ont montré leurs limites à chaque épisode de crise (mauvais ciblage, faible anticipation,...). D'où l'idée de mettre en place de diagnostics à différentes échelles spatiales associant des facteurs exogènes et endogènes de risque sur la base d'un zonage agro-environnemental ou des modes de production. Il peut s'agir d'informations secondaires compilées comme de recueils directs auprès de personnes-ressources travaillant dans la zone d'étude (commerçant, transporteur, éleveur, agriculteur, agent administratif,...). A l'instar du PAM avec son approche *Vulnerability Assessment Mapping* (VAM), des ONG, telles que CARE avec la *Sécurité des Conditions de Vie des Ménages* (SCVM), OXFAM, ACF ou encore *Save The Children-UK* avec sa *Food Economy Approach and Risk Map* (Stephen et Downing 2001) ont également développé ce genre d'analyse.

Moins médiatiques sont les travaux de suivi de la vulnérabilité au Sahel (programme SVS) menés par l'OMM, le CILSS, AGHRYMET et la Coopération italienne depuis l'année 2000 (<http://www.case.ibimet.cnr.it/SVS/index.php>). Ils s'appuient sur un diagnostic systémique agro-sylvo-pastoral à des échelles géographiques méso- ou macro-. Différents indicateurs de potentialités, de contraintes et de ressources en fonction d'une charge démographique toujours croissante (Raynaut et al. 1997) sont utilisés pour caractériser des systèmes de production<sup>34</sup>. Ils mettent ainsi en évidence les lieux critiques de la durabilité environnementale et de la reproduction sociétale à moyen terme, compte tenu de la fragilisation des systèmes de production. Ces phénomènes font l'objet d'une spatialisation et d'une valorisation cartographique multi-niveaux intéressante qui cherche à s'affranchir des découpages administratifs (<http://149.139.16.27/ka-map/> et PAM 2006). Si cette approche permet de s'affranchir des limites administratives et de mieux identifier les espaces à risque potentiels, elle apporte, là aussi, peu d'éléments d'appréciation sur l'insécurité alimentaire perçue et vécue par les individus ou les problèmes d'accessibilité géographique et économique.

<sup>32</sup> Voir: [http://www.reliefweb.int/rw/fullMaps\\_Af.nsf/luFullMap/F7DC5F50D5018C658525721700754AA5/\\$File/hic\\_n\\_AGR\\_ner051130.pdf?OpenElement](http://www.reliefweb.int/rw/fullMaps_Af.nsf/luFullMap/F7DC5F50D5018C658525721700754AA5/$File/hic_n_AGR_ner051130.pdf?OpenElement) et [http://www.reliefweb.int/rw/fullMaps\\_Af.nsf/luFullMap/6844A4640992EF98C12571A00032B629/\\$File/ocha\\_FF\\_S\\_ner140606.pdf?OpenElement](http://www.reliefweb.int/rw/fullMaps_Af.nsf/luFullMap/6844A4640992EF98C12571A00032B629/$File/ocha_FF_S_ner140606.pdf?OpenElement) ou <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp085442.pdf>

<sup>33</sup> *Global Monitoring System for Food Security* (HEIMO 2004), *Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide sur l'Alimentation et l'Agriculture* et *Système d'Information et de Cartographie sur la Sécurité Alimentaire et la Vulnérabilité* de la FAO, *Vulnerability Assessment Mapping* du Programme Alimentaire Mondial (WFP 2001, WFP 2002b).

<sup>34</sup> Le Mali s'est également appuyé sur cette grille agro-géographique démarche pour mettre en place les neuf volets de son *Schéma Directeur de Développement Rural* en 1992, revu en 2000.

Les travaux de l'USAID, réalisés dans le cadre du Famine Early Warning System (FEWS) depuis 2005, de la FAO avec le *Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping System* (FIVIMS)<sup>35</sup>, voire du PAM avec les enquêtes *Food Security Profiling* renvoient à la même démarche. Ils s'appuient sur la caractérisation zonale de l'intensité du risque d'insécurité alimentaire en fonction des modes de vie des communautés rurales (*livelihoods*), à différentes échelles territoriales (communes, districts, provinces). Les principaux éléments faisant l'objet d'un suivi sont liés au climat, à l'agriculture, à l'élevage, aux prix. Les sources d'accès à la nourriture et au revenu sont les deux dimensions privilégiées. Ces différents éléments font ensuite l'objet d'une analyse d'impact sur les facteurs de survie propres à chaque mode de vie et les dynamiques en œuvre. Les produits proposés sont essentiellement d'ordre cartographique (<http://www.fews.net/livelihoods/files/ml/maps.ppt>). C'est donc par rapport à un ensemble de risques, de leurs effets, auxquels doivent faire face ces communautés rurales (agricoles, agropastorales et pastorales), que des *scenarii* tendanciels d'évolution des situations alimentaires sont élaborés (cartes de zones de modes de vie, profils de base). Cette méthodologie a l'avantage de permettre des comparaisons régionales grâce à la délimitation de niveaux d'insécurité alimentaire des ménages à l'aide d'enquêtes rapides auprès d'échantillons stratifiés de population. Toutefois, une des principales lacunes réside dans l'absence de couverture du milieu urbain. Ce biais est à la fois la marque d'un prisme « bio-disponibilités » longtemps partagé par certaines institutions et le constat de la difficulté à étudier un phénomène plus aléatoire et incertain.

En adoptant la « vulnérabilité à l'insécurité » (Hamelin et Beaudry 1998) comme nouveau cadre d'analyse du risque alimentaire (*i.e.* capacité des acteurs à faire face à des menaces adverses), les développeurs ne font, à certains égards, que redécouvrir la géographie un peu délaissée des genres et modes de vie, chère à Ch. Robequain (Sutherland 1999 ; Devereux et al. 2004 ; Hesselberg et Yaro 2006 ; PAM 2006). C'est donc l'évaluation de la réactivité des individus en situation de stress alimentaire (Davies 1996 ; Maxwell 1999) autant que leur capacité à les endurer (Douglas 1986) et ses manifestations nutritionnelles qui préoccupe les décideurs (Corbett 1988 ; Adams 1998 ; Eriksen 2005). Indices et indicateurs collectés, dans le cadre d'enquêtes micro-, font l'objet de statistiques poussées permettant de calculer des niveaux d'insécurité et de vulnérabilité, de les croiser et d'établir des scores de résilience (Pittaluga et al. 2004). En revanche, la spatialisation des phénomènes reste difficile à mettre en œuvre étant donné les inégalités inter et intra-familiales de droits, d'accès et de ressources observées.

#### *Suivi de l'intensité de la soudure alimentaire*

D'autres propositions visent plutôt à explorer la dimension spatio-temporelle du risque d'insécurité alimentaire (Bilinsky et Swindale 2005). Plusieurs types d'indicateurs seront privilégiés : de suivi, d'anticipation, de réponse, d'intensité (Janin 2007). Elle vise à identifier et à délimiter la durée et la sévérité des périodes de « manque » objectif ou ressenti, à travers le prisme « saisonnalité » en milieu rural et « instabilité » des ressources alimentaires en milieu urbain. L'imminence de la disparition des réserves céréalières au sein de l'exploitation agricole (Adjamagbo et al. 2006) ou de l'amenuisement de la capacité d'achat du chef de ménage urbain, en constitue le principal indicateur anticipé. Ces périodes de déficit coïncident avec le renchérissement des prix céréaliers sur les marchés physiques. Ce phénomène fait l'objet d'un suivi très régulier dans de nombreux bulletins d'alerte (Bulletin d'*Afrique Verte*, du FEWS). Communément appelée « soudure », ce phénomène saisonnier de déficit, qui réapparaît chaque année, est bien décrit et connu depuis la période coloniale (Chastanet 1983). Il est tantôt mesuré en nombre de mois ou de jours, tantôt évalué en kilos en fonction de ses deux principales dimensions. Ce terme est d'un emploi extrêmement commun dans les principaux pays sahélo-soudaniens d'Afrique de l'Ouest mais le contenu sémantique varie fortement selon les catégories d'acteurs.

Toutefois, la délimitation qui en est faite reste souvent sommaire et approximative, même si le déficit saisonnier se situe le plus fréquemment pendant « l'hivernage » consacré aux travaux agricoles (de juin à août). Car elle tend à écarter toutes les procédures sociétales de gestion des

<sup>35</sup> La FIVIMS Integrated Livelihoods Security Information System (FILSIS) est définie comme : “an integrated, spatially detailed, national information and mapping system which follows basic FIVIMS ideas on inter-agency collaboration and which is able to address two types of related problems: (a) transitory lack of access to adequate food, and basic medical care, water, and sanitation services which, together, impact on the nutritional status of well-defined population groups; and (b) more chronic sources of risk to the security of livelihoods, as measured by the level and stability of household income and other relevant indicators” (cité par Devereux et al. 2004). Voir également Løvendal et al. 2004.

greniers, faite d'ouvertures, de fermetures et de reports multiples dans l'utilisation des réserves, comme les épisodes d'achats fractionnés ou anticipés, les emprunts ou les dons qui délimitent le niveau des ressources réelles mobilisables pour la consommation. La détermination temporelle des situations de surplus ou de manque, à l'échelle des familles, est donc plus aléatoire tant ses manifestations restent pernicieuses ou escamotées.

La « soudure » est une catégorie hétérogène à déconstruire selon les types d'acteurs (pasteurs, agro-pasteurs, agriculteurs en milieu rural) et les stratifications économiques et sociales (salarié, « débrouillard », etc. en ville). Elle varie en durée et en intensité selon les années, les lieux considérés et les méthodes de mesure. Elle n'a ni la même signification, ni le même contenu pour chaque acteur et ne véhicule pas les mêmes perceptions et les mêmes vécus (Smith et al. 2000b). C'est pourquoi, l'établissement de chronogrammes annualisés, permettant de distinguer les intervalles de « soudure nette » (sans aucune ressource propre complémentaire) et ceux de « soudure partielle » (avec mobilisation de nouvelles ressources) se révèle pertinent et fonctionnel (Janin 2004). Associés avec une étude fine des réponses apportées en situation de manque, ces marqueurs temporels sont riches d'enseignements heuristiques sur le contenu multi-dimensionnel de l'insécurité.

A l'échelle du ménage, une des premières tâches consiste à établir un bilan exhaustif et contradictoire annualisé des disponibilités alimentaires produites ou acquises pour chaque unité fonctionnelle (Janin 2001). Qu'il s'agisse de l'ensemble des ressources mobilisées par le groupe familial pour assurer sa sécurité alimentaire - issues d'une activité agricole<sup>36</sup>, d'une aide institutionnelle ou communautaire ou provenant d'achats sur le marché - et de celles cédées de manière transitoire (prêt) ou définitives (dons et ventes). Cette mise à plat peut également être reconduite au sein de ménages urbains. Mais cette comptabilité « entrées-sorties » n'est pas facile à établir. Ceci est lié d'abord à la dispersion<sup>37</sup> spatiale des lieux de stockage familiaux sur un finage villageois dont les limites ne sont pas nécessairement connues ; cela s'explique aussi par le fractionnement temporel et monétaire des achats alimentaires qui renvoie à la multiplicité des centres de décision, de production et de consommation (qui ne se recouvrent qu'imparfaitement) au sein d'unités familiales souvent vastes et complexes. Difficulté encore renforcée par le décalage entre l'appropriation déclarée et le droit d'usage effectif de chaque ressource alimentaire. On touche ici à la question politique des modes de régulation d'accès aux ressources et des inégalités qui en découlent (Carr 2006). Il convient également de comptabiliser l'ensemble des micro-sources de revenus individuels accumulés au cours de l'année, procédure fastidieuse et incertaine.

#### *Calcul de scores objectifs et ressentis*

Le souci d'élaborer des indices synthétiques d'insécurité et de vulnérabilité renvoie à un double objectif : fournir une information ciblée, fiable et actualisée, valider certaines causalités statistiques et conceptuelles (Radimer et al. 1992). De fait, pour être recevable par des décideurs publics un effort particulier a été fait depuis la décennie 1990 pour clarifier les procédures de collecte, standardiser les questionnements, enrichir les indices. Les approches méthodologiques se sont affinées à partir du postulat que les situations d'insécurité et de vulnérabilité devaient être appréhendées par « le bas ». C'est pourquoi, l'unité « ménage » est désormais devenu l'échelle incontournable de collecte et d'analyse. Ce niveau désagrégé d'enquête est également de nature à permettre la mesure des effets nutritionnels de conditions de vie précaires avec une dimension dynamique (Christiaensen et al. 2001).

Toutefois, l'imparfaite adéquation entre unité de référence, retenue et validée par l'enquête démographique et agricole, et l'unité réelle de fonctionnement du système familial de vie, constitue une limite évidente à l'ensemble des dispositifs de mesure (Webb et al. 2006). Or, dans de telles sociétés, faiblement sécurisées, la labilité des groupes de commensalité, lié à la multipli-

<sup>36</sup> Une fois localisés et identifiés des lieux de stockage, l'étape la plus longue reste le relevé contradictoire des mesures de chaque grenier permettant de calculer son volume théorique utile et son volume réel utilisé. Ensuite, chaque volume céréalier stocké a été converti en kilos-équivalent grain, après battage des épis de mil ou de sorgho. Chaque estimation a été progressivement modulée et affinée en fonction de la qualité du grain et de la densité du tassage du grenier (Janin 2006b). Enfin, afin à chaque membre du groupe familial, a été allouée une valeur théorique de consommation sur la base de son sexe, de son âge et de son état de santé, ramené à l'unité-équivalent-adulte. Un disponible céréalier moyen individuel relativement précis est, de ce fait, établi.

<sup>37</sup> Greniers localisés à l'intérieur des cases d'habitation, à l'intérieur des concessions, en bordure des champs cultivés ou plus éloignés du village.

citée des lieux géographiques de préparation alimentaire et à l'enchevêtrement des liens sociaux, modifie fortement le niveau réel des disponibilités céréalières (Janin 2004). La prise en charge des « dépendants alimentaires », l'accueil de personnes déshéritées ou migrantes, la consommation partagée des récoltes stockées dans les greniers comme les dons en nature constituent autant de formes de recours possibles en situation de risque qui ne sont malheureusement pas toujours pris en considération dans les enquêtes basées sur les déclarations rapides de fréquence et d'intensité de quelques paramètres de consommation alimentaire (Maxwell 1999 ; Frongillo et Nanama 2006).

Plusieurs « cadres normalisés » d'enquête ont vu le jour au cours des années 1990. Ils s'appuient soit sur les observations rapides des agents de collecte, soit sur les déclarations des personnes enquêtés et beaucoup plus rarement sur des mesures réelles de nature à rendre compte des inégalités d'accès aux facteurs de ressources ou aux ressources alimentaires et de la complexité de la régulation sociale mise en œuvre. Les travaux de K. Radimer (1992), J. Corbett (1988) et de D. Maxwell (1996, 1999) ont été particulièrement éclairants en la matière. Les questionnaires à réponses fermées permettent d'envisager l'élaboration quasi-instantanée d'un score de résilience alimentaire à partir du relevé systématique de la fréquence et de l'intensité des types de recours déployés en situation de manque (« *frequency and severity of coping strategies* ») dans le champ de la consommation. Par suite, certains calculs statistiques permettent de proposer une classification hiérarchique en groupes et niveaux d'insécurité. Cette approche a inspiré de nombreux autres auteurs, essentiellement dans le champ bio-médical afin d'améliorer le ciblage et l'intervention nutritionnelle.

Ce type d'approche a connu un nouveau développement avec la mise en place du projet *Food and Nutrition Technical Assistance Project* (FANTA) avec l'appui de l'USAID en 2003<sup>38</sup>. Il marque un nouveau tournant dans l'analyse qualitative et subjective de l'insécurité et de la vulnérabilité alimentaire (Coates 2004, Coates et al. 2006a ; Bilinsky et Swindale 2005 ; Swindale and Bilinsky 2006). Désormais, ce sont les enquêtés eux-mêmes qui devront « penser leur marginalité » à partir d'échelles sommaires de perception et de ressenti. Complétées par un rappel détaillé de la consommation sur 24 heures ou hebdomadaire, elles fourniront un score instantané individuel de diversité et de variété alimentaire (Savy et al. 2006). On peut également mettre en relation la consommation déclarée, correspondant aux recommandations internationales en termes de calories, de micro- et de macro-nutriments, avec les niveaux d'insécurité alimentaire (Melgar-Quinonez et al. 2006, Rose et Charlton 2002). Le but est de renseigner, de manière statistique, la relation entre sécurité alimentaire et insécurité nutritionnelle, à partir d'un schéma causal inchangé (Frongillo et al. 2004), susceptible de favoriser les comparaisons et de fournir un appui aux interventions. Reste que cette démarche rapide a pour effet d'appauvrir singulièrement la complexité de la question alimentaire et perdre de vue sa dimension socio-politique.

### 3.3. Les dimensions négligées : temps, espace et pouvoir

La lecture des textes programmatiques et des articles scientifiques montre s'il en est l'importance de la dimension temporelle dans l'émergence et la gestion de l'insécurité alimentaire dans les pays sahélo-soudaniens d'Afrique de l'Ouest. Même, si elle est au cœur des préoccupations des sciences sociales, elle ne constitue pas un cadre directement opérationnel pour les décideurs et autres intervenants dans le champ de l'aide. Et pourtant, les cadres normatifs de référence des ONG internationales mettent souvent en avant la complexité et l'hétérogénéité des systèmes socio-spatiaux (Dauphiné 2003), où s'enchevêtrent héritages des temps plus ou moins long, logiques d'acteurs individuels ou collectifs et temporalités d'action (Kermel-Torres et Roca 1995 ; Buléon 2002 ; Baudelle et Regnauld 2004).

---

<sup>38</sup> Le questionnaire utilisé est fortement inspiré du *U.S. Household Food Security Survey Module* (US HFSSM) (cf. Melgar-Quinonez et al. 2006). Il s'agit d'un questionnaire comportant neuf questions sur la situation alimentaire du ménage et les réponses éventuelles. Chaque réponse est graduée selon trois niveaux de fréquence et d'intensité. Le score maximal d'insécurité alimentaire s'établit donc à 27 points.

Temps descriptif, plus ou moins immédiat, lié à la saisonnalité des récoltes, à l'amenuisement des réserves, à la dégradation des termes de l'échange et aux besoins physiologiques de la consommation.

Temps stratégique de la gestion combinée des ressources disponibles (bétail, céréales, revenus) et des modes d'accès physiques et économiques au marché accordant aux anticipations de décision et aux perceptions de risques une place plus grande.

Temps systémique enfin, de la régulation pérenne de l'accès et de la redistribution des ressources entre groupes d'acteurs individuels et collectifs, aux intérêts, logiques et pratiques composites, intervenant au sein du système alimentaire.

A une vision neutre et arithmétique qui envisage un temps linéaire, uniforme et des interactions homothétiques entre facteurs de risque et décisions humaines, permettant de définir des états moyens (de sécurité ou d'insécurité alimentaire), il paraît plus pertinent d'opposer le caractère hétérogène et aléatoire de la théorie des systèmes dynamiques non linéaires : les décisions humaines n'ont pas la même incidence selon les configurations spatio-temporelles (période critique ou stase normale du système) dans lesquelles elles s'insèrent (Péguy et al. 2001). Car le temps n'est pas un marqueur neutre pour des individus et des ménages qui évoluent dans un environnement faiblement sécurisé en milieu rural sahélo-soudanien. Il se stratifie avec des rythmes et des scansionnements particuliers qui se complètent et interagissent : quotidien, saisonnier et annuel. Et si le risque d'insécurité alimentaire est durablement présent, ces oscillations spatio-temporelles interdisent toute organisation routinière de sa gestion. Les réponses individuelles ou collectives adoptées n'ont pas obligatoirement la même efficacité d'une année sur l'autre car le contexte évolue.

La soudure alimentaire est donc un espace-temps malléable, à la fois socialement donné et produit, creuset où se spatialisent certains phénomènes sociaux (d'échange et d'exclusion par exemple) et où se socialisent les contraintes de l'espace-temps. Ainsi, certaines temporalités décisionnelles sont des charnières où se décident et se redessinent certaines des fragilités, des précarités et des vulnérabilités à plus long terme (Reardon et Matlon 1989). C'est à l'aune de cette grille qu'il convient peut être d'analyser les ajustements alimentaires drastiques opérés dans l'urgence (diminution de la ration et espacement des repas ou décapitalisation patrimoniale progressive).

En situation de crise, il n'est pas sûr en fin de compte que les arbitrages réalisés ne renversent pas la perspective du court terme, les responsables familiaux pouvant donner la préférence aux temporalités plus longues afin de ne pas obérer l'avenir de toute la communauté (Moseley 2000). Mais le temps se déroule aussi avec d'autres scansionnements liés à l'effet de la saisonnalité (Dostie et al. 2002) : les coûts d'approvisionnement céréalier sur le marché peuvent varier du simple au triple, tandis que la valeur d'échange d'un bien évolue de manière inversement proportionnelle entre la période post-récolte et la fin de la saison sèche. C'est pourquoi, toute prise de décision anticipée, intégrant le caractère instable et aléatoire des événements économiques, est de nature à limiter la détérioration d'une situation donnée. Et ses effets potentiels cumulatifs induits à plus long terme (couple précarité/vulnérabilité versus capacité/sécurité) ne sont pas négligeables également même si l'évolution reste difficilement prévisible.

Elle doit aussi s'efforcer de respecter certaines normes sociales partagées (accumulation/exclusion/redistribution) afin d'éviter d'accroître les interactions négatives et de générer de nouvelles sources de conflit déstabilisateur. A certains égards, l'élargissement de l'horizon temporel d'observation et la définition d'une grille fine d'analyse, prenant en compte les « signaux faibles ou jugés peu significatifs » se révèle bien plus féconde que la spatialisation systématique d'indicateurs conjoncturels ou de moyennes, même régulièrement mis à jour, biaisant les regards. Il permet de rendre compte du poids des décisions humaines, en dépit de la faiblesse des moyens d'information prévisionnelle et des ressources mobilisables.

De fait, toutes les approches de l'insécurité alimentaire, précédemment décrites, butent fondamentalement sur plusieurs difficultés :

- la prise en compte du caractère processuel et aléatoire d'une situation, dont l'horizon temporel d'observation reste difficile à déterminer, elle-même sujette à des retournements potentiels (couple détérioration-amélioration) ;

- la (dé-)mesure de l'insécurité alimentaire réelle qui s'exprime autant dans les réalités tangibles du déficit (alimentaire ou monétaire), dans les perceptions du manque que dans l'incapacité à se prémunir d'un futur immédiat toujours plus incertain ;
- les effets de seuils et les pertes d'information que les changements d'échelles statistiques, géographiques ou temporelles peuvent renforcer pour un même indicateur.

Or, si ces différents éléments sont effectivement partagés par les membres de la communauté scientifique travaillant sur les risques alimentaires, il n'en va pas nécessairement de même dans la sphère de l'expertise et de l'intervention. En effet, ces derniers y semblent plus difficilement « opérationnalisables », sous forme d'indicateurs avancés, à la fois fiables et faciles à collecter, dans les systèmes experts de diagnostic du risque (SIG et SAP), à des échelles géographiques et cartographiques au maillage de plus en plus fin (allant de l'unité administrative villageoise à celle de l'individu).

De fait, la préférence des décideurs politiques comme des professionnels de l'aide va souvent à l'acquisition d'informations rapides, sur la base d'observations ou de déclarations<sup>39</sup> (questions oui/non), susceptibles de faire l'objet d'un suivi statistique, sous forme d'indicateurs instantanés, et d'une valorisation cartographique périodiquement actualisée. Tout l'enjeu est alors de fournir des réponses claires et simples à des questions complexes. C'est pourquoi, les conditions même de leur collecte font rarement l'objet de débats au sein de ces sphères.

A-t-on procédé par observation, répétées, par déclaration ponctuelles ou par des mesures directes ? A-t-on répété cette collecte, dans le temps et l'espace en procédant par comparaison, par confrontation et par recoupements d'information ? A-t-on identifié, pour telle ou telle question précise, la personne la plus directement concernée et responsable de la prise de décision ? Quelle était la nature de la relation établie avec le fournisseur d'information (rapport de proximité ou d'autorité par exemple) ? Autant de questions éthiques que l'expérience de chercheur « de terrain » conduit à considérer comme centrales même si elles font rarement l'objet d'un traitement dans les systèmes d'enquête. A la fiabilité statistique et technique des dispositifs de collecte, il est souvent utile d'opposer la qualité empirique des intuitions scientifiques et du lien socio-relationnel avec l'interlocuteur. De fait, on se trouve en permanence confronté à l'impossible adéquation entre une démarche scientifique, faite de doutes et d'épreuves, et la nécessité politique d'une réponse ciblée et rapide en situation de crise alimentaire aiguë.

Se pose aussi la question du choix déterminant de la période de collecte des informations et de l'horizon temporel d'observation dans des environnements faiblement sécurisés. Si les situations d'insécurité tendent à devenir récurrentes, si la vulnérabilité comme la pauvreté tendent à se reproduire d'une génération à l'autre peut-on encore par exemple parler de crise, dont le caractère conjoncturel est établi ? Cette imprécision sémantique peut ainsi conduire à distinguer de, manière un peu arbitraire, temps long et temps court, avec une nette préférence pour les interventions conjoncturelles à forte charge médiatique ou politique, susceptibles de faire l'objet d'un dispositif simplifié de suivi transitoire (Sutherland et al. 1999). C'est pourquoi, les bulletins d'alerte précoce et les documents de suivi prévisionnel (cellule VAM du PAM, FEWS,...) font la distinction entre une insécurité et vulnérabilité alimentaires chroniques et une insécurité et vulnérabilité alimentaire transitoires (PAM 2003 ; Destombes 2004).

Une des originalités de l'approche en termes de « système complexe » réside dans la déclinaison et la combinaison étroite d'échelles spatiales et temporelles. Car, si la question des échelles spatiales de collecte et d'analyse est désormais intégrée dans les dispositifs d'enquête du PAM (méthode *Vulnerability Assessment Mapping*) ou de la FAO (SMIAR)<sup>40</sup>, depuis la région administrative jusqu'au ménage en passant par le « village » (Smith et al. 2000 ; Lovendal et Knowles 2005), les temporalités le sont moins systématiquement. Or, les perceptions du temps et sa gestion, semblent bien au cœur des dispositifs sociétaux de réponse aux situations d'insécurité alimentaire en milieu rural soudano-sahélien (Marchal 1990). Elles constituent, à l'heure actuelle, une des

<sup>39</sup> Les questions binaires déclaratives (oui/non), utilisées pour établir une échelle de vulnérabilité du ménage, mises au point par le Projet FANTA, sont particulièrement illustratives en la matière (Frongillo et al. 2004, Coates 2004 ; Coates et al. 2006a et 2006b).

<sup>40</sup> Se réappropriant ainsi tardivement les analyses scientifiques sur les niveaux spatiaux d'analyse de l'insécurité alimentaire (Statz et al. 1990).



« entrées » privilégiées pour améliorer l'identification spatiale et la désignation sociale des vulnérabilités de toute nature. Celle-ci se fonde sur le constat empirique de l'hétérogénéité spatiale des situations alimentaires, même à petite échelle, et de leur variabilité temporelle. Il convient à cet égard de ne pas négliger les différents « temps » qui rythment le quotidien dans les contextes faiblement sécurisés, tant d'un point de vue environnemental, alimentaire que sanitaire : temps immédiat de la préparation alimentaire ou de ses ajustements, temps saisonnier des disponibilités déclinantes et de la hausse concomitante des prix céréaliers, temps plus morne de la reproduction sociale de la fertilité ou de la mobilité. Avec pour chacun d'entre eux, une double perspective qui se dessine en filigrane : une relative impréparation sociétale faute de marges de manœuvre réelles, une anticipation possible sur un horizon temporel qui se dérobe néanmoins.

Temporalités et décisions vont ainsi de pair et illustrent donc parfaitement la part du risque asymptotique né de leurs interactions permanentes. Par exemple, de légers déficits céréaliers ou niveaux d'endettement, accumulés sur plusieurs années, par les coûts marchands supplémentaires d'approvisionnement qu'ils impliquent et, éventuellement, les formes de mise en gage de récolte (vente sur pied), de décapitalisation patrimoniale (vente de bétail ou de biens), auront un impact parfois plus grand qu'une crise alimentaire isolée, susceptible de faire l'objet d'une réponse politique et médiatique d'ampleur. De même, des réponses tardives et précipitées à une situation de manque engendreront des surcoûts économiques et sociaux importants. La vulnérabilité réelle des ménages et des populations est un processus qui s'inscrit de manière durable et pernicieuse dans les béances temporelles des décisions, reportées, iniques, inadaptées, et dans les ratés du système social qui, au-delà d'un certain seuil alimentaire ou démographique ne peut faire face à la demande des plus fragiles et des précarisés comme dans les régulations socio-politiques qui les dépassent (Watts 1983). Ce décalage entre les signes apparents de vulnérabilité (sur la base d'une lecture éco-géographique du milieu de vie), les indicateurs patents de vulnérabilité (sur la base d'une collecte individualisée d'indicateurs patrimoniaux de gestion des ressources) et sa réalité vécue (l'acceptabilité du risque) constitue sans doute un des paradigmes les plus difficiles à dépasser pour l'élaboration de politiques de lutte contre l'insécurité alimentaire efficaces et durables (République du Niger 2005). Mais il n'est pas le seul. Les temporalités discontinues, les espaces hétérogènes, les changements d'échelles sont autant de défis que la recherche en sciences sociales se doit de relever pour tenter de répondre aux questions concrètes des décideurs et aux attentes muettes des plus vulnérables.

## Bibliographie

- Adams A. (1993) "Food Insecurity in Mali: exploring the role of the moral economy", *IDS Bulletin: New Approaches to Famine*, 24(4): p. 42-51.
- Adams A. et al. (1998) "Towards a Conceptual Framework of Household Coping: Reflections from Rural West Africa". *Journal of International African Institute*, 68(2): 263-283.
- Adger N. (2006) « Vulnerability ». *Global Environmental Change*, 16: 268-281.
- Adjamagbo A. et al. (2006) « Comment les ménages d'une zone rurale du Sénégal gèrent-ils leurs ressources? » *Etudes rurales*, 177 - Territoire rural: pratiques et représentations.
- Amselle J.-L. (1990) « Fonctionnaires et hommes d'affaires au Mali ». *Politique Africaine*, Karthala, 63-72.
- Azoulay G. et Dillon J.-C. (1993) *La sécurité alimentaire en Afrique. Manuel d'analyse et d'élaboration des stratégies*. Karthala, 296 p.
- Banque Mondiale, (2001). « Aider les pauvres à gérer les risques » : 157-188. Dans : *Rapport mondial sur le développement dans le monde 2000-2001*. Banque Mondiale.
- Barret C.B., Reardon T., Webb P., (2001). "Non-farm income diversification and household livelihood strategies in rural Africa : concepts, dynamics, and policy implications". *Food Policy*, 26: 315-331.
- Baudelle G., Regnaud H. (2004) *Echelles et temporalités en géographie*. SEDES.
- Bebbington A. (1999) "Capitals and capabilities: a framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty". *World Development*, 27 (12), 2021-2044.
- Berg E. (1981) *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa*, World Bank Report.
- Bilinsky P. et Swindale A. (2005) *Months of Inadequate Household Food Provisioning (MIHFP) for Measurement of Household Food Access: Indicator Guide*. Washington, FANTA Project.
- Blanc-Pamad Ch. (2005) Jeux d'échelle, territoires de recherche. Exemples africains et malgaches. *Cybergeo. Revue européenne de géographie*, 301.
- Briand V. (2004). *Vulnérabilité et insécurité alimentaire. Le cas des unités domestiques de Bouaké*. Thèse de doctorat, Nanterre-Université Paris X, 451 p.
- Brooks N. et al. (2005) "The determinants of vulnerability and adaptive capacity at the national level and the implications for adaptation". *Global Environmental Change* 15:151-163.

- Buléon P. (2002) « Spatialités et temporalités, pensée complexe et logique dialectique moderne ». *Espaces-Temps*, <http://espacestemps.net/document339.html>.
- Cambrézy L. et Janin P. (2003) « Le risque alimentaire en Afrique ». Dans : Veyret Y. (éd.) *Les risques*. Sedes.
- CARE (2003) *Analyse de la vulnérabilité et des systèmes de vie des ménages en milieu rural de la région de Mopti*. Bamako, 89 p.
- Carr E. (2006) "Postmodern conceptualizations, modernist applications: Rethinking the role of society in food security". *Food Policy*, 31: 14-29.
- Chambers R. (1989) "Vulnerability: How the Poor Cope". *IDS Bulletin* 20(2).
- Chastanet M. (1983) « Les crises de subsistances dans les villages soninke du cercle de Bakel, de 1858 à 1945 ». *Cahiers d'Etudes africaines*, 89-90, XXIII-1-2 : 5-36.
- Chastanet M. (1991) « Crise et régulation en pays soninké depuis le XIX<sup>e</sup> siècle ». *Cahiers des Sciences humaines*, 27 (1-2) : 131-145.
- Chastanet M. (1992) "Survival Strategies of a Sahelian Society: The Case of the Soninke in Senegal from the Middle of the Nineteenth century to the Present". *Food and Foodways*, 5(2): 127-149.
- Chevassus-au-Louis (2001) « L'analyse du risque alimentaire : quels principes, quels modèles, quelles organisations pour demain ? ». *Oléagineux, Corps Gras, Lipides*, 8(4): 287-294.
- CILSS-OCDE-Club du Sahel (1990) *The food aid charter for the countries of the Sahel*, SP/90/3, 8 p.
- CILSS-Sahel 21 (2000) *Cadre stratégique de sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté*, Décembre 2000, 88 p.
- CILSS-Aghrymet (2000) *Le contexte de la vulnérabilité structurelle par systèmes de production au Burkina Faso, Niger, Mali, Sénégal*. Centre régional Aghrymet, 30 p.
- CILSS (2003) *Mise en œuvre du cadre stratégique de sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté au Sahel. Programmation 2004-2007*, 49 p.
- CILSS (2004) « L'histoire des famines au Sahel » : 9-16, Dans : CILSS (2004) *Vingt ans de prévention des crises alimentaires au Sahel. Bilan & perspectives*. 88 p.
- CEDEAO (2004) *Cadre de politique agricole pour l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP-CEDEAO)*, 168 p.
- CLUB DU SAHEL-CILSS-CEDEAO (2005) *Forum sur La sécurité alimentaire dans le Sahel et en Afrique de l'Ouest : Défis à moyen et long terme*. Paris, OCDE.
- Coates J. (2004) *Experience and Expression of Food Insecurity Across Cultures: Practical Implications for Valid Measurement*. Washington, FANTA Project.
- Coates J. et al. (2006a) *Household Food Insecurity Access Scale (HFIAS) for Measurement of Food Access: Indicator Guide*. Washington, FANTA Project.
- Coates J. et al. (2006b) "Commonalities in the Experience of Household Food Insecurity across Cultures: What Are Measures Missing?". *Journal of Nutrition*, 136: 1438-1448.
- Cooper B. (2007) « La rhétorique de la « mauvaise mère » : 199-226. Dans : Crombé X. et Jezequel J.-J. dir. (2007) *Une catastrophe si naturelle*. Karthala, 296 p
- Copans J. (1975) *Sécheresses et famines au sahel*. Paris, Maspéro.
- Corbett J. (1988) « Famine and household coping strategies ». *World Development*, 16(9): 1099-1112.
- Courade G. et al. (1987) « Réflexions sur le concept de stratégie alimentaire: les acteurs nationaux et internationaux face aux risques ». Dans : Courade Georges et al. (éds.) *Terres, comptoirs et silos : des systèmes de production aux politiques alimentaires*. CEGET-ORSTOM.
- Courade G. (1989) « Le risque d'insécurité alimentaire : de l'imprudence écologique au démantèlement de l'Etat-providence ». Dans : Eldin M. et Milleville P. (éds.). *Le risque en agriculture*. ORSTOM : 575-597.
- Courade G. (1990) « Peut-il y avoir des politiques d'autosuffisance alimentaire ? », *Politique Africaine*, 39: 79-97.
- Courade G. (1991) *La sécurité alimentaire à l'heure du néo-libéralisme*, *Cahiers des Sciences Humaines*, 27(1-2): 1-292.
- Courade G. (1996) « Entre libéralisation et ajustement structurel : la sécurité alimentaire dans un étai », Paris, John Libbey Eurotext, Aupelf-Uref, *Cahiers d'études et de recherches francophones (Agricultures)*, 5(4): 221-227.
- Courade G. (1998) « Ajustement structurel et ouverture des marchés : moins de pénuries, mais de nouveaux risques alimentaires ». *Revue Canadienne d'Etudes Africaines*, 19(14): 123-139.
- Courade G. (2001) « Paupérisation et inégalités d'accès aux ressources » : 26-49. Dans : Winter Gérard (éd.). *Inégalités et politiques publiques en Afrique: pluralité des normes et jeu d'acteurs*, Karthala.
- Courade G. éd. (2006) *L'Afrique des idées reçues*. Belin.
- Christiaensen et al. (2001) *Validating Operational Food Insecurity Indicators against a Dynamic Bench-mark*. Evidence from Mali, 29 p.
- Crombé X. (2007) « Médecins Sans Frontières ou la politique de crise » : 85-113. Dans : Crombé X. et Jezequel J.-J. (dir.) (2007) *Une catastrophe si naturelle*. Karthala, 296 p.
- Crombé X. et Jezequel J.-J. (dir.) (2007) *Une catastrophe si naturelle*. Karthala, 296 p.
- CSA (2005) *Programme national de sécurité alimentaire du Mali (PNSA) de la période 2006-2015* (juin 2005), 80 p.
- Dauphiné A. (2003) *Les théories de la complexité chez les géographes*. Paris, Anthropos.
- Davies S. (1996) *Adaptable Livelihood. Coping with Food Insecurity in the Malian Sahel*, Macmillan, Basingstoke.
- Delor F., and Hubert M. (2000) "Revisiting the concept of vulnerability". *Social Science and Medicine*, 50: 1557-1570.

- D'Ercole R. (1994) « Les vulnérabilités des sociétés et des espaces urbanisés : concepts, typologie, modes d'analyse ». *Revue de Géographie Alpine*, 4: 87-96.
- Destombes J. (2004) *Les causes structurelles de l'insécurité alimentaire chronique en Afrique. Études de cas : Éthiopie, Burkina Faso et Zambie*. Paris, MAE.
- Devereux S. et al. (2004) *Improving the analysis of Food Insecurity. Food Security Measurement, Livelihoods Approaches and Policy: Applications in FIVIMS*. FAO, 52 p.
- Dilley M. et Boudreau T. E. (2001) "Coming to terms with vulnerability: a critique of food security definition". *Food Policy*, 26(3): 229-247.
- Dostie et al. (2002) "Seasonal poverty in Madagascar: magnitude and solutions". *Food Policy*, 27 : 493-518.
- Egg J. et Gabas J.-J. (1997) *La prévention des crises - Dix ans d'expériences d'une action menée en réseau 1985-1995*. Club du Sahel/OCDE. 210 p.
- Eldin M. et Milleville P. (éds.) (1989) *Le risque en agriculture*, ORSTOM.
- Ellis F. (2000) *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries*, Oxford Press University, 296 p.
- Eroksen S. et al. (2005) "The dynamics of vulnerability: locating coping strategies in Kenya and Tanzania". *The Geographical Journal*, 171(4): 287-305.
- FAO (1996) *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale*. Sommet Mondial de l'Alimentation. Rome 13-17 novembre 1996.
- Ferras R. (1992) « Niveaux géographiques, échelles spatiales ». Dans : Bailly A. et al. (dir.) *Encyclopédie de la géographie*. Economica.
- Fouilleux E. et Bailé J. (2006) « Politiques Agricoles Communes en Afrique. D'une promotion exogène à une appropriation paysanne ? », Colloque *L'Afrique des politiques publiques : Banalité des terrains ou illusions méthodologiques ?*, CEAN-IEP-Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies, 20 p.
- Frongillo E. et Nanama S. (2004) *Development and Validation of an Experience-based Tool to Directly Measure Household Food Insecurity Within and Across Seasons in Northern Burkina Faso*, FANTA Project, 93 p.
- Frongillo E. et Nanama S. (2006) "Development and Validation of an Experience-based of Household Food Insecurity within and across Seasons in Northern Burkina Faso". *Journal of Nutrition*, 136: 1409S-1419S.
- Gado A. B. (1993) *Une histoire des famines au Sahel. Étude des grandes crises alimentaires (XIXe-XXe siècle)*. L'Harmattan.
- Gado A. B. (1995) « Sociétés paysannes et insécurité alimentaire en Afrique Sahélienne. Stratégies de survie et méthodes de lutte contre les famines dans les anciennes colonies de l'AOF ». Colloque AOF : *esquisse d'une intégration africaine* (16-23 juin), Dakar : 551-563.
- Gallais J. (1994) *Les Tropiques : Terres de risques et de violences*. Armand Colin.
- Gallop G. (2006) "Linkages between vulnerability, resilience, and adaptive capacity ». *Global Environmental Change*, 16 : 293-303.
- Garavini M., (1997) *La définition du concept de risque dans le cadre d'un système d'alerte précoce agro-météorologique*. CILSS-Omm, 61 p.
- Gherzi G. et al. (1996) Débat sur la sécurité alimentaire dans le monde : analyse d'un forum Internet. *Cahiers Agricultures*, 5(4): 249-256.
- Glenzer K. (2002) "La sécheresse : The Social and Institutional Construction of Development Problem in the Malian (Soudanese) Sahel (1900-1982)". *Canadian Journal of African Studies*, 36(1): 1-34.
- Griffon M. (2006) *Nourrir la planète*. Odile Jacob, 464 p.
- Haddad L., Kennedy E. and Sullivan J. (1994) "Choice of indicators for food security and nutrition monitoring". *Food Policy*, 19(3): 329-343.
- Hamelin AM., Beaudry M. (1998) « La vulnérabilité des ménages à l'insécurité alimentaire ». *Revue Canadienne d'Études Africaines*, 19 : 277-306.
- Heimo C. (2004) *Introduction au projet de gestion de l'information spatiale pour le suivi de la sécurité alimentaire*. Saint Dié, Festival de la géographie.
- Heitzmann K. et al. (2001) *The Sources of Vulnerability: A Rationale and Guideline for the Assessment of Risks and Risk Responses*. Washington, Human Development Network, The World Bank.
- Heidues F., Atsain A., Nyangito H., Padilla M., Gherzi G., Le Vallée J.-Ch. (2004) *Development Strategies and Food and Nutrition Security in Africa : an Assessment*, IFPRI 2020 Discussion paper n° 38, 48 p.
- Hesselberg J. et YARO J. (2006) "An assessment of the extent and causes of food insecurity in northern Ghana using a livelihood vulnerability framework". *GeoJournal*, 67: 41-55.
- Hirsch R. (1990) « Ajustement structurel et politiques alimentaires en Afrique subsaharienne ». *Politique Africaine*, 37 : 15-31.
- IFPRI (2003) *Stratégie de l'IFPRI vers la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Recherche sur les politiques alimentaires, renforcement des capacités, communication des politiques*, Washington, 37p.
- IFPRI (2007) *Stratégie de l'IFPRI en Afrique. Assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Afrique*. Janvier 2007, 16 p.
- Janin P. (2001) « L'insécurité alimentaire rurale en Côte d'Ivoire : une réalité cachée, aggravée par la société et le marché ». *Cahiers Agricultures*, 10(4): 233-241.
- Janin P. (2004) « La gestion spatio-temporelle de la soudure alimentaire dans le sahel burkinabé ». *Revue Tiers-Monde*, 180: 909-933.
- Janin Pierre (2005) « Le risque alimentaire en Afrique : entre lectures et mesures géographiques ». Montpellier, Atelier CIRAD *Elevage et risque*. [http://epe.cirad.fr/fr/doc/7\\_Pierre\\_Janin.pdf](http://epe.cirad.fr/fr/doc/7_Pierre_Janin.pdf).
- Janin P. (2006a) « L'ambivalence du marché dans la sécurisation alimentaire en milieu rural soudano-sahélien ». *Afrique Contemporaine*, 217: 91-105.

- Janin P. (2006b) « La vulnérabilité alimentaire des Sahéliens : concepts, échelles et enseignements d'une recherche de terrain ». *L'Espace Géographique*, 35(4): 355-366.
- Janin P. (2006c) « Les sociétés villageoises sont inégalitaires », *L'Afrique des idées reçues*, Belin : 258-264.
- Janin P. (2007) « Marginalité spatiale et pratiques de survie en période de soudure alimentaire », Colloque *Dynamiques de pauvretés et de vulnérabilités* (27-30 novembre 2007, Louvain La Neuve), Université Catholique de Louvain, 15 p.
- Janin P. et Martin-Prével Y. (2006) « Des indicateurs à l'action : vulnérabilité alimentaire et sécurité nutritionnelle en milieu rural sahélien burkinabé ». *Revue Canadienne d'Etudes Africaines*, 40 (3) : 443 -461.
- Jaspers S., Shoham J. (1999) "Targeting the vulnerable: a review of the necessity and feasibility of targeting vulnerable households". *Disasters*; 23 (4): 359-372.
- Kermel-Torrès D. et Roca P.-J. (1995) « Vulnérabilité alimentaire dans l'espace et dans le temps. Les stratégies des acteurs ruraux et les politiques nationales : exemples pris en Haïti, en Inde (état du Karnataka) et en Thaïlande (Nord-Est) ». Dans Padilla M. (éd.) *La sécurité à court et à long terme. Economie et sociétés*, 22(3-4) : 187-200.
- Klennert K. éd. (2006) Assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Actions visant à relever le défi global. Manuel de références. Feldafing, Inwent.
- Labonne M. (1986) « L'autosuffisance alimentaire en question » : 357-367. Dans Courade G. et al. (éds.) *Nourrir les villes en Afrique Subsaharienne*, 421 p.
- Lofchie M. (1975) "Political and Economic Origins of hunger in Africa". *The Journal of Modern African Studies*, 13(4): 551-567.
- Løvendal C. R. and Knowles M. (2005) *Tomorrow's Hunger: a Framework for Analysing Vulnerability to Food Insecurity*. ESA Working Paper N°05-07, FAO.
- Løvendal C. R., Knowles M. et Horii N. (2004) *Understanding Vulnerability to Food Insecurity. Lessons from Vulnerable Livelihood Profiling*. ESA Working Paper No. 04-18, 23 p.
- Madeley J. (2002) *La sécurité alimentaire sacrifiée à l'autel du libre-échange*. Les Editions de l'Atelier.
- Marchal J.-Y. « En Afrique soudano-sahélienne : la course contre le temps ». Dans : Eldin M. et Milleville P. (éds.) *Le risque en agriculture*, Paris, ORSTOM, Col. A travers champs 1990 : 225-267.
- Marston S. (2000) "The social construction of scale". *Progress in Human Geography*, 24(2):219-242.
- Martin K.S., Rogers B.L., Cook J.T., Joseph H.M., (2004). "Social capital is associated with decreased hunger". *Social Science and Medicine*, 58: 2645-2654.
- Maxwell D. (1995) "Alternative Food Security Strategy: A Household Analysis of Urban Agriculture in Kampala." *World Development*, 23(10): 1669-1681.
- Maxwell D. et al. (1996) "Measuring food insecurity: the frequency and severity of "coping strategies". *Food Policy*, 21(3): 291-303.
- Maxwell D. et al. (1999) "Alternative food-security indicators: revisiting the frequency and severity of 'coping strategies". *Food Policy*, 24: 411-429.
- Maxwell S. (1988) *National food security planning: first thoughts from Sudan, paper presented to workshop on food security in the Sudan*. IDS, University of Sussex, Brighton.
- Maxwell S. (1996) "Food Security: a post-modern Perspective". *Food Policy*, 21(2): 155-170.
- Maxwell D. et Frankenberger (1992) *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements. A Technical Review*. UNICEF, New-York et IFAD, Rome.
- Maxwell S. et Slater R. (2003) "Food Policy Old And New", *Development Policy Review*, 21(5-6): 531-553.
- Mazurek H. et Arreghini L. (2004) « Territoire, risque et mondialisation Quelques réflexions à partir du cas des pays andins ». Dans : Gilbert D. (éd.) *Espaces tropicaux et risque*. IRD-PUO: 240-258.
- Melgar-Quinonez Hugo (2006) "Household Food Insecurity and Food Expenditure in Bolivia, Burkina Faso, and the Philippines". *Journal of Nutrition*, 136: 1431S-1437S.
- Minvielle J.-P. (1997) « Evolution du concept de sécurité alimentaire », *Chroniques du Sud*, ORSTOM, 34 p.
- Ministère du développement rural et de l'Environnement (2002) *Stratégie nationale de sécurité alimentaire du Mali*, 168 p.
- Misselhorn A. (2005) "What drives food insecurity in southern Africa? A meta-analysis of household economy studies". *Global Environmental Change*, 15: 33-43.
- Molnar J. (1999) "Sound policies for food security: The role of culture and Social organization". *Review of Agricultural Economics*, 21(2): 489-498.
- Moseley W. (2000) "African evidence on the relation of poverty, time preference and the environment". *Ecological Economics*, 38: 317-326.
- Moser, C. (1998), "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies", *World Development*, vol.26, no.1, pp.1-19.
- Ouedraogo F. (2006) *La vulnérabilité alimentaire au Burkina Faso*. L'Harmattan.
- PAM (2003) *La vulnérabilité structurelle à l'insécurité alimentaire en milieu rural. Rapport Sénégal*, VAM unit.
- PAM (2006) *Analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (CFSVA) au Mali. Données de décembre 2005*. Rome, PAM-UE-CSA-NICEF.
- Péguy Ch.-P., Le Berre M., Marchand J.-P. (2001) *Espace, temps, complexité : vers une métagéographie*, Paris : Reclus, Belin.
- Phélinas P. (1992) « La stratégie alimentaire entre la famine et l'autosuffisance », *Politique Africaine*, 47: 43-50.
- Pigeon P. (2002) « Réflexions sur les notions et les méthodes en géographie des risques dits naturels ». *Annales de géographie*, 627-628: 452-470.

- Pinstrup-Andersen Rajul Pandya-Lorch et Mark W. Rosegrant (1999) *World Food Prospects : Critical Issues for the early Twenty-First Century*. Food Policy Report. IFPRI, 32 p.
- Pittaluga F., Salvati N. et Seghieri C. (2004) *Livelihoods systems' profiling. Mixed methods for the analysis of poverty and vulnerability*. FAO, 45 p.
- PNUD (1997) *Mettre fin à la pauvreté et édifier la paix grâce au développement humain durable*, Rapport annuel du PNUD 1996/1997, 36 p.
- Radimer K., Olson C., et Campbell C. (1992) "Development of Indicators to Assess Hunger", *Journal of Nutrition*, 120(1992): 1544-48.
- Raynaut C. (1975) « Le cas de la région de Maradi », Dans : Copans J. *Sécheresses et Famines du Sahel*, Maspéro.
- Raynaut C. et al. (1997) *Diversité et dynamiques des relations sociétés-nature*. Karthala, 432 p.
- Reardon T. et Matlon P. (1989) "Seasonal food insecurity and vulnerability in drought-affected regions of Burkina Faso":118-136. Dans Sahn D. (éd.), *Seasonal Variability in Third World Agriculture. The Consequences for Food Security*.
- République du Niger (2005) *Système national de prévention et de gestion des crises alimentaires. Synthèse des rapports de mission conjointe de détermination des zones vulnérables* (CC/SAP, MDA, MRA, FEWS/NET, FAO, PAM). Niamey, Cabinet du premier ministre.
- République du Sénégal (2003) *Lettre de politique de développement de la nutrition*, 16 p.
- Rose D. et Charlton K. (2002) "Quantitative Indicators from a Food Expenditure Survey Can Be Used to Target the Food Insecure in South Africa". *Journal of Nutrition*, 132: 3235-3242
- Savy M., Martin-Prével Y., Traissac P., Eymard-Duvernay S. et Delpeuch F. (2006), "Dietary Diversity Scores and Nutritional Status of Women Change during the Seasonal Food Shortage in Rural Burkina Faso". *Journal of Nutrition*, 136: 2625-2632.
- Scoones I. et Wolmer W. (2002) *Pathways of Change in Africa: Crops, Livestock & Livelihoods in Mali, Ethiopia & Zimbabwe*. James Currey, 236 p.
- Sen A. (1981) *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford Clarendon Press.
- Sen A. (2000) *Repenser l'Inégalité*, Seuil, 281 p.
- Shipton P. (1990) "African Famines and Food Security: Anthropological Perspectives". *Annual Review of anthropology*, 19: 353-394.
- Smith L. et al. (2000a) "The geography and causes of food insecurity in developing countries". *Agricultural economics*, 22: 199-215.
- Smith K. et al. (2000b) "Participatory Risk Mapping for Targeting Research and Assistance: With an Example from East African Pastoralists". *World Development*, 28(11): 1945-1959.
- Stamoulis K. et Zezza A. (2003) *A Conceptual Framework for National Agricultural, Rural Development, and Food Security Strategies and Policies*, FAO-ESA Working Paper No. 03-17: 53 p.
- Staatz J. et al. (1990) "Measuring Food Security in Africa: Conceptual, empirical and Policy Issues". *American Journal of Agricultural Economics*, 72(5): 1311-1317.
- Stephen L. et Downing T. (2001) "Getting the Scale Right: A Comparison of Analytical Methods for Vulnerability Assessment and Household-level Targeting". *Disasters*, 25(2): 113-135.
- Sutherland D. et al. (1999) "Household food security in semi-arid Africa—the contribution of participatory adaptive research and development to rural livelihoods in Eastern Kenya". *Food Policy*, 24: 365-390.
- Swindale A. and Bilinsky P. (2006) "Development of a Universally Applicable Household Food Insecurity Measurement Tool: Process, Current Status, and Outstanding Issues". *Journal of Nutrition*, 136: 1449-1452.
- UNDP-Millennium Project (2003) *Halving Global Hunger*. Background Paper of the Millennium Project Task Force on Hunger, 89 p.
- Watts M. (1983) *Silent Violence: Food, Famine and Peasantry in Northern Nigeria*, Berkeley: University of California Press.
- Watts M. et Bohle, H.-G. (1993) "The Space of Vulnerability. The Causal Structure of Hunger and Famine". *Progress in Human Geography* 17(1): 43-67
- Webb et al. (2006) "Measuring Household Food Insecurity: Why It's So Important and Yet So Difficult to Do". *Journal of Nutrition*, 136: 1404S-1408S.
- Weingärtner L. (2006) « Le concept de sécurité alimentaire et nutritionnelle » : 3-20. Dans : Klennert K. éd. (2006) *Assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Actions visant à relever le défi global. Manuel de références*. Feldafing, Inwent.
- Wisner B. (2005) "Tracking Vulnerability: History, Use, Potential and Limitations of a Concept" (SIDA & Stockholm University Research Conference, January 12-14 2005, *Structures of Vulnerability: Mobilisation and Research*: 12 p.
- WFP (2001) *Chronic Vulnerability to Food insecurity in Kenya. A WFP Pilot study to Improve Vulnerability Analysis*. Rome, WFP.
- WFP (2002a) *Vulnerability Assessment Mapping. Role and Objectives of VAM Activities to Support WFP Food-Oriented Interventions*. Rome, WFP.
- WFP (2002b) *Urban Food Insecurity: Strategies for WFP*. Policy Issues, Rome, WFP.
- WFP (2007) *Evaluation of WFP's Strengthening Emergency Needs Assessment Implementation Plan*, Evaluation Report. 19 p.
- World Bank (1986) *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*. World Bank Policy Study. Washington, DC: World Bank.

# Essai d'anthropologie historique des politiques alimentaires au Mali ou « ignorer le passé expose souvent à le répéter<sup>41</sup> »

Claude ARDITI  
Anthropologue  
arditi@ehess.fr

« Il n'y a de science que du caché »  
G. Bachelard

## 1. En guise d'introduction

La signature de PAS (Programme d'ajustement structurel), d'inspiration libérale dans les années 1980 entre des États « sahéliens<sup>42</sup> » tels que le Mali<sup>43</sup> et les institutions de Bretton Woods ont constitué, au moins dans les discours, une rupture avec les politiques économiques interventionnistes qui avaient été mises en oeuvre dans le passé. Celles-ci avaient en effet été inspirées par une idéologie favorable à l'État dans les secteurs-clés de l'économie en particulier dans celui des céréales qui entrent de nos jours pour environ 70 % dans l'alimentation<sup>44</sup> des populations du Mali. Une étude montre en outre que, dans les années 1990, les habitants de Bamako dépensaient en moyenne 54 % de leurs revenus pour l'alimentation et que les céréales représentaient de 40 à 50 %

---

<sup>41</sup> (Serres 1992).

<sup>42</sup> Le terme sahel vient de l'arabe *sahil* qui signifie rivage. Il désigne une zone aride, lieu de contact entre pasteurs et agriculteurs, intermédiaire entre le Sahara et les régions plus arrosées situées au sud, appelées soudaniennes. Le sahel s'étend en Afrique subsaharienne d'ouest en est, du Sénégal au Soudan (ex anglo-égyptien), et comprend par conséquent des pays francophones et anglophones. Pourtant, le terme n'est utilisé en français que pour désigner les premiers (Burkina, Mali, Niger, Sénégal et Tchad). Ces pays ont des régions sahéliennes *stricto sensu* mais aussi sahariennes (Mali, Niger et Tchad) et soudaniennes (Burkina, Mali et Tchad). Cette diversité écologique et humaine n'empêche pas que l'on utilise, pour désigner des pays aussi différents, l'expression très réductrice de pays sahéliens. Remarquons enfin qu'il existe aussi des régions sahéliennes au Nigeria, au Cameroun, au Soudan et en Éthiopie alors que ces pays ne font partie d'aucune organisation régionale de lutte contre la sécheresse et l'insécurité alimentaire au Sahel telles que le CILSS, le Club du Sahel ou l'Institut du Sahel. Cet exemple d'imprécision du vocabulaire est malheureusement courant dans les milieux du développement et il est à l'origine de comparaisons, par exemple entre pays, qui sont sans fondement.

<sup>43</sup> Ce texte traite principalement du Mali, mais des données et analyses concernant d'autres pays sahéliens comparables, principalement le Tchad, sont aussi présentées. Ceci nous paraît justifié car, d'une part, il existe des similitudes entre ces deux pays (écologie, démographie, enclavement etc.) et que, d'autre part, nous y avons mené de nombreux travaux, sur le thème des politiques alimentaires, échelonnés sur plusieurs décennies (cf bibliographie). Il existe, en outre, sur le Tchad, d'importants travaux relatifs à la biodiversité végétale à l'époque coloniale (Créac'h 1993).

<sup>44</sup> L'expression « politique alimentaire » regroupe toutes les formulations : autosuffisance alimentaire, sécurité alimentaire, souveraineté alimentaire (cf V. Bertout) etc. qui se sont succédées de la période coloniale à nos jours et ont servi de cadre d'analyse de la question alimentaire. Le choix de cette expression se justifie ici par le fait que dans de nombreuses sociétés l'approvisionnement en produits de première nécessité apparaît comme une préoccupation constante du pouvoir, voire comme une fonction régaliennne de l'État.

des budgets alimentaires (Rogers & Lowdermilk 1991)<sup>45</sup>. Cette situation ne s'est sans aucun doute pas améliorée avec la mise en oeuvre des politiques libérales qui ont imposé des « dégraissages » et des fermetures définitives de nombreuses entreprises publiques et avec la dévaluation du FCFA de janvier 1994<sup>46</sup>. Le licenciement d'une partie ou de la totalité des employés de ces entreprises s'est évidemment traduit par la diminution du pouvoir d'achat de nombreuses familles dans une conjoncture de renchérissement des produits locaux et, au premier chef, les céréales<sup>47</sup>.

Rappelons que les principales céréales pluviales cultivées au Mali sont le mil, le sorgho et le maïs<sup>48</sup> qui, jusque dans les années 1980, constituaient environ 85 % des apports caloriques, alors que le riz n'intervenait que pour 15 %. Pourtant sa consommation est importante dans les villes (50 % des calories), particulièrement à Bamako dont l'approvisionnement est assuré par la production irriguée de riz de l'Office du Niger, par des importations et par l'aide alimentaire en cas de sécheresse<sup>49</sup> (Dembélé & Staaz 1999).

## 1. 1. Les politiques de libéralisation

À partir des années 1980, la vague de politiques de libéralisation dans les secteurs stratégiques de l'économie et tout particulièrement dans le domaine céréalier, ont eu pour objectif de désengager l'Office des Produits Alimentaires du Mali (OPAM), organisme public qui était auparavant chargé de réguler le marché des céréales, et l'Office du Niger qui, en tant que plus ancien et plus grand aménagement hydro-agricole de l'Afrique de l'Ouest, assure la moitié de la production de riz du pays<sup>50</sup>. Le retour du Mali dans la zone franc en 1982 – il l'avait quittée en 1960 – est venu compléter ces mesures. D'après le credo libéral en vigueur dans les milieux du développement (institutions de Bretton Woods, agences des Nations Unies et ONG) il s'agissait de laisser le marché et les commerçants<sup>51</sup>, les deux manifestations par excellence de l'activité libérale, puissent

---

<sup>45</sup> On manque par contre de données qualitatives et quantitatives sur la fréquence et la quantité des achats de céréales des citadins. La pauvreté urbaine se traduit à l'évidence par des achats de quantités de plus en plus réduites correspondant à des rentrées d'argent irrégulières et de plus en plus faibles. Même les chefs de famille qui ont les moyens d'acheter en gros (par sacs) ont, comme on le verra plus loin, tendance à acheter des quantités plus faibles qu'auparavant de crainte que les céréales ne soient redistribuées par leur(s) épouse(s) aux gens de leur parentèle moins favorisés.

<sup>46</sup> Comme le montrent les contributions d'A. Marie et de C-E. de Suremain et E. Razy.

<sup>47</sup> Un journaliste évoquant le fait que la viande, trop chère, est souvent remplacée, pour préparer la sauce, par les ménagères et les gargotières, par des bouillons cube, parle de « frénésie cubiste » (Sécurité alimentaire : Le ventre, un confident discret. Le 26 mars 2008).

<sup>48</sup> Cf Annexes.

<sup>49</sup> De 1980 à 1997, le taux de croissance de la production des céréales a été de 12, 5 % pour le maïs, de 9 % pour le riz et de 2, 7 % pour le mil et le sorgho. Ceci montre bien qu'en dépit du fait que ces céréales constituent la base de l'alimentation de la majeure partie de la population, elles ne bénéficient que d'un intérêt très limité des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds (recherche agronomique, travaux sur la biodiversité etc.) A contrario le riz et le maïs ont des variétés productives qui ont été diffusées dans le cadre de la Révolution Verte. Cette politique est d'autant plus navrante que de nombreux rapports ont souligné le fait que le riz et le maïs sont dans le monde des céréales très fortes consommatrices d'eau et ont des conséquences écologiques dangereuses.

<sup>50</sup> Bien qu'il existe une ancienne riziculture pluviale en Afrique de l'Ouest (Portères 1950, Richards 1985), celle-ci n'était pas pratiquée dans le delta du Niger où les populations, peu nombreuses, cultivaient et consommaient principalement du mil et du sorgho avec de faibles rendements. Pourtant la recherche agronomique coloniale n'a jamais envisagé de mettre au point des variétés de mil et sorgho susceptibles d'être irriguées de manière à en augmenter les rendements mais elle a très tôt porté son choix sur le riz. Ceci s'explique sans doute en partie par une meilleure connaissance de cette plante (expériences asiatiques), mais surtout par le fait que le mil et le sorgho sont considérés en Europe comme des céréales « pauvres » utilisées pour nourrir les animaux. Cette option rizicole a caractérisé toutes les opérations d'irrigation en Afrique de l'Ouest.

<sup>51</sup> Cette expression désigne en réalité des grands commerçants qui achètent et revendent des céréales. Pourtant, rien ne prouve que cette activité soit la seule qu'ils pratiquent. Comme le montrent des travaux anthropologiques, la pluriactivité des commerçants (produits locaux et importés, transport, immobilier etc.) constitue un élément essentiel de leur comportement économique car elle seule permet une adaptation à un environnement écologique, économique et politique aléatoire. Remarquons aussi que cette pluriactivité a été longtemps dénoncée par des « experts » qui voyaient en elle une manifestation d'archaïsme et d'incompétence. Alors qu'ils mentionnent l'existence de plusieurs activités économiques, dont certaines, comme le commerce de la gomme arabique, où l'immobilier sont connues pour être souvent plus rentables que

pleinement et légalement jouer leur rôle dans une économie sensée être désormais régie par les règles de la concurrence pure et parfaite. Cette politique devait pouvoir être mise en oeuvre grâce à de nombreuses réformes, parmi lesquelles la création d'un système d'alerte précoce (SAP)<sup>52</sup> et d'un système d'information sur les marchés céréaliers (SIM). Ces organismes sont chargés d'évaluer la production céréalère, le stockage, l'émigration des populations etc. mais ils sont surtout responsables de la collecte des prix des céréales sur les marchés sahéliens situés au nord du 14<sup>ème</sup> parallèle<sup>53</sup> avec une double fonction : détecter les situations de crise alimentaire quand les prix flambent et, en année normale, les diffuser principalement par la radio<sup>54</sup>, à l'intention des principaux opérateurs de ces filières. Afin de couvrir l'ensemble du pays, l'Observatoire du Marché Agricole (OMA) a remplacé le SIM en 1993<sup>55</sup>. Il est chargé de l'observation des prix des produits agricoles et animaux.

---

celui des céréales, des travaux d'économistes prétendant avoir pour objectif de comprendre le comportement de ces commerçants, continuant à n'étudier que leur seule activité céréalère (Diakitè 2006). Cet auteur après avoir calculé plusieurs savants coefficients de corrélation sur les céréales conclut son travail par une tautologie : « De cette analyse, on retient que les marchés céréaliers régionaux sont intégrés à ceux de Bamako. Cela veut dire qu'il existe des relations d'échange entre Bamako et les autres régions » (sic) (Diakitè 2006 : 212). En l'absence de crédit bancaire car [pour de multiples raisons, parmi lesquelles le non-respect du secret bancaire dans un État de non-droit où le respect de l'interdit islamique du prêt, ici de l'emprunt à intérêt] les commerçants en grande majorité musulmans utilisent peu les banques (Cook & alii 1990). Un commerçant peut donc brader ses céréales s'il a besoin de financer une autre activité économique plus rentable. Cette considération rend aussi peu vraisemblable la thèse du commerçant stockeur et spéculateur, stéréotype qui a la vie dure et a pourtant encore la faveur de nombreux bailleurs de fonds et d'ONG. L'exemple des Offices céréaliers montre les risques d'un tel comportement. Ce n'est qu'en situation de monopole ou d'oligopole (appels d'offres restreints de l'État), par exemple pour importer du riz ou du maïs, comme ce fut le cas en 2005, que des profits importants peuvent être réalisés. N'oublions jamais qu'ils doivent être partagés avec ceux, qui grâce à leur place dans l'appareil étatique, les ont sélectionnés !

<sup>52</sup> Le SAP doit prévenir l'apparition des crises en alertant les décideurs sur la situation alimentaire de 348 communes. La classification de la situation alimentaire distingue six niveaux et débouche sur des recommandations destinées au Comité Technique de Coordination des Politiques alimentaires.

<sup>53</sup> Ce choix a été fondé sur le fait que les conséquences socio-économiques des aléas climatiques étant considérées comme plus dramatiques dans les régions sahéliennes que dans les régions plus arrosées et les crédits étant limités, il fallait établir des priorités. Cependant de sérieux problèmes alimentaires sont aussi survenus dans des régions soudaniennes, grandes productrices de coton, lors de la grande sécheresse de 1984, particulièrement au Tchad (Magrin 1999). Ceci a constitué une surprise dans les milieux du développement où l'on avait jusqu'alors préféré croire qu'une coexistence plus ou moins pacifique régnait dans ces régions entre coton et céréales. Comme certains auteurs le soulignent l'engrais mis sur le premier bénéficiaient, par un effet induit, aux secondes (Schwartz 1999). Remarquons pourtant que si les paysans se sont adaptés aux modalités parfois coercitives d'un encadrement appliquant les directives d'une recherche agronomique privilégiant le coton, ce sont eux qui ont découvert les effets secondaires de l'engrais—les céréales étant cultivées après le coton — allant parfois jusqu'à l'utiliser sur leurs champs de vivriers au grand dam de l'encadrement. Remarquons enfin que la recherche agronomique ne s'est pas particulièrement signalée, depuis la période coloniale, par ses préoccupations « vivrières » et c'est, en général, parce que les paysans producteurs de coton n'ont heureusement jamais renoncé à produire leur nourriture que des crises alimentaires plus sévères ne sont pas survenues.

<sup>54</sup> Ces prix sont exprimés au kilo, alors qu'au Mali, comme dans les autres pays sahéliens, les céréales sont vendues à l'aide d'un système de mesures de volume, non-standardisées, qui en général ne fait pas intervenir la notion de poids (Arditi 1990) et qui portent en bamanan le nom générique de *pani*. Les prix n'étant pas affichés, ils peuvent faire, par définition, l'objet d'un marchandage en fonction de plusieurs paramètres. La quantité de céréales achetée est *in fine* soumise aux lois de « l'économie de l'affection » (Lemarchand 1989) qui se caractérise par la pratique du cadeau. Les services statistiques, ainsi que le SAP et le SIM effectuent, quant à eux, un calcul pour ramener au kilo la quantité de céréales vendue à la mesure. Si, dès la période coloniale, le système métrique a été, semble-t-il, adopté par les services de l'État, pour les cultures de rente ou pour élaborer, par exemple, un indice des prix à la consommation africaine (prix au kilo pour les solides, prix au litre pour les liquides), il n'est guère pratiqué sur les marchés. Quand un boutiquier de quartier à Bamako ou ailleurs, utilise une balance et vend des céréales au poids, symbole de modernité, rien ne prouve, comme nous avons pu le constater sur le terrain et comme d'autres l'ont fait avant nous (Saul 1985), que celle-ci soit juste, en l'absence d'un service étatique de contrôle des poids et mesures,

<sup>55</sup> L'OMA dispose d'un réseau de 78 points de collecte des données sur plusieurs types de marchés (marchés de concentration, marchés de gros et de consommation). Ces informations sur les prix et les flux commercialisés sont régulièrement traitées et diffusées à la Radio ainsi que dans les bulletins périodiques (hebdomadaire, mensuel et annuel)



Ainsi, d'après un principe fondamental du libéralisme économique selon lequel une information économique fiable doit être mise régulièrement à la disposition des opérateurs d'une filière, le nouveau système devait permettre aux paysans d'obtenir de meilleurs prix censés les inciter à produire et à vendre davantage de céréales. Les commerçants et les consommateurs devaient aussi bénéficier de ces informations. On examinera plus loin en détail si les données fournies par les SAP, SIM et l'OMA, en les confrontant aux contraintes de toute nature de l'économie réelle qui pèsent sur les acteurs économiques de ces filières céréalières, sont utilisables et leur permettent effectivement de s'en affranchir.

## 1. 2. L'évaluation des politiques alimentaires libérales

Évaluer les effets des politiques libérales en matière de sécurité alimentaire suppose que l'on dispose de données fiables sur les comportements des acteurs des filières céréalières (paysans, intermédiaires, transporteurs, consommateurs urbains) avant les réformes afin d'établir des situations dites de référence qui puissent servir de base aux comparaisons. Cette exigence élémentaire se heurte malheureusement à de nombreuses difficultés car, comme nous le montrerons plus loin, les interventions de l'État dans ce secteur économique, à partir des années 1960, ont été fondées sur un argumentaire donnant une place centrale aux stéréotypes du « paysan imprévoyant » et du « commerçant spéculateur », ce qui a empêché ou retardé la réalisation de travaux scientifiques sur ces questions<sup>56</sup>. Ce n'est qu'à partir des années 1980 et la mise en œuvre des politiques libérales que de très nombreux travaux, en majeure partie anglo-saxons<sup>57</sup>, ont été réalisés, surtout par des économistes, pour tenter d'apprécier les évolutions en cours<sup>58</sup>.

L'inspiration libérale de ces travaux leur donne une orientation principalement quantitative, focalisée sur la collecte et l'interprétation des prix des produits agricoles, données dont la faible fiabilité est d'ailleurs reconnue par leurs utilisateurs. Le comportement des acteurs économiques est par contre peu étudié et les acquis des travaux anthropologiques et géographiques les plus importants, qu'ils concernent les dysfonctionnements observés sur le marché ou l'esprit d'entreprise et les commerçants, qui se sont pourtant beaucoup développés dès les années 1970 sont peu mis à contribution (Meillassoux 1971, Amselle 1977, Grégoire & Labazée 1993, Ellis & Fauré 1995 etc.). Ces économistes libéraux préfèrent pourtant en général reconstruire, parfois même imaginer des situations de référence *a posteriori* afin de valider la mise en œuvre des réformes qu'ils ont préconisées.

## 1. 3. L'historicisation des discours et des politiques

Il nous paraît indispensable dans l'analyse des politiques alimentaires d'introduire une dimension historique dans la longue période qui va du début du XX<sup>e</sup> siècle à nos jours en relativisant la nouveauté des actions mises en œuvre dans le cadre des politiques libérales et en les référant aux conditions socio-économiques qui les ont précédées, afin que la comparaison ait un sens. Ce n'est qu'en adoptant une telle posture que l'on peut mettre en évidence la récurrence de certains phénomènes qui autrement passerait inaperçue. Ainsi, il apparaît clairement que les discours sur « la mise en valeur des territoires » qui émanent des artisans de la conquête coloniale, commencent au début du XX<sup>e</sup> siècle, la pacification militaire à peine terminée. Ces discours continuent cependant à être tenus au nom du « développement » et sous diverses formes bien après cette période. Ce n'est qu'en procédant à un examen critique des actions mises en œuvre au cours de cette longue période, actions qui se sont le plus souvent soldées par des échecs, que l'on peut parvenir à mettre en évidence que leur répétition constitue bien plutôt la règle que l'exception. « Pourquoi la mémoire des échecs est-elle, en matière de développement, toujours absente ? » écrivait déjà G. Sautter en 1958 (Sautter 1958). Sans aucun doute à cause de l'existence de divers types de pesanteurs qui ont pour fonction d'occulter le passé. Ces actions traversent en effet le

---

<sup>56</sup> L'expérience montre que l'existence de travaux scientifiques, même quand, fait rare, ils sont caractérisés par un certain consensus, ne suffit malheureusement pas pour qu'ils soient pris en compte et influencent les politiques. L'idée selon laquelle ces travaux seraient commandités dans l'intention de favoriser la prise de décision nous paraît très éloignée de la réalité.

<sup>57</sup> Le fait que les États Unis soient le premier fournisseur d'aide alimentaire n'est sans doute pas étranger à ce fait.

<sup>58</sup> La participation d'anthropologues aux études réalisées par des équipes de Michigan State University n'a été effective qu'au Burkina Faso (Saul 1985).

temps, en changeant parfois quelque peu, d'apparence ou pourrait-on dire pour caractériser la période actuelle de présentation pu plutôt « d'emballage », car on est désormais dans un monde où la culture d'entreprise des milieux du développement est de plus en plus dominée par les méthodes du marketing et de la publicité<sup>59</sup>. Ceux qui les dirigent sont en général toujours à l'affût de « nouveaux produits » qu'ils s'empressent de présenter comme des innovations décisives sur le marché du développement caractérisé par une concurrence de plus en plus vive à laquelle n'échappent pas les ONG. Pourtant, dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, comme l'écrit Michel Serres : « *Ignorer le passé expose souvent à le répéter* » (Serres, 1992). L'histoire des politiques de développement donne en effet très souvent l'impression d'assister à la projection d'un film qui vient de sortir à grand renfort de publicité : dès que les premières images apparaissent sur l'écran, il apparaît évident qu'il s'agit d'un remake !

#### 1. 4. Le libéralisme et l'oubli du passé

Les milieux du développement, y compris bien sûr les ONG qui en constituent la manifestation la plus moderne, et parfois même aussi certains secteurs de la recherche agronomique, se caractérisent de plus en plus par une adhésion à l'idéologie libérale qui, telle une évidence, n'a pas besoin d'être mise en question. Ainsi toute tentative d'historiciser les politiques qui ont été menées apparaît d'emblée, dans ces milieux, comme suspecte. Sont au contraire privilégiées la pensée positive et l'autosatisfaction, qui se traduisent souvent par des discours violemment hostiles à tout examen critique du passé et parfois même du présent. C'est toujours au nom de l'action et du manque de temps que toute interrogation sur l'absence de réflexion sur les actions passées, mêmes récentes, est balayée d'un revers de main. Cette attitude qualifiée par certains de « présentisme » (Hartog 2003) s'exprime en général dans les milieux du développement par des métaphores « automobiles » telles que : « il ne faut jamais regarder dans le rétroviseur » ou « sportives » comme : « on ne lève pas le nez du guidon ». Ces formulations sont de plus en plus utilisées, comme par contagion langagière<sup>60</sup> dans des domaines tels que ceux de la politique et sont en général liées à une survalorisation de l'avenir, comme si les catégories fondamentales de la perception du temps que sont le passé, le présent et l'avenir étaient totalement désarticulées et totalement indépendantes les unes des autres. Des chargés de communication, de plus en plus nombreux, nous affirment avec conviction, et sans nous en fournir l'ombre d'une preuve, que comme dans la chanson : « Tout va très bien Madame la Marquise ! », alors que la grange a brûlé, que le bétail a été décimé etc.

#### 1. 5. Le monde des développeurs : discours et pratiques

Le fort *turn over* du personnel des grandes agences de développement et la très faible espérance de vie des rapports, compte rendus et autres écrits d'experts (« la littérature grise »)<sup>61</sup> qu'elles produisent en abondance compliquent singulièrement les tentatives de reconstitution des discours tenus et des actions menées par ces organismes sur une longue période<sup>62</sup>.

Le recueil de données qualitatives approfondies auprès de leur personnel, en réalisant des entretiens libres à passages répétés, indispensables à la recherche anthropologique<sup>63</sup>, se heurte en général à des discours stéréotypés dans le cadre d'entretiens formatés dont la durée ne dépasse que de manière exceptionnelle une heure. Les agendas de ceux qui y exercent des responsabilités sont en effet, le plus souvent, établis sur ces bases. Ces entretiens révèlent le plus souvent non

<sup>59</sup> Dans un spot publicitaire vantant les mérites d'un yaourt « qui fait du bien à l'intérieur et ça se voit à l'extérieur » la preuve de l'efficacité du produit nous est fournie par la nutritionniste de la marque (sic) qui confirme, bien sûr, la véracité des propos tenus. Je n'ai trouvé dans aucun média la moindre protestation sur cette méthode d'évaluation. Dans les milieux du développement, ce type d'évaluation n'est pas rare.

<sup>60</sup> Les milieux du développement, y compris francophones, sont très friands de termes et d'expression anglo-saxons tels que : « *il faut checker l'information, j'ai un challenge etc.* ». Leur utilisation ainsi que la connaissance de nombreux sigles constituent des marqueurs d'appartenance à la profession.

<sup>61</sup> On pourrait parler de difficultés de stockage !

<sup>62</sup> Ces travaux sont en général de qualité médiocre et ne contiennent qu'une bibliographie restreinte qui ne mentionne que les études réalisées par l'Agence les années précédentes. La consultation des sites web des grandes agences de développement ne se révèle pas plus fructueuse.

<sup>63</sup> Les rendez vous ne peuvent en général être obtenus qu'après avoir accompli des formalités administratives et parfois la liste des questions à poser doit être communiquée avant l'entretien.

seulement une connaissance très élémentaire de la géographie du pays et de ses populations<sup>64</sup> mais surtout de l'histoire, même récente, des politiques de développement. Ainsi plusieurs interlocuteurs ont, à propos de la crise de 2005, comparé le Mali et le Niger, pour se féliciter que le premier « s'en soit mieux tiré<sup>65</sup> ». C'était oublier, un peu vite, que cette comparaison qui n'aurait pas résisté très longtemps à l'examen d'une carte des isohyètes des deux pays, n'avait pas grand sens. Le Mali se caractérise en effet, à la différence du Niger, par l'existence d'un sud, cotonnier et céréaliier, dans lequel *a priori* l'insécurité alimentaire est moindre que dans les autres régions, moins arrosées. La présence, depuis les années 1930, du plus grand aménagement hydro-agricole de l'Afrique de l'Ouest, l'Office du Niger qui joue un rôle de premier plan dans l'approvisionnement de Bamako en riz, constitue une autre différence de première importance. Malgré ces différences importantes, la comparaison entre le Mali et le Niger nous a été « servie » plusieurs fois, y compris par des interlocuteurs occupant de hautes fonctions.

La collecte de données auprès de paysans et de commerçants, grands ou petits, à l'aide d'un questionnaire administré en un seul passage, est aussi devenue la principale méthode d'investigation dans ces organismes. Elle se révèle pourtant être un instrument totalement inadapté à la compréhension des comportements et des parcours individuels des acteurs économiques<sup>66</sup>. Enfin, *last but not least*, contrairement aux discours convenus sur la transparence qui caractériserait le fonctionnement de ces organismes et sur la totale disponibilité de son personnel qui aurait le loisir de communiquer librement avec l'extérieur, nous avons pu constater l'existence de nombreuses zones d'opacité<sup>67</sup>. Celles-ci concernent pourtant des domaines de première importance tels que par exemple les appels d'offre pour la fourniture et le transport des céréales locales destinées à l'aide alimentaire ou à la (re)constitution du stock de sécurité. En guise de conclusion très provisoire remarquons que les évaluations internes, principalement quantitatives des SAP, SIM et OMA qui ne prennent jamais en compte les contraintes de l'économie réelle qui pèsent sur les producteurs et les commerçants et l'opacité, euphémisme que nous utilisons pour désigner une culture du secret, qui caractérise le fonctionnement des agences internationales de développement et des organismes étatiques – on en fournira plus loin d'autres exemples – constituent autant d'obstacles à la réalisation d'une évaluation réellement externe des politiques alimentaires des pays sahéliers.

## 1. 6. Un peu d'histoire

C'est aussi en se référant au passé que le caractère novateur des SAP, SIM et de l'OMA doit être sérieusement relativisé dans la mesure où la pensée économique libérale qui les a engendrés était déjà présente depuis plusieurs décennies dans l'étude des réseaux de commercialisation

---

<sup>64</sup> Un responsable d'agence de développement, présent dans le pays depuis plusieurs années, nous a d'ailleurs demandé avec une grande ingénuité : à Bamako où peut-on acheter des livres sur le Mali ?

<sup>65</sup> Ils ont dit plus exactement : « on s'en est mieux tirés ! »

<sup>66</sup> Comment peut-on imaginer collecter des données fiables à partir d'une liste de questions, parfois très longue (plusieurs dizaines de pages pour certaines enquêtes, le plus souvent fermées, plus ou moins bien traduites, et de manière générale peu adaptée à la logique et à la disponibilité de l'enquêté? La justification de rigueur statistique de ces méthodes quantitatives qui est revendiquée par ceux qui les utilisent nous paraît constituer un argument fallacieux car les règles élémentaires en sont le plus souvent bafouées par ces organismes ou par leurs consultants (non respect de la taille des échantillons, chiffres traduits en pourcentages bien que l'échantillon soit inférieur à 100, erreurs dans les tableaux etc.). L'existence de logiciels informatiques permettant de traiter rapidement les données et de les traduire en autant de tableaux et de graphiques impose de poser de plus en plus de questions fermées. Cela a pour conséquence que ces travaux dits de « sciences sociales » se rapprochent de plus en plus—est-ce un hasard?—des sondages d'opinion de la publicité et de la politique. Un anthropologue malien contraint d'y participer parle d'une « anthropologie du ventre ». Ces études quantitatives qui portent parfois sur des échantillons de plusieurs milliers d'individus nécessitent aussi l'emploi d'une armada d'enquêteurs, souvent recrutés en fonction de réseaux de clientélisme et formés à la hâte. Leur capacité de traduction du questionnaire dans les langues locales est rarement évaluée par les experts qui les ignorent et préfèrent par conséquent croire que tout individu vivant dans un pays africain en maîtrise obligatoirement les principales langues. Une division du travail s'est ainsi mise en place : experts le plus souvent étrangers qui conçoivent les questionnaires, en réalisent le traitement informatique et rédigent le rapport et enquêteurs locaux qui administrent les questionnaires et sont, le plus souvent, les seuls à avoir une « relation » directe avec les enquêtés. On ne doit donc pas s'étonner que ces travaux ne fassent guère progresser la connaissance ni surtout regretter que leur espérance de vie soit si courte.

<sup>67</sup> Celle-ci caractérise aussi des agences des Nations Unies telles que le HCR et des organismes comme le CICR ainsi que des ONG (Pérouse de Montclos 2006 : 292-293)

africains. En effet, la collecte des prix des céréales dans le but d'évaluer l'efficacité d'un système de commercialisation, existe en Afrique subsaharienne au moins depuis les années 1960<sup>68</sup> et principalement en Afrique anglophone depuis les années 1965-1970<sup>69</sup> sous la direction de l'économiste W.O. Jones du *Stanford Food Research Institute*. Il s'agissait de collecter et d'interpréter les données sur les prix des céréales, des tubercules et d'autres productions agricoles dans de nombreux pays africains et asiatiques. L'abondante et vigoureuse critique de ces travaux par B. Harriss a encore aujourd'hui toute sa valeur et nous y souscrivons pleinement. Cette économiste insiste sur le fait que cette approche libérale, obnubilée par l'analyse des performances du marché à partir des prix et obsédée par la concurrence, a totalement négligé d'étudier les relations entre la maîtrise des flux vivriers et la circulation monétaire, entre production et échanges, pourtant objets d'importants travaux de sciences sociales (Harriss 1979).

La mise au point d'une méthodologie pratique dans le domaine de la collecte des prix et de l'analyse des performances du marché en Inde et au Bangladesh fut utilisée plus tard dans le Nord Nigéria (Ejiga 1977) et dans les pays du Sahel (Berg 1977). Pour les représentants de cette école, les marchés de produits vivriers sont compétitifs eu égard à leur environnement, par conséquent l'État ne doit donc pas intervenir pour en améliorer le fonctionnement. Certes on reconnaît l'existence de situations d'imperfection du marché (oligopole de commerçants, récoltes gagées, vente de céréales par les paysans en l'absence de surplus etc.), mais on minimise leur importance et les études sur ces thèmes sont rares. Le moins que l'on puisse dire, c'est que rien n'a été fait pour qu'elles soient plus nombreuses. Malgré les critiques formulées par B. Harriss, cette école a fait de nombreux adeptes et la grande majorité des travaux d'économétrie contemporains sur les filières céréalières des pays sahéliens s'y réfère (références).

## 1. 7. La diffusion des prix des céréales

Le seul caractère véritablement novateur des SAP, SIM et OMA qui constituent la prolongation des travaux précédents, tiendrait au fait que les prix collectés font l'objet d'une diffusion restreinte sous forme de bulletin et beaucoup plus large par la radio et la télévision. Signalons pourtant qu'il est attesté, bien que peu de travaux y aient été consacrés, que dans ce domaine encore, la nouveauté est toute aussi relative car, comme nous le montrerons plus loin, il existe depuis longtemps un système informel de collecte et de circulation des prix des céréales et des quantités disponibles reposant sur les informations fournies aux commerçants par les chauffeurs routiers et commis de charge qui sillonnent le pays.

## 1. 8. L'État et/ou le marché

On oppose souvent de manière systématique, pour s'en tenir à la période qui va de l'indépendance du Mali en 1960 à nos jours, deux phases successives mais bien distinctes en matière de politique alimentaire. La première aurait été caractérisée par l'omniprésence de l'État et la seconde par celle du marché et des commerçants. Si les mesures mises en œuvre avaient été en parfaite conformité avec les discours, en faveur de la libéralisation des filières céréalières, les Offices céréalières des pays sahéliens (OPAM au Mali, OPVN au Niger, OFNACER au Burkina, ONC au Tchad etc.) auraient dû être purement et simplement supprimés et le marché des céréales laissé totalement au secteur privé<sup>70</sup>. En réalité, à la Banque Mondiale et au FMI la croyance en l'efficacité

<sup>68</sup> Les récits des voyageurs de la qualité de Barth ou de Nachtigal fournissent déjà au XIX<sup>ème</sup> siècle les prix des céréales, des produits artisanaux et des ... esclaves qu'ils ont relevés sur les marchés d'Afrique de l'Ouest.

<sup>69</sup> Le *Stanford Food Research Institute* réalisa avec l'aide financière de l'USAID des travaux sur les systèmes de commercialisation des pays suivants : Sierra Leone, Nigeria, Kenya, Ethiopie. Des séries de prix étaient collectées par les Services Statistiques et étaient disponibles dans certains cas sur une assez longue période. D'après Jones et ses disciples le traitement des données sur les prix permet d'éclairer le degré de compétition qui caractérise les systèmes de commercialisation :

- a) À travers les corrélations de prix entre marchés dans le but de mesurer le degré d'intégration du marché.
- b) À travers les relations entre les coûts de transport et les différences de prix entre marchés pour mesurer le degré de compétition au niveau régional.
- c) À travers les relations entre les prix saisonniers et les coûts de stockage pour mesurer le degré de compétition sur le marché et calculer des moyennes annuelles pour tenter de repérer des cycles de prix.

<sup>70</sup> Au Burkina Faso, l'Office National des Céréales a été supprimé en 1994 et remplacé en 1995 par un Comité de Réflexion et de Suivi de la Politique Céréalière (CRSPC) qui regroupe des représentants de l'État, des bailleurs

des lois du marché semble limitée, au moins dans le domaine alimentaire, car ces organismes qui ont pourtant conçu, instauré et accompagné les politiques d'ajustement structurel n'ont pas exigé la suppression des Offices céréaliers mais la diminution de leur rôle. C'est en réalité un libéralisme « bien tempéré » qui a été mis en œuvre<sup>71</sup>. Rappelons que ces organismes avaient été créés dans les années 1960 dans un contexte influencé fortement par une idéologie socialiste valorisant au plus haut point l'intervention de l'État censé représenter l'intérêt général, alors que ce qui relevait du secteur privé (les koulaks par exemple) avait été, dans les pays socialistes tels que l'URSS, vigoureusement combattu au nom de ce même principe. Bien qu'une information qualitative et quantitative très embryonnaire sur la production, la commercialisation et la consommation des céréales, caractérisait à cette époque la situation des pays sahéliens, des politiques visant à donner un rôle central à l'État, dans le but de juguler ou même de supprimer le commerce privé, furent mises en œuvre grâce à l'aide internationale<sup>72</sup>.

### 1. 9. L'économie céréalière du Mali

Le Mali constitue un cas particulier parmi les pays sahéliens dans la mesure où ce pays dispose depuis la période coloniale, dans le cadre de l'Office du Niger, d'une production de riz irrigué, à, dans le delta intérieur du fleuve. L'Office était jusque dans les années 1980 totalement encadré par l'État. Les superficies cultivées, les rendements et par conséquent la production, ainsi que les comportements des riziculteurs sont donc bien mieux connus que le secteur de la production céréalière pluviale de mil, de sorgho et de maïs, produits par une myriade de paysans dispersés sur de vastes espaces. À partir des années 1930, c'est à dire à une période où le travail forcé était largement utilisé (Magasa 1978), les colons<sup>73</sup> de l'Office du Niger ont commencé à cultiver du coton et du riz et le projet de l'ingénieur Bélime<sup>74</sup>, directement lié à la construction d'un chemin de fer transsaharien qui ne fut jamais réalisée, devait, à l'origine, s'étendre sur plus d'un million d'hectares. Bien qu'en augmentation constante depuis sa création<sup>75</sup>, les superficies cultivées ne sont, de nos jours, que d'environ 80.000 hectares soit moins de 10 % de l'objectif initial (Schreyger 1983). La production de riz de l'Office qui représente pourtant chaque année environ 50 % de la

---

de fonds et des ONG. Au Tchad l'ONC a été remplacé en 2001 par l'ONASA (Office National de Sécurité alimentaire). Certains auteurs ont signalé, à juste titre, le danger d'un retrait de l'État dans le cas de l'existence d'un oligopole de commerçants qui organisent le marché en fonction de leurs intérêts (Grégoire 1990).

<sup>71</sup> Les différences notables entre les discours et les pratiques des dirigeants de ces institutions se sont manifestées dans bien d'autres domaines. En matière de tenure foncière par exemple il était affirmé à cor et à cri qu'un paysan non propriétaire de la terre qu'il cultive ne peut être un véritable « farmer ». Une politique foncière visant à attribuer des titres de propriété aux colons de l'Office du Niger, a donc été mise en œuvre dans le cadre de la libéralisation mais vingt ans plus tard les titres de propriété attribués sont très peu nombreux (Jamin & Doucet 1994).

<sup>72</sup> « *The formulation of staple-food stuff marketing policies ... has been based largely on little or no information about the structure of the market, seasonal price behaviour of the foodstuffs and storage implications of such behaviour* » écrivent deux chercheurs (Durojaiye & Aihonsu 1988).

<sup>73</sup> Ce terme fait référence au fait que les paysans étaient souvent originaires de l'actuel Burkina Faso, surtout du Yatenga car la zone dans laquelle est implanté l'Office, trop faiblement peuplée, a donc été « colonisée ».

<sup>74</sup> L'ingénieur Bélime (1883-1969), après avoir séjourné en Inde et au Maroc, fut chargé en 1919 par le gouvernement de l'AOF d'étudier les possibilités d'irrigation au Soudan français. Il impulsa la mise en valeur de la vallée du Niger qui aboutit en 1932 à la création de l'Office du Niger qu'il dirigea jusqu'en 1943. Ses relations avec le régime de Vichy sont à l'origine de son éviction.

<sup>75</sup> L'Office du Niger devait à l'origine produire du coton pour les industries textiles de la métropole, car celles-ci avaient souffert, surtout pendant la première guerre mondiale, de la rupture des routes commerciales entre l'Europe et les États-Unis, premier producteur mondial. Ce projet de mise en valeur du Soudan s'inscrivait aussi dans le contexte de la rivalité coloniale franco-anglaise, les Britanniques ayant déjà créé le « Gezireh Scheme » au Soudan. Par la suite, les productions ont été diversifiées à l'Office et le riz a été introduit. Le coton irrigué a été abandonné en 1970 et remplacé avec succès par une production pluviale dans la partie soudanienne du pays. Le Mali a en effet été longtemps été le premier pays africain francophone producteur de coton. Le complexe de Fachoda qui s'est manifesté dans de nombreux domaines au XX<sup>ème</sup> siècle constitue sans doute encore de nos jours un élément d'explication de l'hostilité française vis à vis de la politique coloniale de la Grande Bretagne qui s'exprime périodiquement contre les pays africains anglophones, particulièrement le Nigeria. La crise alimentaire de 2005 en constitue un nouvel exemple dans la mesure où ce pays a servi de bouc émissaire en étant présenté comme un des responsables de cette crise en raison d'achats massifs de céréales au Mali.

production nationale, joue donc un rôle de premier plan dans l'approvisionnement de Bamako<sup>76</sup>, ville d'environ deux millions d'habitants, qui est reliée à l'Office par une route permanente d'environ 300 km. Le rôle de l'Office du Niger apparaît donc de première importance dans une politique alimentaire qui a surtout permis jusqu'à présent de garantir aux agents de l'État, base des régimes successifs depuis l'indépendance, et principalement aux forces armées, des conditions d'approvisionnement avantageuses (marché dit « protégé »).

## 1. 10. Les stéréotypes à travers le temps

Le manque de connaissances des filières céréalières n'a, semble-t-il, pas été perçu à l'origine comme un obstacle à l'intervention de l'État et des stéréotypes, le plus souvent péjoratifs, sur les comportements des paysans et des commerçants, principaux acteurs des filières céréalières, ont à l'époque fait office de savoir<sup>77</sup>. En général, les sociétés et les économies africaines, ont été depuis la période coloniale, considérées comme simples et archaïques : elles devaient donc se transformer rapidement leurs membres individus qui en constituaient la matière première devant adopter les comportements de progrès et de rationalité véhiculés par le colonisateur. Il n'apparaissait donc pas nécessaire, d'étudier en profondeur les comportements, les langues et les coutumes des populations locales puisque tous ces archaïsmes étaient voués à une proche disparition.

Le principe selon lequel il appartenait à l'État de réguler le marché des céréales a donc été retenu et mis en œuvre, principalement à partir des années 1960, avec l'aide d'agences internationales telles que la FAO<sup>78</sup>. L'argumentaire qui le justifiait était essentiellement fondé sur la nécessité de lutter contre d'hypothétiques « pratiques spéculatives des commerçants » favorisées par « l'imprévoyance des paysans » conséquence d'une prétendue mentalité archaïque<sup>79</sup>. Ces paysans auraient bradé leurs céréales à la récolte sans se soucier du lendemain.

L'existence de nombreuses variétés de céréales, que l'on n'appelait pas encore biodiversité végétale, et de greniers pour les conserver parfois pendant plusieurs années quand les conditions climatiques sont favorables<sup>80</sup>, montre à quel point les discours coloniaux dénonçant à l'envi l'imprévoyance ou la paresse des paysans et l'inefficacité de leurs pratiques, méconnaissaient les savoirs locaux. Cette dépréciation ne constituait d'ailleurs qu'un aspect particulier d'une entreprise globale de dévalorisation de la société colonisée dont les structures familiales et sociales, l'organisation économique, la langue et la religion devaient évoluer pour se rapprocher de la culture du colonisateur.

Certes, ces savoirs paysans qui ont permis la survie des populations à travers les siècles n'empêchaient pas la survenue de périodes de famines meurtrières qui se sont échelonnées au cours de l'histoire.

<sup>76</sup> La construction de la voie ferrée joignant Dakar à Bamako fut achevée en 1904 et mit fin au désenclavement de la ville.

<sup>77</sup> Les stéréotypes concernant, par exemple, de prétendus comportements « ethniques », en général négatifs, sont loin d'avoir disparu dans les milieux du développement (agences internationales, ONG etc.) comme en témoignent les récits publiés par les déçus du développement et de l'humanitaire (Pérouse de Montclos 2006) L'ignorance des pratiques paysannes de certains responsables d'ONG peut parfois dépasser l'entendement. Ainsi, un dirigeant de CARE-Mali nous a déclaré (27/01/2006) : « *Maintenant, on apprend (aux paysans) à stocker eux mêmes* ». Rappelons que des recherches archéologiques ont prouvé qu'en Mauritanie voisine les céréales sont conservées dans des jarres et parfois des greniers souterrains depuis plus de trois millénaires avant JC. On est en droit de se demander, face à ce type de propos, qui rappellent un adage d'après lequel « il existera toujours des Esquimaux pour apprendre aux Africains à se protéger de la chaleur » quels sont les critères de recrutement du personnel dans ces organisations ?

<sup>78</sup> La création d'Offices céréalières en Afrique subsaharienne s'inscrit dans un contexte général visant à concevoir des institutions et des organismes fondés sur le modèle européen. C'est l'*Office National Interprofessionnel des Céréales* (ONIC) français qui a, en la matière, servi de référence. Créé en 1936 dans le contexte très particulier du Front Populaire, dans un environnement économique caractérisé par l'existence de données fiables sur la filière blé et par une forte volonté politique d'intervention de l'État.

<sup>79</sup> Cette croyance est encore bien vivace aujourd'hui et plusieurs interlocuteurs l'ont exprimée dans les entretiens.

<sup>80</sup> Des travaux ont montré que les pertes étaient plus faibles quand les céréales étaient stockées de manière traditionnelle dans des greniers en pisé plutôt que dans des magasins modernes ou des banques de céréales (Guggenheim & Diallo 1977).

## 1. 11. L'aide alimentaire

La fourniture, par les pays du Nord, d'aide alimentaire en nature<sup>81</sup> en cas de déficit céréalier a constitué, à partir des années 1960, le moyen le plus utilisé par les bailleurs de fonds pour permettre aux pays sahéliens nouvellement indépendants de surmonter les crises alimentaires. L'aide alimentaire en nature, composée d'excédents céréaliers européens destinés à être revendus à des prix subventionnés, accessibles à la majeure partie de la population, figurait donc tout naturellement dans le cahier des charges de l'OPAM, comme dans celle des Offices céréaliers des autres pays sahéliens. Les volumes de l'aide alimentaire que ces organismes ont pu réceptionner et revendre<sup>82</sup> ont généralement été plus importants que ceux de céréales locales qu'ils avaient pu constituer à partir d'achats dans le pays. Ceci les a placés dans une situation d'extraversion en contradiction totale avec la définition de leur fonction première, telle qu'elle figurait dans les textes fondateurs. Il était en effet stipulé que la maîtrise du marché ne pouvait être obtenue qu'en achetant des céréales locales et en les revendant au moment opportun afin de stabiliser les prix.

Paradoxalement, malgré la vague de réformes des années 1980 visant à désengager l'État, les Offices céréaliers ont pourtant, été maintenus dans le nouveau contexte libéral<sup>83</sup>, alors que de nombreuses sociétés d'État étaient fermées et/ou totalement privatisées. Pour être en parfaite conformité avec l'idéologie des économistes qui ont inspiré ces réformes, toute référence explicite à l'intervention de l'État (en matière de régulation du marché des céréales) était, au moins au début des années 1980, prohibée dans les nouveaux textes réglementant le fonctionnement des Offices. La volonté de réguler le marché des céréales à travers un monopole juridique, largement fictif en réalité, avait été auparavant clairement affichée dans les textes fondateurs des Offices. Ces derniers n'ont pourtant en effet jamais pu acheter ni surtout revendre que de faibles quantités de céréales, sans pouvoir véritablement influencer le marché<sup>84</sup>. Ces résultats ont malheureusement tendance à être oubliés de nos jours et il est courant de lire ou d'entendre dire qu'à cette époque les Offices céréaliers dominaient le marché des céréales, ce qui revient à confondre monopole légal et fonctionnement de l'économie réelle<sup>85</sup> !

## 1. 12. Le nouveau rôle des Offices céréaliers

Le rôle des Offices consiste désormais à constituer et gérer un stock national pluriannuel dit « de sécurité »<sup>86</sup>, le « SNS », et coordonner les importations et les programmes d'aide alimentaire,

---

<sup>81</sup> Environ 70% de l'aide alimentaire en céréales (maïs et blé) fournie par l'UE dans le cadre de déficits céréaliers, consécutifs à la sécheresse, sont alloués aux Offices céréaliers. Ceux-ci doivent vendre les céréales à des prix subventionnés à des commerçants agréés qui les revendent à leur tour à des détaillants ou directement à des agents de l'État. Cette modalité de vente directe aux agents de l'État n'est pas pratiquée par l'USAID, principal fournisseur d'aide alimentaire de l'Afrique subsaharienne, au nom du libéralisme économique qui privilégie le marché et les commerçants. Les fonds obtenus (dits « de contrepartie ») par la vente des céréales doivent en principe être utilisés pour financer la trésorerie de l'office et des opérations de développement.

<sup>82</sup> Bien que le Mali ait bénéficié des quantités les plus importantes d'aide alimentaire en nature destinée à être vendue afin de générer des fonds de contrepartie, aucune évaluation ne paraît avoir été menée sur les conditions réelles de la vente des céréales, les difficultés rencontrées et surtout sur les montants de fonds de contrepartie obtenus par rapport aux prévisions.

<sup>83</sup> Alors que de nombreuses sociétés d'État étaient privatisées ou supprimées.

<sup>84</sup> On affirme souvent que, pour influencer le marché, un Office céréalier doit acheter et revendre au moins 10 % des quantités commercialisées. Ce type de croyance, non basée sur des travaux empiriques, est courant dans les milieux du développement et il est rare qu'on en recherche l'origine. Comme on connaît mal les quantités commercialisées par le secteur privé qui a toujours dominé le marché, il est difficile de quantifier avec précision le volume de céréales que l'Office devrait acheter pour le concurrencer. De manière générale les quantités achetées et surtout revendues par les offices céréaliers ont été faibles car aussi bien les prix pratiqués que le mode de vente en gros n'ont pu réellement concurrencer le secteur privé beaucoup mieux adapté à la demande des consommateurs.

<sup>85</sup> On peut donc s'étonner de lire dans un document du CILSS concernant le Mali : « L'OPAM, qui avait le monopole de la commercialisation de toutes les céréales... » (Document CILSS, *Expérience du Mali*, s.d.). Ce genre de propos se retrouve malheureusement dans de nombreux travaux y compris ceux de chercheurs.

<sup>86</sup> Il est intéressant de noter que la notion de stock de réserve figurait déjà, bien avant l'émergence des politiques de libéralisation, dans les objectifs des Offices céréaliers. Par exemple l'ONC du Tchad, créé en 1977, devait :

y compris d'urgence. Le volume du SNS varie d'un pays à l'autre et il doit être renouvelé périodiquement à cause des coûts de stockage<sup>87</sup> et sa composition a évolué dans le temps dans la mesure où les céréales locales ont progressivement remplacé les céréales fournies par les aides internationales<sup>88</sup>. Le SNS, qui est actuellement au Mali de 35.000 tonnes<sup>89</sup>, doit permettre, en cas de pénurie alimentaire, de venir en aide pendant deux à trois mois aux populations affectées, dans les régions les plus touchées, soit par des ventes de céréales à prix subventionnés, soit par des distributions gratuites quand la situation locale l'exige<sup>90</sup>. Le stock de sécurité est donc conçu pour intervenir en première urgence dans l'attente d'une aide alimentaire provenant des pays du Nord. Ces mesures ont été prises dans le but de diminuer le rôle de l'État dans les filières céréalières.

### 1. 13. Les effets de l'aide alimentaire en nature

En effet, le temps mis à acheminer l'aide alimentaire en nature, d'Europe ou des États Unis, par voie maritime vers les ports africains et ensuite par la route vers les capitales, ainsi que les coûts engendrés, particulièrement pour des pays vastes et enclavés comme le Mali, le Niger ou le Tchad, se sont souvent révélés incompatibles avec l'urgence des besoins. De plus, sa mise en vente a été dans le passé confrontée à de sérieuses difficultés tenant aussi à la nature des produits vendus. Dans les années 1980, le maïs et le blé, fournis par l'UE aux pays sahéliens, ne faisaient, en effet, pas ou peu partie des céréales les plus cultivées et par conséquent les plus consommées dans ces pays<sup>91</sup>. En outre, ces produits arrivant longtemps après avoir été accordés<sup>92</sup>, ayant souvent séjourné à l'air libre dans des ports engorgés, étaient peu appréciés et ne pouvaient en aucun cas remplacer les céréales locales<sup>93</sup>. Au Tchad, leur prix a donc dû être revu plusieurs fois à la baisse pour tenter de les écouler sur le marché malgré qu'un document prévisionnel fixant les lieux et les prix de vente de ces céréales afin de les rendre accessibles à la majeure partie de la population avait été préparé de manière conjointe par la délégation locale de l'UE et les instances dirigeantes de l'Office céréalier. La qualité des céréales a aussi parfois été mise en cause.

En résumé, les dysfonctionnements observés dans certains pays<sup>94</sup> ont eu pour effet de diminuer fortement l'efficacité de l'aide alimentaire en nature car d'une part les volumes achetés ont été faibles et les sommes qui devaient être générées (fonds de contrepartie) pour financer son transport et/ou des actions de développement, n'ont pu être obtenues en temps utile (Arditi 1986). Ce type d'aide alimentaire a été, en outre, critiqué des effets supposés négatifs sur les filières de céréales locales, allant parfois jusqu'à décourager les producteurs<sup>95</sup>. Ces points très controversés,

---

constituer, gérer et conserver un stock de réserve en céréales, permettant d'intervenir en cas de sinistre, assurer une meilleure répartition des disponibilités en céréales sur l'ensemble du territoire, apporter son concours aux opérations de distribution des Aides Alimentaires avec respect de son autonomie financière, assurer une meilleure stabilisation des prix aux producteurs et aux consommateurs.

<sup>87</sup> Le renouvellement du SNS est passé au Mali de 1/3 à 1/5 par an.

<sup>88</sup> Ceci s'explique par le fait que la législation de certains donateurs leur impose la fourniture d'aide alimentaire en nature. C'est le cas de la Grande Bretagne, de la France, de l'Autriche et du PAM.

<sup>89</sup> On montrera plus loin que le volume, la gestion et les objectifs du SNS ont fait l'objet en 2005 et sans doute avant de sérieuses controverses entre les donateurs et l'État.

<sup>90</sup> Des enquêtes nutritionnelles doivent en effet être préalablement effectuées.

<sup>91</sup> Un examen attentif des règlements de l'UE montre que les céréales livrées dans le cadre de l'aide alimentaire doivent correspondre aux habitudes alimentaires locales. En fournissant du maïs et du blé, provenant d'excédents européens, l'UE transgressait ses propres règles.

<sup>92</sup> Au Mali : « *the delay between the time that the government has to make its initial request to the EEC for Food Aid and the receipt of the quantities allocated is normally such that there have been two harvests between request and receipt. Under this conditions food aid can have little relationship between needs and allocation* » (Lynton-Evans & Ruche 1982).

<sup>93</sup> Nous n'avons pu trouver au Mali d'étude comparable à celle que nous avons réalisée au Tchad en 1985 mais nous pensons que nos analyses sont aussi, *mutatis mutandis*, pertinentes pour ce pays.

<sup>94</sup> Si des travaux ont été consacrés aux dysfonctionnements des fonds de contrepartie ceux-ci portent surtout sur leur mauvaise utilisation ou sur leur détournement à d'autres fins que celles qui étaient prévues. Il n'existe, à notre connaissance que peu d'études approfondies qui ont mis en évidence la mévente des céréales et les raisons de celle-ci.

<sup>95</sup> Dans les régions sahéliennes les céréales, mil et sorgho, sont l'une des rares sources de revenu monétaire. On voit mal pourquoi les paysans cesseraient de les cultiver car elles servent avant tout à leur alimentation.



et ont donné lieu à de nombreux débats et publications, mais en général, les données sur les prix ne sont pas assez précises et les nomenclatures ne distinguent pas les céréales locales des céréales importées<sup>96</sup> ce qui interdit un diagnostic précis. De plus, la « thèse » de la « désincitation » des producteurs locaux<sup>97</sup> n'est fondée, à notre connaissance, sur aucun travail empirique et elle ne résiste pas à l'analyse dans la mesure où les paysans produisent des céréales pluviales principalement pour leur alimentation : on voit mal pourquoi ils cesseraient subitement de vouloir se nourrir<sup>98</sup> ! Les faibles quantités de mil, de sorgho ou de maïs qu'ils commercialisent continuent donc à approvisionner les villes comme Bamako, car elles sont beaucoup moins chères que le riz et sont donc achetées par ceux, de plus en plus nombreux, dont le pouvoir d'achat est faible et irrégulier. La « thèse » de la « désincitation » des producteurs nous semble donc appartenir à un corpus idéologique d'apparence généreuse, émanant d'ONG souvent religieuses, qui croient protéger ainsi les paysans du sud. Elle repose en outre sur l'utilisation, par les bailleurs de fonds et par les ONG, de notions largement fictives comme celles de « paysan » ou de « consommateur moyen » usitées depuis longtemps dans les milieux du développement, ce qui a pour effet de masquer les différenciations sociales. Si l'on raisonne au contraire en termes de catégories sociales différenciées, il n'apparaît pas évident que la production et la commercialisation de céréales locales destinées aux citadins aient été perturbée par l'arrivée du maïs, du blé ou du sorgho<sup>99</sup> de l'aide alimentaire, céréales de qualité souvent douteuse destinées aux pauvres. Si ceux-ci les ont en effet achetées et consommées, c'est le plus souvent à contre cœur. Certains les ont d'ailleurs parfois revendues<sup>100</sup> (Arditi 1986). Soulignons enfin que les infrastructures de stockage de l'Office céréalier étant déjà remplies de blé et de maïs qui se vendaient au compte-goutte, il était impossible d'acheter, de

---

Contrairement à un raisonnement faisant du paysan un *homo economicus* qui ne vendrait des céréales qu'en cas de surplus de production, il est fréquent de constater que les quantités commercialisées (y compris dans le cas de récolte gagée) viennent à faire défaut quelque mois plus tard car le groupe familial ne disposait en réalité d'aucun surplus. Des céréales doivent donc être rachetées plus tard quand les prix peuvent avoir augmenté. Ceci peut entraîner un nouvel endettement auprès des commerçants et précipiter ceux qui y ont recours dans une spirale de la pauvreté. Il n'est pas absurde de penser que des paysans puissent vendre, contrairement aux idées reçues, une grande partie de leur mil et de leur sorgho pour faire face à des besoins monétaires incompressibles et être ensuite obligés de racheter des céréales qu'ils apprécient peu, telles que le maïs subventionné de l'aide alimentaire. Ceci rend les propos du Premier Ministre qui, en 2006, incite les paysans à la prudence (« Constituez des stocks...sachez vendre. Ne bradez pas etc. ») particulièrement inconvenants d'autant plus que ces sages conseils auraient plutôt dû s'adresser aux dirigeants des Offices céréaliers qui ont, été totalement incapables d'atteindre ces objectifs, alors qu'ils ont bénéficié de milliards de l'aide internationale.

<sup>96</sup> Un économiste remarque par exemple « qu'il est impératif que le SIM améliore ses données et relève les prix des différentes qualités de riz afin que l'on puisse rendre compte des conditions de substitution entre riz local des rizeries ou des décortiqueuses, riz importé, brisures, mil, sorgho, pain et farine de blé » (Thévenin 1990 : 38).

<sup>97</sup> Le cas du riz importé d'Asie à bas prix, qui en l'absence de régulation du marché local, concurrence la production irriguée (Office du Niger par exemple) dont le prix de revient est très élevé, ne peut être appliqué aux céréales locales pluviales qui, rappelons le, constituent la majeure partie de la production et de la consommation des populations des pays du Sahel.

<sup>98</sup> Si la consommation de riz augmente avec les importations, le mil et le sorgho locaux, beaucoup moins chers, ont toujours une clientèle avec les citadins pauvres dont le nombre est en forte augmentation.

<sup>99</sup> Le sorgho fourni dans le cadre de l'aide alimentaire a en général été produit en Europe ou aux États Unis pour l'alimentation animale. Il s'agit souvent de variétés hybrides que l'on ne peut que consommer et qui préfigurent les OGM dont les semences ne peuvent servir qu'une seule fois. Le fait qu'en milieu urbain les céréales de l'aide alimentaire, après avoir été bradées, aient souvent été utilisées comme aliment pour les ... volailles ou pour fabriquer ... de l'alcool ne devrait donc pas surprendre.

<sup>100</sup> Le maïs en grains de l'UE, conditionné en sacs de 50 kg et revendu au détail par *koro* (terme générique qui désigne au Tchad une famille de mesures), était apparemment à la portée des catégories sociales les plus défavorisées. Pourtant, cette céréale souvent très dure, car vieille de plusieurs années, ne pouvait être pilée à la main et transformée en farine par les femmes pour préparer « la boule », base de l'alimentation ou des beignets destinés à la vente. Elles devaient donc l'apporter au moulin du quartier et payer, souvent sur leurs fonds personnels, le prix de la mouture. Or, celui-ci a considérablement augmenté, car les meuniers ont pris en compte l'usure du matériel. Certains acheteurs ont donc préféré revendre leur maïs en grains. Le passage obligatoire du pilage domestique à la mouture artisanale n'a pourtant été envisagé dans aucun document de l'UE ! Le prix de revient de la farine de maïs provenant des moulins s'est révélé, en réalité, équivalent à celui du mil et du sorgho en grains, de l'année. Ces céréales correspondant aux habitudes alimentaires des citadins et pouvant être pilées à domicile. Ceci explique qu'au fur et à mesure qu'elles arrivaient à bas prix dans la capitale, le maïs de l'UE se vendait de plus en plus mal et son prix devait être baissé périodiquement.

stocker et de vendre des céréales locales bien que, rappelons-le encore, ceci constitue l'objectif premier de tout Office céréalier. L'extraversion de ces organismes étatiques apparaît donc ici pleinement.

#### 1. 14. Les fonds de substitution à l'aide alimentaire

C'est pour tenter de résoudre ces différents problèmes et parce que la production de céréales avait augmenté après la sécheresse de 1984, surtout grâce au retour des pluies et parce que, conséquemment, une baisse des prix des céréales était intervenue sur les marchés urbains, qu'une nouvelle procédure a été proposée aux gouvernements des pays sahéliens par l'Union Européenne<sup>101</sup> à partir de 1985<sup>102</sup>. Des fonds monétaires dits « de substitution » à l'aide alimentaire en nature ont en effet permis d'acheter des céréales locales<sup>103</sup>, de les transporter dans les régions connaissant des difficultés alimentaires et de les revendre à des prix subventionnés<sup>104</sup>. Ces fonds ont, par la suite, été souvent utilisés dans les pays sahéliens par divers donateurs dans le cadre des politiques de libéralisation du marché céréalier<sup>105</sup>. Ils ont, dans plusieurs pays tels que le Mali, le Niger et le Tchad, fait l'objet d'évaluations externes, commanditées par l'UE, dont les résultats seront analysés plus loin (Arditi & Yung 1990)<sup>106</sup>. Ces nouvelles modalités visant à rendre plus efficace l'aide alimentaire ont aussi fait l'objet d'une charte dite « de l'aide alimentaire » qui a reçu l'adhésion unanime des États membres du CILSS, des pays donateurs membres du Club du Sahel et a été approuvée par les chefs d'État du CILSS en 1990<sup>107</sup>. Cette charte, pleine de bonnes intentions, fait à l'évidence partie des nombreux catalogues de résolutions votées à l'unanimité lors d'innombrables réunions et séminaires consacrées à la sécurité alimentaire. Confrontées à la *realpolitik* qui prévaut dans les milieux du développement, ces résolutions deviennent rapidement lettre morte.

<sup>101</sup> Le principe avait déjà été retenu par le PAM.

<sup>102</sup> D'après le règlement CEE n° 1755/1984 du conseil du 19 juin 1984 relatif à la mise en oeuvre d'actions de substitution aux livraisons d'aide alimentaire dans le domaine de l'alimentation (Cf Annexes).

<sup>103</sup> Les États-Unis ne peuvent fournir que de l'aide alimentaire en nature à cause de leur réglementation dénommée Public Law 480. Il existe cependant un amendement dit Bellmon qui impose qu'une étude soit réalisée sur le marché du produit concerné dans l'intention de montrer les inconvénients qui risquent de se produire et le remplacer par des fonds de substitution. Ceux-ci ont, par exemple, été fournis au Mali par l'USAID en 1988 dans le cadre du PRMC (Arditi & Yung 1990).

<sup>104</sup> Des opérations dites « triangulaires » permettant d'acheter des céréales dans la région ou parfois en Asie ou en Amérique latine ont aussi été réalisées dans les années 1980.

<sup>105</sup> Le passage de l'aide alimentaire en nature aux fonds de substitution peut être résumé, de manière ironique, par la question suivante, posée aux gouvernements des pays sahéliens : « Préférez-vous de l'argent frais ou des céréales importées, parfois de mauvaise qualité, qui se vendent mal ? ». Même dans les pays où l'aide alimentaire en nature semble, en l'absence d'évaluation approfondie, s'être revendue apparemment sans grande difficulté, comme cela aurait été le cas au Mali, les fonds de substitution ont été accueillis avec une grande satisfaction. Les conditions de leur utilisation sont pourtant soumises à des règles précises (achat et transport dans des régions où les commerçants auraient été absents ou trop chers) qui sont loin d'avoir été partout respectées. En effet, ces fonds ont été au Tchad à l'origine d'opérations douteuses telles que l'achat et le transport de céréales dans des régions sahariennes fort éloignées de la capitale alors qu'elles étaient approvisionnées par les commerçants. Le placement des fonds en banque pendant plusieurs mois pour percevoir des intérêts a aussi été préféré à l'achat de céréales ! (Arditi & Yung 1990).

<sup>106</sup> Ce n'est qu'assez tardivement que certains bailleurs de fonds assortirent l'octroi de leur aide alimentaire de la réalisation d'études précises des conditions dans lesquelles celle-ci était revendue, par les commerçants agréés ou directement au personnel des entreprises publiques et parfois du fonctionnement du marché des céréales. Cette attitude caractérisa surtout l'UE et les États-Unis à travers l'USAID. La France participa, quant à elle, activement à partir de 1981 à ce mouvement par des évaluations externes d'opérations de développement rural ou d'organismes étatiques (Freud 1988). Pourtant le principe de l'évaluation externe est encore très souvent remis en cause par certains membres du personnel des SCAC qui déclarent préférer faire confiance aux administrations africaines. Les agences de développement qui l'ont introduit dans leurs projets utilisent souvent divers moyens (évaluateurs peu compétents et/ou complaisants, temps imparti incompatible avec les termes de référence, absence de situation de référence « avant-projet » etc.) pour désamorcer cette démarche. (Arditi 2005).

<sup>107</sup> Cf Annexes.

## 1. 15. Le Programme de Restructuration du Marché Céréaliier

C'est au Mali, pays qui a bénéficié des plus grandes quantités d'aide alimentaire en nature, que les donateurs bilatéraux Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, France, Grande-Bretagne, Pays-Bas, l'Union Européenne et le Programme Alimentaire Mondial se sont regroupés et ont conçu en 1981 le *Programme de Restructuration du Marché Céréaliier* (PRMC), d'une durée de cinq ans, et renouvelable ensuite pour des périodes variables afin « de rompre avec la politique de monopole, de monopsonne et de fixation de prix administrés devenue inopérante » (Site web du PRMC).

À l'origine, ce programme a fourni 250.000 tonnes de céréales d'aide alimentaire (à base de maïs) à l'OPAM qui a la charge de la revendre. Les fonds ainsi générés sont gérés par les donateurs du PRMC et par le gouvernement et sont utilisés pour mettre en œuvre la stratégie alimentaire choisie. Depuis près de 30 ans, le PRMC il a connu diverses phases dans un environnement climatique, socio-économique et politique éminemment variable et a fait l'objet de nombreuses études et évaluations plus ou moins externes et plus ou moins pertinentes (certaines seront analysées en détail plus loin). Sans anticiper l'analyse des effets du PRMC, il convient de remarquer que si la libéralisation du marché céréaliier devait avoir des conséquences sur toutes les filières céréalières, pluviales et irriguées, puisque dès 1981 le commerce des céréales est devenu licite, ses effets ont affecté différemment l'agriculture irriguée et l'agriculture pluviale. Les changements ont en effet été beaucoup plus rapides et profonds à l'Office du Niger, organisme auparavant totalement contrôlé par l'État et auquel les colons vendaient la quasi-totalité de leur riz, que chez les paysans producteurs de cultures pluviales qui ne commercialisent qu'une faible partie de leur production et sont disséminés dans le pays (zones sahélienne et soudanienne).

Il convient pourtant de souligner l'originalité d'un programme tel que le PRMC qui se caractérise par le nombre de ses donateurs, par la durée de leur engagement et par un système de suivi-évaluation qui a permis jusqu'à une date récente une réorientation des actions dans le temps. Cependant, la crise alimentaire de 2005 a malheureusement mis en lumière le fait que la conception et le pilotage du PRMC pouvaient être remis en cause de manière fondamentale, car, à cette occasion, ses principaux donateurs ont été confrontés à une forte volonté d'instrumentalisation émanant de la part du pouvoir malien. Ce dernier a, en effet, proposé d'augmenter son volume qui est de 35.000 tonnes (plus l'équivalent monétaire de 23.000 tonnes<sup>108</sup>) et de le faire passer à 100.000 tonnes en 2010<sup>109</sup> !

## 1. 16. Le stock de sécurité

Le fonctionnement réel d'un stock de sécurité pluriannuel dans le cadre du PRMC est intervenue dans un contexte idéologique libéral de désengagement de l'État (reformulation du rôle de l'Office, diminution drastique de son personnel etc.) met en évidence le risque de dangereuses dérives. En effet, le cas du Tchad qui a tenté d'importer le modèle malien, le SNS loin d'avoir diminué le rôle de l'Office des céréales et donc de l'État, l'a, à partir de 1990, en réalité renforcé, en totale contradiction avec les discours qui avaient justifié sa création. En effet les très faibles quantités de céréales que l'Office avait été capable d'acheter et surtout de revendre avant la libéralisation s'étaient traduites par un très fort déficit financier (Arditi 2005). Rien ne prouvait donc qu'il pourrait faire mieux dans la constitution et dans la gestion du SNS dans la mesure où il s'agit encore d'acheter et de revendre des céréales sans perdre d'argent, chose que cet organisme n'a jamais pu faire ! On ne peut donc d'emblée exclure le fait qu'on puisse, *mutatis mutandis*, parvenir à des conclusions similaires pour le Mali. Ceci montre bien que, dans ce domaine comme dans d'autres, les résultats des actions peuvent être en totale contradiction avec les discours qui

<sup>108</sup> À partir de 1994, il a été décidé, afin de réduire les coûts, de limiter le stock physique du SNS à 35.000 tonnes (tout en conservant son plafond de 58.000 tonnes) et de convertir la différence en dotation financière, pour réaliser, en cas de besoin, des achats locaux.

<sup>109</sup> Ce chiffre est le résultat de manipulations gouvernementales des normes de consommation qui ont été augmentées, de manière totalement arbitraire. Il n'est pas superflu de remarquer que ceci intervenait alors qu'en 2004 la mission d'appui institutionnelle au PRMC recommandait la réduction du stock national de sécurité, la fusion du SAP et de l'OMA, le remplacement des distributions gratuites par des *food for work* ou *cash for work*, afin de favoriser une réduction du coût du dispositif. En effet : « une réduction du stock national de sécurité de 35.000 tonnes à 25.000 tonnes, tout en prenant en compte l'éventualité d'une crise alimentaire cyclique, permettait d'économiser 128 millions de francs CFA par an, soit 17% du coût total des 35 000 tonnes.

ont justifié leur mise en œuvre. Sous prétexte de libéralisation des politiques céréalières et de désengagement de la puissance publique, il faut souligner que c'est au contraire la permanence du rôle de l'État qui apparaît comme un fait marquant, manifestant la volonté de ceux qui le dirigent de montrer à l'opinion qu'ils possèdent le pouvoir de juguler les crises alimentaires quitte à les instrumentaliser et à utiliser l'aide internationale pour mieux asseoir leur pouvoir.

Les réformes économiques entreprises au Mali ont à l'évidence été influencées par le nouveau contexte politique en faveur de la démocratie. En 1991 ont lieu des manifestations populaires contre le régime de parti unique de Moussa Traoré. En arrivant au pouvoir par un coup d'État, celui-ci avait succédé en 1968 à Modibo Keita, père de l'indépendance. Un autre coup d'État, organisé en 1991, par le Général Amadou Toumani Touré, actuel président, a été suivi de la convocation d'une conférence nationale et d'élections qui ont été remportées par Alpha Oumar Konaré, leader d'une alliance anti-militaire, l'Alliance pour la Démocratie au Mali (ADEMA). Son régime eut à subir la dévaluation du FCFA et de nombreuses privatisations de sociétés étatiques, imposées par la Banque Mondiale et le FMI, à l'exception de celle de l'OPAM, ce qui le fragilisa. En 2002, ATT fut élu président car il était devenu populaire en 1991 en remettant le pouvoir aux civils et en militant pour l'avènement de la démocratie sur le continent africain notamment en participant à des conférences nationales.

### 1.17. Derrière l'État : le commerce privé

Contrairement à la croyance libérale qui veut que le commerce privé des céréales ait émergé depuis les années 1980, ce commerce existait déjà début du XX<sup>ème</sup> siècle, dès la création de Bamako, car les maisons de commerce européennes intervenaient dans le commerce des céréales et y réalisaient, semble-t-il, de bonnes affaires en collaborant avec des commerçants locaux « les dioula » (Roberts 1980). Cette activité n'avait, bien sûr, pas disparu, dans les années 1960, malgré la présence de l'OPAM et de son monopole juridique. Si depuis 1980, le secteur privé jouit en effet d'une reconnaissance officielle et bénéficie de mesures d'aide (octroi de crédit par l'intermédiaire des chambres de commerce), l'État demeure très présent dans l'économie céréalière. Nous en voulons pour preuve les relations ambiguës et parfois enflammées, qu'entretiennent depuis fort longtemps agents de la puissance publique et grands commerçants. Ces relations sont apparemment devenues fortement conflictuelles pendant la crise alimentaire de 2005<sup>110</sup>, comme c'est sans doute le cas à chaque fois que survient un événement de cette nature. En effet, suite à des autorisations accordées à quelques grands commerçants pour qu'ils importent hors taxes 50.000 tonnes de riz et 100.000 tonnes de maïs entre le 30 juin et le 31 juillet et qu'ils répercutent sur les prix à la consommation cet avantage décisif représente (respectivement 1,89 milliard de francs CFA et de 882 millions à 1,2 milliards<sup>111</sup>), les délais de livraison ne furent pas respectés et les prix au détail ne connurent pas la diminution promise<sup>112</sup>. Nous nous proposons de dépasser ces oppositions apparentes qui se sont exprimées de manière théâtrale dans les médias<sup>113</sup>, en montrant plus loin, que les intérêts de ces commerçants et de leurs commanditaires sont depuis longtemps étroitement liés et que les uns ne peuvent exister sans les autres.

<sup>110</sup> Pour une analyse détaillée de la crise de 2005 se reporter au texte de P. Janin, « Chronique d'une crise alimentaire annoncée ».

<sup>111</sup> La différence de prix est liée à l'origine géographique du produit.

<sup>112</sup> Il nous paraît utile de citer, afin de renforcer notre argumentation sur l'oubli du passé, même récent, le texte d'évaluateurs perspicaces du PRMC qui écrivaient il y a plus de vingt ans déjà, à propos de ces grands commerçants : « les importateurs de riz n'ont pas répercuté les baisses des cours du riz sur le marché mondial et n'ont pas réduit leurs profits d'autant plus importants qu'ils ne sont pas soumis à une taxation sur leurs importations ; le fait que 90 % des importations de riz sont réalisées par trois importateurs explique l'inexistence d'une réelle concurrence pouvant conduire à une baisse des prix (Amselle & alii 1986 : 63). Remarquons pour compléter cette analyse pertinente que les profits importants réalisés par ces commerçants doivent obligatoirement être partagés avec des agents de l'État, parfois au niveau le plus élevé. La constitution et l'entretien de réseaux au sein de l'État, « le capital relationnel », représente un coût important qui diminue d'autant les bénéficiaires. Les commerçants et hommes d'affaires ne peuvent cependant exercer leurs activités sans lui.

<sup>113</sup> « Face à des opérateurs véreux un président doit agir au lieu de regretter » peut-on lire dans *L'Indépendant* tandis que la commissaire du CSA, toujours dans le même journal prétend que « Les commerçants ont trahi le gouvernement ». Plus rares sont les journaux qui évoquent « une corruption organisée dont seuls certains dirigeants peuvent être les bénéficiaires », *Le Républicain* (16/09/2005).

## 1. 18. La crise de 2005 : distribution gratuites de céréales, banques de céréales ou la sécurité alimentaire politisée

Une lecture critique de documents dits « d'évaluation » interne consacrés à l'analyse rétrospective des DAG (distributions alimentaires gratuites de céréales) et des banques de céréales, actions mises en oeuvre en 2005, nous que malgré les résultats très positifs proclamés par les dirigeants du *Commissariat à la Sécurité Alimentaire* (qui en sont aussi les initiateurs) nous suggère à penser que ces actions ne sont ni convaincantes ni a fortiori durables. Autre caractéristique, ces évaluations ne font référence à aucun travail antérieur, alors qu'il existe, depuis près de vingt ans sur ces sujets, des analyses fort pertinentes et critiques, qui concernent le Mali et les autres pays sahéliens (Berg & Kent 1991, Teyssier & alii 2005).

### 1.19. La permanence de l'État dans le domaine alimentaire

Le peu d'empressement des gouvernements des pays sahéliens à appliquer à la lettre des recettes libérales dans le domaine alimentaire et à réduire progressivement le rôle de l'État dans ce domaine, s'explique sans doute par le fait qu'elles n'ont pas été mises en oeuvre aux États-Unis, pays qui a vu naître après 1945 les institutions de Bretton Woods. Le rôle de l'État y est aussi en effet, encore très présent dans l'économie et en particulier dans l'agriculture<sup>114</sup>. Plus profondément, il faut souligner qu'au Mali et dans nombre d'autres pays africains, en pays musulman, le chef ou le sultan, devait dans le passé, intervenir personnellement dans les situations de crise alimentaire ou de famine. Aujourd'hui, le Président de la République, en agissant de cette manière, ne fait que se conformer à un modèle socio-culturel très ancien dans le monde arabo-musulman : le souverain a l'obligation de réguler la commercialisation des céréales, base de l'alimentation des populations, et garantir ainsi la survie de ses sujets.

De nos jours le pouvoir politique n'est plus héréditaire, à quelques exceptions près<sup>115</sup>, et ceux qui le détiennent après avoir remporté les élections présidentielles<sup>116</sup> et législatives (parfois de manière fort contestable d'ailleurs !) doivent pour le conserver, se conformer, au moins dans les discours et les apparences, à un ethos de la générosité et de la redistribution qui est l'apanage des riches et des puissants<sup>117</sup>. Ceci ne veut pas dire que dans un passé récent, quand le pouvoir n'était pas remis périodiquement en cause par des élections, que la question alimentaire ne constituait pas pour autant un sujet de préoccupation majeure pour ceux qui dirigeaient le pays. Ainsi, d'après l'un de nos interlocuteurs bamakois (Journaliste indépendant) certains hommes politiques, quelque peu cyniques, ont pu penser qu'une trop grande sécurité alimentaire risquait de rendre la population incontrôlable : « *La faim fait l'affaire de nos dirigeants. Si les gens ont le ventre trop plein, on ne peut plus les contrôler* », est, selon lui, un propos qu'on prête à l'ancien président Modibo Keita et qui aurait encore toute sa valeur.

### 1. 20. Les risques du métier

Cette volonté d'intervention directe du pouvoir étatique, visible et largement médiatisée dans la politique de sécurité alimentaire, s'est traduite en 2005 par diverses actions et mesures

<sup>114</sup> La crise actuelle dite des « subprimes » aux États unis et l'intervention de l'État dans le secteur bancaire constituent, s'il en est besoin, une preuve supplémentaire que le discours libéral est totalement déconnecté des pratiques de l'économie réelle. Comme le dit un sénateur américain : « *quand j'ai ouvert mon journal hier, j'ai cru que je m'étais réveillé en France. Mais, non il s'avère que le socialisme règne en maître en Amérique* » (cité par P. Jorion dans *Le Monde* mardi 2 septembre 2008).

<sup>115</sup> Au Togo par exemple. Il semblerait que ce qui s'est passé dans ce pays ait donné des idées à d'autres chefs d'État africains qui, déjà fortement attachés à une conception monarchique du pouvoir, ont modifié la Constitution pour pouvoir briguer un nouveau mandat. Ce fut le cas au Tchad en 2004 sans que la France ni les principaux bailleurs de fonds n'interviennent pour tenter d'enrayer cette dérive.

<sup>116</sup> Au Mali comme dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest la Constitution ne prévoit que deux mandats présidentiels de cinq ans sur le modèle français. D'après la presse malienne (« Troisième mandat pour ATT : La marche du Roi Caméléon sur les institutions de la République », *Le National* 27/08/2008/) ATT briguerait en 2012 un 3ème mandat.

<sup>117</sup> Ce n'est pourtant, semble-t-il, d'après certains de nos interlocuteurs, que pendant le mois de Ramadan que l'on peut observer des manifestations de générosité.

telles que la collecte de fonds au Mali et dans les diasporas maliennes<sup>118</sup>, le rattachement du *Secrétariat à la Sécurité alimentaire* à la Présidence et sa transformation en Commissariat, des distributions gratuites de céréales, et la création de banques de céréales etc. Ces mesures s'expliquent par le fait que la situation alimentaire du pays a d'autant plus effrayé les dirigeants du pays qu'on était dans un contexte politique préélectoral. La peur que le gouvernement ne soit renversé a en effet été forte et ce fait a été reconnu en 2006 par la Commissaire à la Sécurité Alimentaire.

C'est à l'occasion de cette crise que les observateurs les plus perspicaces ont signalé l'existence d'un double système de sécurité alimentaire. Ceci est notamment confirmé par l'un de nos interlocuteurs (économiste) qui connaît fort bien les politiques alimentaires pour travailler dans ce domaine depuis longtemps : « maintenant, il y a donc deux systèmes parallèles de sécurité alimentaire au Mali : le PRMC et ses donateurs multilatéraux dont la France, qui veulent en fixer les règles d'utilisation ; et l'État malien, avec le CSA et des bailleurs comme le Japon et la Banque Islamique de Développement plus la FAO dont le S.G., le sénégalais J. Diouf est un ami personnel d'ATT »<sup>119</sup>.

On peut pourtant douter qu'un tel double système de lutte contre l'insécurité alimentaire ne soit exempt de contradictions internes et qu'il n'ait pas déjà donné naissance à de nombreux dysfonctionnements qui ont, bien sûr, des conséquences sur son efficacité et sur son coût. Enfin et surtout, l'existence d'un tel « double » système constitue la preuve que le désengagement de l'État, tant souhaité par les institutions de Bretton Woods et les donateurs du PRMC, constitue un objectif encore très ... lointain.

## 2. Regard critique sur les politiques alimentaires passées et présentes

### 2. 1. La naissance d'un mythe à l'époque coloniale : paysans imprévoyants et commerçants exploités

L'histoire du XXème siècle a été marquée par la survenue de crises alimentaires et parfois de famines : 1905, 1914, 1931, 1954, 1968, 1974, 1984, (Gado 1993) et 1998. Elles ont souvent été la conséquence, comme celle de 2005, d'un déficit pluviométrique parfois accompagné d'invasions acridiennes détruisant tout ou partie des récoltes de céréales<sup>120</sup>. La pacification menée par les troupes coloniales et les exactions qui l'ont accompagnée, ainsi que la perception de l'impôt de capitation en argent, la conscription et le travail forcé en ont, sans aucun doute, fortement accentué les conséquences. L'administration coloniale n'est intervenue, que de manière exceptionnelle, pour venir en aide aux populations sinistrées, quand la famine avait fait l'objet d'une médiatisation en France et avait entraîné des interpellations à l'Assemblée nationale<sup>121</sup>.

Si l'on ne parlait pas encore de politique alimentaire ni d'insécurité alimentaire à la période coloniale, c'est pourtant à cette époque que naissent les discours sur « l'imprévoyance » (« Cette faculté de mettre en balance une peine immédiate et une satisfaction lointaine, faculté qui de son vrai nom s'appelle la prévoyance, n'appartient qu'aux races civilisées et, parmi elles, aux classes aisées. *Le sauvage et le pauvre sont également imprévoyants* » écrit au début du XXème siècle, un économiste (Gide 1898 : 87) et la « paresse » des paysans dont les commerçants auraient profité en

<sup>118</sup> Le gouvernement reconnaît avoir reçu six milliards de francs CFA.

<sup>119</sup> Ceci montre bien que les réseaux de clientélisme des chefs d'État incluent les dirigeants des agences internationales de développement telles que l'UE, la FAO etc. Nous en avons pris conscience en 1988 lors d'une évaluation des fonds de substitution de l'UE. Un second fonds avait été en effet octroyé au Tchad alors que les justifications du premier, fournies à la délégation locale de l'UE par l'ONC, n'avaient pas été jugées conformes à la réglementation. L'ambassadeur du Tchad à Bruxelles et des responsables de l'UE ont résolu ce problème, en autorisant le versement du second fonds, court-circuitant ainsi de fait la délégation locale de l'UE. On pourrait donner d'autres exemples de ce genre de pratiques.

<sup>120</sup> C'est à la suite des sécheresses du début du XXème siècle que l'administration coloniale a introduit la culture du manioc dans le sud du Tchad cotonnier. La culture de ce tubercule, beaucoup plus productif mais moins nutritif que les céréales, s'est beaucoup développée depuis.

<sup>121</sup> Ce fut notamment le cas en 1953-54. Cette famine est en effet restée dans la mémoire collective au Niger sous le nom de « l'année de la farine de manioc ». Celle-ci, produite au Dahomey, sous le nom de gari, désigne une farine cuite stabilisée. Elle avait été achetée et distribuée par l'administration coloniale dans les régions sinistrées.

leur proposant des prix dérisoires pour leurs céréales ou en leur prêtant de l'argent ou des produits alimentaires tels que le thé ou le sucre<sup>122</sup> avant la récolte. Ces discours ne constituent-on y a déjà fait allusion—qu'un aspect d'une politique de dévalorisation systématique des pratiques locales<sup>123</sup>. Il fallait donc que des mesures rapides et efficaces soient mises en oeuvre par l'État pour trouver des solutions. La création dans les années 1960 dans les pays du Sahel d'Offices céréaliers, financés par l'aide internationale pour réguler le commerce des grains, s'inscrit donc dans une longue série d'interventions de l'État dans l'économie qui a caractérisé l'histoire économique précoloniale de l'Afrique subsaharienne et s'est poursuivie de l'époque coloniale jusqu'à nos jours. Ainsi avaient été instaurés dans le passé les « greniers de réserve », les « sociétés africaines de prévoyance » (SAP) et les « sociétés indigènes de prévoyance » (SIP) (Bergeret 1985). Celles-ci avaient pour objectif, surtout dans les régions où les cultures de rente n'existaient pas, de constituer des stocks de céréales à la récolte, et de les conserver jusqu'à la période de « soudure » pour les restituer ensuite à leurs adhérents.

Ces réserves de céréales étaient conservées dans un silo villageois, conception en rupture totale avec les pratiques paysannes, chaque groupe domestique stockant dans ses propres greniers en pisé, matériau local utilisé aussi pour l'habitat. Ces silos villageois étaient le plus souvent gérés, en pays musulman, par un marabout capable de lire et d'écrire un peu l'arabe, et censé exécuter les directives de l'administration. Les années de faible production, même en l'absence de surplus, les paysans étaient en effet obligés de vendre des céréales pour s'acquitter de l'impôt de capitation qui était désormais devenu exigible en argent. La création, au Soudan français, actuel Mali, de « greniers de réserve » dans une région où l'Armée coloniale avait ponctionné sans limites céréales et bétail pendant plusieurs années, fut assimilée par les populations à de nouvelles réquisitions. Ce fut par exemple le cas, en pays soninké, où l'instauration de ces greniers, dans les années 1930, entraîna des réactions paysannes qui furent qualifiées « *d'opposition la plus violente et la plus généralisée qu'ai connue la colonisation dans la région* » (Pollet & Winter 1971:104). Les résultats des SIP (Société Indigène de Prévoyance) ne furent pas meilleurs. Ainsi, par exemple celle qui existait dans les années 1950 à Fort-Lamy, comme sans doute dans d'autres villes d'Afrique, connaissait de sérieux problèmes. À l'instar des futurs Offices céréaliers elle utilisait déjà le concours de commerçants pour constituer des stocks de céréales (alors que son objectif déclaré consistait précisément à lutter contre la spéculation dont ces derniers se seraient rendus coupables). En année de production normale ou excédentaire, il était assez facile de collecter à bas prix de quoi remplir les silos, souvent en métal, dont elle disposait. Il était par contre beaucoup moins aisé de revendre ces céréales car la demande était faible et les prix sur les marchés très bas. Quand la récolte suivante était encore bonne, les stocks s'accumulaient et leur conservation durant plusieurs années ne pouvait être garantie car elle était trop onéreuse<sup>124</sup>. Les céréales étaient, par conséquent généralement bradées ou vendues à crédit. En mauvaise année par contre, la SIP achetait peu car les prix étaient élevés et ses moyens financiers limités. Elle ne pouvait alors revendre que de faibles quantités à ses adhérents, d'ailleurs peu nombreux. Ces derniers se trouvaient donc contraints à s'approvisionner sur le marché à des conditions beaucoup moins favorables. Les Offices céréaliers, créés après des indépendances, reposent sur les mêmes principes et connurent *ipso facto* les mêmes difficultés.

## 2. 2. Des savoirs paysans ignorés

Les aléas climatiques caractéristiques du milieu sahélien ont pour conséquence de faire se succéder périodes d'abondance et de disette, voire de graves famines qui sont jusqu'à aujourd'hui imprévisibles, malgré les progrès réalisés dans divers domaines (images satellites, photo interprétation). Afin d'en atténuer les effets, les agriculteurs avaient su mettre en oeuvre, grâce à

<sup>122</sup> La consommation de grandes quantités de thé très sucré joue pendant la saison agricole un rôle très important dans l'alimentation des paysans sahéliens et son absence peut être très mal vécue.

<sup>123</sup> Cette entreprise de dévalorisation généralisée des pratiques locales a aussi concerné l'éducation des enfants, rendant les parents, particulièrement les mères, responsables de la forte mortalité infantile. Ainsi, une « voyageuse » française, visitant le Cameroun, écrivait en 1945 : « *il y avait beaucoup d'enfants, mais, par négligence ou pratiques superstitieuses les parents s'en occupaient si mal qu'ils mouraient comme des mouches. Aussi a-t-on créé des pouponnières et appris aux jeunes mamans noires la manière de soigner leurs gosses pour les conserver* » (Lyée de Belleau 1945). « *La rhétorique de la mauvaise mère* » (sevrage tardif et brutal, absence d'affectivité etc.) née à l'époque coloniale, est encore bien présente dans les milieux du développement y compris bien sûr dans les ONG (Cooper 2005).

<sup>124</sup> Les greniers métalliques étaient, on s'en doute, peu efficaces.

un savoir accumulé à travers les générations, diverses pratiques. Ils disposaient notamment de nombreuses variétés de mil et de sorgho qui étaient utilisées en fonction des conditions climatiques et pédologiques locales et qui leur permettaient d'obtenir en période normale une alimentation suffisante et équilibrée. Malheureusement, très peu de travaux ont été consacrés à cette époque à la biodiversité végétale et à l'alimentation des populations. P. Créac'h, pharmacien des troupes coloniales, est en effet l'un des rares auteurs à avoir étudié ces questions au Tchad, dans les années 1930, dans une région sahélienne. On peut pourtant supposer l'intérêt de son travail dépasse largement le cas étudié. Créac'h remarque qu'on cultivait il y a plus d'un demi siècle dans le sahel tchadien une « cinquantaine de variétés de gros mil, une vingtaine de variétés de *Pennisetum* et autant de *Sorghum durra* »<sup>125</sup> (Créac'h 1993 : 280-281). Les paysans disposaient aussi de greniers pour conserver leur production durant plusieurs années. De plus, la cueillette de graminées sauvages, de fruits et la pratique de la chasse leur permettaient aussi de survivre dans des situations difficiles.

Cette biodiversité végétale<sup>126</sup> permettait de disposer d'une alimentation diversifiée car la préparation de nombreux plats à base de céréales accompagnés de sauces (à base de brèdes, de viande, et de poisson) garantissait une ration alimentaire suffisante pour la majeure partie de la population. « Au point de vue purement énergétique, si l'on excepte les nomades à une période difficile et des cas d'espèces (maladie du chef de famille, mauvaise récolte, etc...) la ration est suffisante dans l'ensemble » écrivait en effet cet auteur (Créac'h 1993 : 280). Il convient cependant de remarquer que ces enquêtes ont été réalisées pendant des années de bonne pluviométrie (de 1932 à 1938 inclus, la moyenne des précipitations de la station de Fort-Lamy, située en zone sahélienne a été de 623 mm par an), qui ont continué jusqu'en 1950. Malheureusement, par la suite, des années de forte sécheresse (1974, 1984) se sont traduites par une baisse très sensible des précipitations et par conséquent de la production vivrière qui rappelons-le est en majeure partie composée de mil et de sorgho. En pays gourmantché (Burkina Faso) dans les années 1970, d'après Swanson, le paysan disposait de 4 à 6 variétés de sorgho et de 2 variétés de mil. « L'accès à ces variétés de sorgho et de mil est pour l'agriculteur une assurance contre l'aléa climatique. Le choix des semences disponibles chez lui ou dans le village lui procure la souplesse nécessaire pour s'adapter aux variations des saisons » remarquent, à la fin des années 1980, deux observateurs (Arditi & Schulman 1987).

Il n'existe à notre connaissance, aucune étude, sur le nombre de variétés de céréales dont disposent de nos jours les agriculteurs du sahel tchadien<sup>127</sup>. Elles ont sans doute diminué conformément à l'évolution générale de la biodiversité planétaire<sup>128</sup>. Les paysans ont de manière générale une claire conscience de l'importance de la biodiversité végétale de leur milieu, du rôle qu'elle joue dans leur système de production et donc de la nécessité de la préserver. Ainsi au Nord-Cameroun : « *les producteurs déploient des stratégies de maintien et d'entretien de la diversité variétale. Les producteurs interrogés préfèrent ne jamais délaisser totalement une variété, soit parce qu'elle leur a été transmise par leurs ancêtres, soit parce qu'ils sont conscients de l'importance qu'elle pourrait de nouveau avoir. Ainsi, des variétés aux qualités agronomiques ou gustatives médiocres sont maintenues et repiquées sur de petites superficies notamment pour conserver les semences* » (Perrot & alii 2005 : 253).

<sup>125</sup> La notion de variété de Créac'h est sans doute assez éloignée de celle des généticiens actuels.

<sup>126</sup> Curieusement, les documents du CILLS consacrés aux sécheresses et aux moyens mis en œuvre par les paysans pour les affronter ne font jamais référence à cette notion.

<sup>127</sup> Le projet Plantadiv auquel nous participons (2007-2011) est financé par l'ANR et regroupe des anthropologues, des géographes et des généticiens. Il a, entre autres objectifs, de répondre à cette question pour le Tchad, le Cameroun et le Niger.

<sup>128</sup> En plus de la diminution des précipitations, la guerre et l'insécurité peuvent être à l'origine, de la disparition de certaines variétés de céréales. Un auteur tchadien (Netcho Abbo 1997) signale que ce fut le cas en 1965, dans le sahel, à la suite de pillages et de transferts obligatoires de villages au bord des principaux axes routiers. Des variétés de céréales ont aussi été introduites par le biais de semences diffusées par les Services de l'Agriculture ou d'organismes internationaux (FAO) à la suite de sécheresses. Ainsi en 1985, année qui a suivi la grande sécheresse de 1984 cette agence des Nations Unies avait commandé d'importantes quantités de semences à des commerçants de N'Djamena. Elles furent semble-t-il achetées dans le Borno State, au nord du Nigeria. Distribuées au Tchad dans des régions présentant des conditions écologiques assez différentes, elles furent peu appréciées par les paysans.



Les diverses circonstances qui sont à l'origine de l'apparition de nouvelles variétés de céréales<sup>129</sup>, en dehors de tout projet de développement et le plus souvent des actions des services de l'agriculture, ne semblent pas avoir fait, jusqu'à une date récente, l'objet de beaucoup d'intérêt de la part de la recherche agronomique tropicale qui s'est surtout consacrée à l'étude des cultures de rente destinées à l'exportation (arachide, café, cacao, coton etc.).

### 2. 3. Biodiversité et OGM au Mali

Le gouvernement du Mali, sans doute grâce à la pression exercée par des ONG, des associations de consommateurs<sup>130</sup> et des partis politiques<sup>131</sup>, de certains bailleurs de fonds<sup>132</sup>, et la tenue de Forums altermondialistes, a récemment pris position contre l'introduction de variétés de maïs et de sorgho OGM que ce soit sous forme de semences ou d'aide alimentaire. L'achat, chaque année, de nouvelles semences de céréales<sup>133</sup> paraît, à l'évidence, peu souhaitable car il est, d'une part, hors de portée de la majeure partie des paysans et, d'autre part, en contradiction avec l'attachement des populations à leur biodiversité végétale. Celle-ci a en effet constitué un élément déterminant de leur survie en milieu sahélien et sa diminution a aussi été perçue comme un danger par les autorités qui ont décidé de prendre diverses mesures pour la freiner. Ainsi des tentatives de bilan de la biodiversité<sup>134</sup> ont été financées<sup>135</sup> et des foires de semences de céréales<sup>136</sup> auxquelles les paysans ont été conviés, sans doute pour la première fois, à apporter les variétés de céréales et d'autres plantes, ont aussi été organisées.

### 2. 4. Les politiques semencières

De manière générale, des semences améliorées de céréales ont été produites dans des fermes semencières ou des centres de recherche, créés à l'époque coloniale, souvent financées depuis les années 1960 par la FAO. Au Tchad, elles n'ont, semble-t-il, jusqu'à présent guère connu de succès en grande partie parce qu'elles sont produites en petites quantités et que leur prix est élevé. Mais c'est surtout parce que, depuis des générations, les paysans produisent eux-mêmes, ou achètent sur les marchés qu'ils ont l'habitude de fréquenter, des variétés de céréales et d'autres plantes, bien adaptées aux conditions écologiques locales et à leurs normes nutritionnelles et gustatives, que les semences améliorées ne sont guère appréciées. Une étude a en effet montré que dans la zone

---

<sup>129</sup> Lors d'une mission effectuée en 1991 en zone sahélienne du Tchad nous avons constaté qu'il existait, depuis plusieurs années, dans la région de Bouso, du sorgho originaire du Soudan appelé localement « Kordofan », nom d'une province du Soudan. Considéré comme résistant à la sécheresse, ce sorgho aurait été introduit par des migrants revenus dans leur pays, après plusieurs années de séjour. En 2003, dans la région de Maradi au Niger, nous avons retrouvé du sorgho « Kordofan » dont l'introduction, apparemment très appréciée par les paysans, s'est faite dans des conditions tout à fait similaires et a permis de lutter efficacement contre l'insécurité alimentaire. Dans les deux cas, l'introduction et le développement de ces variétés ont été le fait des paysans.

<sup>130</sup> Le *Regroupement pour la Défense des Consommateurs* (REDECOMA) organise en juillet 2004 une conférence de presse dans laquelle il préconise un moratoire pour les OGM.

<sup>131</sup> Le *Rassemblement pour le Développement et la Solidarité* (RDS) organise une réunion dans laquelle ses dirigeants se prononcent pour un « Mali sans OGM »

<sup>132</sup> *Un document intitulé Situation générale de la diversité biologique au Mali. Ministère de l'Équipement de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et de l'Urbanisme, 2001 a été publié à la suite d'une étude et d'un séminaire, avec l'aide du Pnud et du Fem.*

<sup>133</sup> Le mil et le sorgho ne font, semble-t-il, pas encore partie de la liste des semences OGM mises au point par les firmes américaines telles que Monsanto. Celles-ci ont jusqu'à présent concentré leurs efforts sur les plantes cultivées dans les pays du Nord (maïs, soja, riz etc.) et sur des cultures de rente comme le coton. L'argument suivant lequel les céréales OGM permettraient de résoudre les problèmes alimentaires dans les pays tels que le Mali ou le Tchad dans lesquels le mil et le sorgho constituent la base de l'alimentation apparaît donc totalement fallacieux comme le remarquent les associations de consommateurs.

<sup>134</sup> Ce n'est que très récemment que des travaux de recherche agronomique sur la biodiversité du sorgho ont commencé à être menés au Mali (Bazile & alii 2003).

<sup>135</sup> *Situation générale de la diversité biologique au Mali. Ministère de l'Équipement de l'Aménagement du Territoire de l'Environnement et de l'Urbanisme, Mai 2001 avec l'appui du PNUD et du FEM.*

<sup>136</sup> *Rapport de la foire de diversité de semences de Cinzana/Ségou* (12 mars 2005). Projet Foire de diversité des semences IER/URG-CPAD-FODESA. Ministère de l'Agriculture. Institut d'Économie Rurale. Direction scientifique. Unité des ressources génétiques.

sahélienne du Tchad plus de 70 % des paysans ont déclaré ne pas souhaiter utiliser de semences améliorées (Biep 1993). Au Niger, la situation paraît plus contrastée dans la mesure où variétés traditionnelles et améliorées sont en concurrence (Luxereau & Roussel 1997 : 154). Pourtant ces dernières sont rarement utilisées seules car les paysans ont constaté qu'elles ont besoin de terres fumées, très sensibles aux déficits pluviométriques. Elles sont en outre plus vulnérables aux parasites et se conservent moins bien. Les paysans sont donc prudents et continuent à semer des anciennes variétés. Comme l'écrivent deux auteurs : « *le risque de semer des variétés « de la tradition » vaut donc d'être pris et il est important d'en conserver des semences car l'enchaînement des épisodes secs peut s'interrompre* » (Luxereau & Roussel 1997 : 154).

Il y aurait aussi beaucoup de choses à dire sur les modalités de diffusion des variétés de céréales ou de toute autre innovation technique (semis en ligne, lutte contre l'érosion etc.) qui ont caractérisé la période coloniale et qui n'ont guère connu de succès. La mentalité primitive qui était censée être à l'origine des comportements archaïques des paysans ne leur reconnaissait en effet que la capacité d'imitation. On a donc sélectionné des paysans « pilotes » ou « modèles » appartenant le plus souvent aux familles de chefs pour mettre en œuvre les nouvelles techniques<sup>137</sup> dans l'espoir qu'elles soient ensuite adoptées, en vertu de règles de solidarité quasi-mécaniques, par la majeure partie des agriculteurs. Ainsi d'après la fameuse théorie de la « tache d'huile » chère au Général Bugeaud, artisan de la conquête de l'Algérie, selon laquelle les chefs indigènes vaincus devaient entraîner la soumission de leurs sujets et des tribus voisines, les paysans modèles devaient être imités par de simples agriculteurs. On sait ce qu'il en fut<sup>138</sup>.

## 2. 5. Une complexité ignorée

Les caractéristiques écologiques, historiques et sociologiques des sociétés sahéliennes n'ont en réalité jamais vraiment été prises en compte dans leur complexité hier, par les administrateurs et aujourd'hui par les développeurs d'i) prétendant vouloir, au nom du progrès, en améliorer le fonctionnement. Au contraire, la tendance à ignorer la réalité ou à la simplifier à l'extrême, en accord avec la croyance en une mentalité primitive qui empêcherait l'émergence de systèmes socio-économiques et de pensées complexes, caractérise malheureusement encore de nos jours de nombreuses actions et opérations de développement. Cette vision réductrice ne retint, à l'époque coloniale, que l'existence de difficiles périodes de soudure, d'autant plus dramatiques que les paysans devaient avoir la force physique de cultiver alors que leurs réserves de céréales étaient faibles voire parfois totalement épuisées. Leur « imprévoyance » était, bien sûr, considérée comme seule responsable de cette situation.

En outre, pendant ces périodes de soudure, les prix des céréales, du fait de leur rareté, auraient connu de fortes augmentations dans les villes, principaux lieux de consommation, pour baisser ensuite après la récolte. Les commerçants en ont le plus souvent été jugés responsables à partir « d'analyses » aussi indigentes que celles qui fustigeaient l'imprévoyance paysanne. Les commerçants sont en effet été considérés comme des spéculateurs car ils auraient acheté à vil prix des céréales au producteur et les auraient ensuite transporté et revendu, à des prix jugés « exorbitants », aux consommateurs urbains. Ces fluctuations de prix constatées par des consommateurs urbains, le plus souvent agents de l'État et soutiens des régimes en place, apporteraient la preuve de cette spéculation systématique facilitée par l'existence de cycles de prix récurrents. En conséquence, une politique macro-économique au niveau national, avec la création de stocks de céréales annuels par un organisme d'État et leur mise en vente au moment opportun de la soudure dans les principaux centres urbains était censée pouvoir aisément défendre les consommateurs urbains contre les spéculateurs. De même, en vertu du même principe, une politique micro-économique, avec la constitution de stocks villageois (greniers de réserve de la période coloniale et banques de céréales actuelles) devait résoudre les problèmes en milieu rural.

<sup>137</sup> En oubliant que dans les sociétés étatiques musulmanes, qui contrôlaient une grande partie de l'espace d'Afrique de l'Ouest qui est, de nos jours, inclus sous l'appellation de pays sahéliens, la force de travail agricole était à l'époque précoloniale principalement constituée d'esclaves. Après leur émancipation, à l'époque coloniale, les activités productives étaient par conséquent peu valorisées.

<sup>138</sup> Un ami agronome, à qui ces croyances avaient été patiemment inculquées, fut très surpris quand, dans les années 1990, après qu'il ait reproché à un paysan de ne pas avoir imité son voisin, le fameux paysan modèle, il s'entendit répondre : « *Je fais ce que je veux dans mon champ !* » Le désir d'exister en tant qu'individu se manifeste aussi en milieu rural (Marie 2003).

## 2. 6. Les fluctuations de prix sont-elles prévisibles ?

Mais, si l'existence de fluctuations régulières des prix était avérée, la hausse des prix, à chaque période de soudure, serait prévisible, et toutes ces interventions auraient dû être couronnées de succès tandis que tous ceux qui avaient investi leur capital dans le commerce des céréales auraient dû s'enrichir. Or, la réalité est, comme on le sait, bien différente. Pourtant, le présupposé sur lequel sont fondées ces actions a la vie dure, si l'on en croit la presse malienne. On peut lire en effet dans un article récent : « nous sommes en pleine période de soudure. Habituellement, en ce moment de l'année, l'offre de céréales diminue sur le marché, tirant les prix vers le haut. Pour minimiser les effets de ce phénomène cyclique, le Commissariat à la Sécurité Alimentaire a mis sur le marché 35.000 tonnes de céréales » (L'Essor 06/07/2007 Banques de céréales). Le dispositif s'active). En réalité, la presse ne fait que reprendre un thème éculé depuis des décennies dans les milieux du développement. Malheureusement, présentation de la réalité occulte totalement le fait que la succession de deux ou plusieurs bonnes récoltes de céréales, phénomène par définition imprévisible, mais bien réel, même s'il est plus rare, peut se traduire durant la période de soudure par des prix des céréales constants, voire par des baisses de prix sur les marchés urbains.

Ainsi, à propos du Niger, un observateur fait la remarque suivante : « Il ressort de l'analyse de l'évolution des cours du mil sur les marchés nigériens entre 1982 et 1986 que ces marchés ont une dynamique très complexe et sont soumis à de très fortes influences qui transcendent les paramètres purement domestiques. Il est important de noter, cependant que le cycle hypothétique d'accroissement des prix, de la récolte à la soudure, est loin d'être respecté. Pendant la période de soudure, des campagnes 1983-84 et 85-86 par exemple, la tendance des prix de détail était à la baisse. Pendant la campagne 1984-85, les prix furent plus élevés après la récolte que pendant la soudure qui la précédait » (Josserand 1989). On peut faire des constatations similaires au Tchad, à partir des données sur les prix de mil au détail à N'Djamena, de 1986 à 1989 (Arditi, 1990)<sup>139</sup>. Les fluctuations de prix sont donc imprévisibles et ont des conséquences de première importance. Par conséquent, l'activité de commerçant comporte le risque de ne pouvoir revendre à un prix rémunérateur les céréales achetées. Ceux qui l'exercent (le plus souvent en liaison avec d'autres activités) et réussissent dans ce domaine sont donc rares. En conclusion, ces données de prix, dont on pourrait fournir de nombreux autres exemples, et cet aspect est capital, ne permettent en aucune manière de confirmer l'existence de cycles réguliers de hausse des prix des céréales de la récolte à la soudure. C'est pourtant sur une hypothèse aussi fragile qu'ont reposé pratiquement toutes les interventions publiques dans les filières céréalières, de la période coloniale à nos jours.

## 2. 7. L'Office des Produits Alimentaires du Mali

La création d'un franc malien inconvertible en 1962 fut accompagnée d'une politique répressive envers les commerçants et de l'émergence d'un secteur étatique industriel et commercial (création de la *Société Malienne d'Import Export* dotée du monopole de l'importation et de l'exportation des produits de base ainsi que d'autres sociétés d'État).

C'est dans ce contexte que l'OPAM vit le jour en 1965 avec la mission d'assurer la commercialisation des céréales (mil, sorgho, maïs, riz) et avec l'objectif « d'assurer des prix bas à la consommation compatible avec la politique des revenus ». Placé sous la tutelle du Ministère des Finances, de l'Économie et du Commerce, l'OPAM dispose d'une situation de monopole juridique d'achat et de distribution des céréales. Comme on l'a déjà signalé, la création de l'OPAM et des autres Offices céréalières a été décidée en toute ignorance des connaissances indispensables à son fonctionnement et incapacité à répondre aux interrogations suivantes : d'où viennent les céréales consommées en milieu urbain ? Quels sont les intermédiaires entre le paysan et le consommateur urbain ? Comment se forment les prix des diverses céréales ? Quelles quantités sont-elles drainées en année normale et en mauvaise année vers les principales zones de consommation ? Quelles sont les céréales les plus appréciées en milieu urbain ? principales questions qui auraient dû être posées et auxquelles des réponses argumentées résultant d'enquêtes sérieuses, menées sur le

<sup>139</sup> En effet, en juillet 1986, le mil était à 91 francs CFA le kilo. Il est monté à 95 F en août pour redescendre à 85 F en septembre (en janvier 1986 le prix était déjà de 95 F). Pendant la période de soudure 1987, le prix était au mois d'août de 71 F. Il est redescendu le mois suivant à 56 F (alors qu'il était à 40 F au début de l'année). Par contre en 1988, les prix de la période de soudure ont été en moyenne deux fois plus élevés que ceux du début de l'année (63 F contre 150 F). Pour conclure, les prix relevés en 1989 ont connu de faibles variations allant de 46 F en juin à 76 F en octobre.

terrain, avant toute intervention de l'État, auraient du être données. Au lieu de quoi, on s'est contenté de visions stéréotypées et de jugements de valeurs habituels sur les acteurs du marché céréalier, principalement les commerçants accusés d'avoir réalisé des bénéfices exorbitants pour justifier l'intervention de la puissance publique censée faire baisser les prix pour les consommateurs urbains. Les employés de l'État ont été les principaux bénéficiaires de cette politique.

## 2. 8. L'OPAM et les commerçants

La part de marché des céréales contrôlée par l'OPAM a varié selon les années (et les sources utilisées) de 20 à 40 % des quantités totales commercialisées. En conséquence le secteur privé, pourtant souvent qualifié de marché parallèle, maîtrisait la majeure partie, soit 60 à 80%, du marché. Ceci montre bien que, même sous le régime de Modibo Keita, d'inspiration socialiste, les commerçants ont pu, parfois de manière plus ou moins clandestine, continuer à exercer leurs activités (Amselle 1990). Au Mali et dans la plupart des pays sahéliens, le terme de commerçant désigne en effet des individus dirigeant des réseaux marchands constitués de longue date. Musulmans, ils exercent leurs activités dans un espace économique international, par définition transfrontalier<sup>140</sup>, où ils ont des parents et des alliés. Cette organisation leur permet de dominer les aléas de toute nature qui influencent les systèmes économiques locaux, et de bénéficier de taux de change favorables en réalisant des transactions avec des pays hors de la zone franc. Certains grands commerçants ou transporteurs<sup>141</sup> entretenaient des relations d'alliance avec le chef de l'État. On ne peut donc considérer, comme le font la plupart des travaux d'inspiration libérale, à moins de confondre monopole juridique et monopole effectif, cette période comme ayant été caractérisée par l'omniprésence de l'État.

En 1968, avec l'arrivée au pouvoir de Moussa Traoré, à la suite d'un coup d'État, permit de regagner la confiance des bailleurs de fonds occidentaux et des commerçants, (dont certains avaient quitté le pays pour s'établir en Côte d'Ivoire ou en Guinée), la législation antérieure (augmentation des impôts, nécessité de déposer un capital en banque etc.) fut abolie et les commerçants autorisés à travailler pour l'OPAM, auprès duquel ils obtenaient des avances. En outre, l'option libérale du régime permit le retour des commerçants (dont les Syro-libanais), qui s'étaient repliés dans des pays voisins et de capitaux européens qui avaient quitté le pays à l'époque de Modibo Keita.

Malgré le fait que l'OPAM ne soit pas parvenu à contrôler le marché céréalier, comme d'ailleurs la plupart des Offices céréaliers, ses coûts de fonctionnement ont toujours été très élevés et se sont traduits par d'importants déficits d'exploitation. Ceux-ci atteignaient 2,5 milliards de FCFA /an entre 1973 et 1980, ce qui représentait 50 % du déficit budgétaire de l'État. Ils sont passés à plus de 20 milliards en 1981. En réalité, la politique menée par cet organisme, à travers un système de prix d'achat peu favorable aux producteurs (le barème !), parfois assimilé par ces derniers à un impôt supplémentaire, a toujours privilégié le consommateur urbain et particulièrement les agents de l'État souvent membres du parti unique et base sociale des régimes qui se sont succédés depuis l'indépendance. Cette politique est en réalité une subvention déguisée en faveur de ce groupe social.

## 2. 9. Le marché protégé

C'est ainsi que s'est mis en place un double marché céréalier : le marché libre et le marché d'intervention OPAM ou marché protégé. Celui-ci, a par exemple, représenté de 1982 à 1985 environ 110.000 tonnes de céréales (maïs principalement de l'aide alimentaire et riz, provenant en

---

<sup>140</sup> La critique qui reprochait, pendant la crise de 2005, à des commerçants étrangers d'avoir acheté des céréales au Mali nous apparaît totalement infondée car, d'une part, ces céréales ont bien été achetées et que, de l'autre si elles l'ont été dans des lieux précis, c'est parce que les distances pour les acheminer dans les capitales de leur pays respectifs, étaient inférieures à celles que des commerçants maliens qui devaient les transporter à Bamako avaient à parcourir et/ou que la qualité du réseau routier utilisé était supérieure. Ces commerçants étrangers savaient, sans doute, aussi qu'ils pourraient les vendre à bon prix dans leurs pays.

<sup>141</sup> Il n'existe, curieusement, que très peu de travaux sur les transporteurs et sur les relations entre ces derniers et les commerçants (Duffield 1984). Bien qu'il ait été souvent affirmé qu'« *un riche commerçant qui ne dispose pas d'au moins un camion est mal considéré* » (Kotoko 1989 : 70) peu de commerçants sont, semblait-il, devenus transporteurs.

grande partie de l'Office du Niger<sup>142</sup>). Ce marché d'intervention se décompose de la manière suivante :

- une filière dite de « services d'utilité publique » qui approvisionne surtout les militaires (25 % des céréales distribuées entre 1982 et 1985 dont 22 % pour l'Armée),
- une filière qui approvisionne d'autres services de l'État et des particuliers (24 % des céréales distribuées entre 1982 et 1985),
- une filière qui approvisionne, surtout à Bamako, des coopératives de consommation destinées aux particuliers.

On en comptait 180 dans l'ensemble du pays et 75 à Bamako en 1986 (Amselle & alii 1986 : 26). Tout chef de famille peut adhérer à la coopérative de son quartier en acquittant un droit d'entrée. Les coopératives sont approvisionnées chaque mois par l'OPAM à un prix dit « de rétrocession ». Elles jouent un double rôle. D'une part, elles permettent d'approvisionner Bamako et, d'autre part, elles constituent un élément essentiel d'une politique de régulation des prix au détail d'autant plus important, qu'en période de soudure, si les prix montent, les quantités livrées augmentent en conséquence. Certaines coopératives achètent aussi des céréales auprès de commerçants à un prix supérieur à celui de l'OPAM et pratiquent un double prix auprès de leurs adhérents. Ceci aurait permis à certains gérants de coopératives de vendre les céréales de l'OPAM au prix du marché et d'empocher la différence (Amselle & alii 1986 : 35). Il est aussi attesté que des commerçants ont pu acheter des céréales dans les coopératives et ceci dans des proportions qui pouvaient atteindre de 50 à 70 % des livraisons dont elles avaient bénéficié (Amselle & alii 1986 : 36). Ces pratiques pénalisent surtout les coopérateurs pauvres qui s'approvisionnent au jour le jour en raison de la faiblesse et de l'irrégularité de leurs revenus. En fin de compte, les coopératives ne remplissent que très partiellement leur rôle d'instrument de régulation du marché et de subvention à la consommation de céréales des citoyens. En effet, certains de leurs dirigeants en biaisent le fonctionnement, en relation avec des commerçants, pénalisant principalement les citoyens les plus pauvres qui constituent la majorité de la population.

Ce système<sup>143</sup> a donc permis à des citoyens de ne pas dépendre totalement du marché privé des céréales dont les prix étaient beaucoup plus élevés. La production de céréales en ville et/ou les envois à partir du village d'origine ont sans doute aussi contribué à leur garantir un approvisionnement à moindre coût et atténué d'autant leur dépendance vis à vis du marché. Cependant avec l'urbanisation, liée à l'augmentation de la population de Bamako, les espaces cultivables en céréales ont sans doute tendance à devenir plus rares<sup>144</sup>.

## 2. 10. Déficit céréalier et vente d'aide alimentaire

Dans les attributions de l'OPAM figurait aussi la vente de l'aide alimentaire octroyée, en cas de sécheresse et de déficit céréalier, par les principaux bailleurs de fonds, comme ce fut le cas dans les décennies 1970 et 1980. La quantification du déficit céréalier dans un pays dans lequel la production, la commercialisation et la consommation des céréales sont très mal connues, comme c'est le cas de tous les pays sahéliens, faute d'enquêtes sérieuses, constitue en effet une véritable

---

<sup>142</sup> En 1982-1983, 75 % de la production de riz de l'Office (environ 26.000 tonnes) était vendue à l'OPAM au prix de 106 francs CFA le kilo soit près de 60 francs CFA de moins que le prix de revient entraînant ainsi une perte nette annuelle de 1 milliard de francs CFA.

<sup>143</sup> Il est très étonnant de constater que l'existence et le rôle de ces coopératives n'est à notre connaissance mentionné, malgré l'abondance des travaux sur la sécurité alimentaire, que dans un seul travail (Amselle & alii 1986) et surtout qu'aucun de nos interlocuteurs n'y a fait allusion lors de nos entretiens à Bamako. Les prévisions des auteurs précédents qui envisageaient une crise voire une disparition du système coopératif urbain se seraient-elles réalisées ? Les banques de céréales créées en 2005 dans la périphérie de Bamako sont peut être en partie venues compenser la diminution du nombre de coopératives. Cet exemple montre bien qu'il existe dans les milieux du développement une surabondance de travaux, qui n'est malheureusement pas synonyme de qualité, sur certains thèmes et une absence totale sur certains autres. Pourquoi tant de discrétion sur le rôle des coopératives urbaines qui constitue la preuve que la segmentation du marché de consommation urbain est le produit d'un choix politique ?

<sup>144</sup> Il existe très peu de travaux sur ces thèmes.

gageure<sup>145</sup>. Plutôt que les données figurant dans les enquêtes budget-consommation (quantités moyennes de céréales par personne et par an par zone écologique : saharienne, sahélienne et soudanienne<sup>146</sup>) qui dataient et n'ont pas été réactualisées, ce sont des normes élaborées par la FAO, c'est à dire des quantités moyennes de céréales qu'il serait souhaitable de consommer par personne et par an, qui servent en réalité à calculer le déficit céréalier. Il est pourtant évident qu'il existe en général un hiatus qu'entre ce que l'on souhaite consommer et ce que l'on a les moyens de consommer (accessibilité au marché). Des compromis résultant d'estimations de données de population, dont la fiabilité est elle aussi toute relative, qui rapportées aux normes de consommation permettent, en général après des discussions homériques entre les parties en présence<sup>147</sup>, de parvenir à un accord. Les principaux bailleurs de fonds parviennent ensuite à un nouveau compromis et chacun d'eux propose de prendre en charge une partie de l'aide alimentaire octroyée au pays. À cette occasion intervient en général une compétition entre les donateurs car chacun veut apparaître comme le plus généreux. Ce sont *in fine* les États-Unis qui fournissent les quantités les plus importantes d'aide alimentaire et, avec environ 120.000 tonnes, le Mali est le pays du Sahel qui en a reçu le plus.

En réalité, l'activité la plus importante de l'OPAM et des Offices céréaliers des pays sahéliens a consisté à tenter de revendre après les grandes sécheresses des années 1970 et 1980, des quantités importantes d'aide alimentaire. Ces céréales, maïs et blé de l'UE, sorgho et riz de l'USAID etc. ni produites ni parfois très consommées dans les pays sahéliens de l'intérieur, où prédominent mils et sorghos ont théoriquement permis de mettre à la disposition de la population des céréales bon marché. Elles ont aussi procuré, quand elles ont pu être vendues en totalité au prix fixé et en respectant le calendrier prévisionnel, des fonds de contrepartie destinés à financer en année normale les achats de céréales locales de l'Office, tâche qui constitue, rappelons-le encore, sa fonction première. Pourtant, les opérations visant à générer des fonds de contrepartie sont loin d'avoir fait l'objet d'évaluation approfondies dans tous les pays sahéliens. Comme nous l'avons déjà souligné, il n'existe pas, à notre connaissance, au Mali, d'étude comparable à celle que nous avons réalisée au Tchad, pays dans lequel et pour les raisons exposées précédemment, la revente d'aide alimentaire de l'UE, fut un échec. Les études disponibles (Egg & Gabas 1997 etc.) ne fournissant en général pas les documents prévisionnels, il est donc impossible de comparer les sommes obtenues et le temps mis à écouler ces céréales !

## 2. 11. Les fonds de substitution à l'aide alimentaire

Il n'en est pas de même des fonds de substitution à l'aide alimentaire qui ont fait l'objet d'une évaluation externe dans quatre pays dont le Mali (Arditi & Yung 1990). Le Mali avait, à l'époque de l'évaluation, bénéficié de deux fonds de substitution (2.300.000 ECU en 1985-86 et 1.600.000 ECU en 1986-1987) pour l'achat de sorgho local. Ceci a permis au PRMC de poursuivre sa politique de soutien à la réforme du marché céréalier. Ces fonds ayant été inclus dans le budget commun du PRMC il n'a pas été possible d'approfondir l'analyse faite d'enquêtes dans les régions où ont été effectués les achats et les ventes et d'analyse des appels d'offre aux commerçants<sup>148</sup>. Pour la période 1980-88 les fonds de substitution n'ont joué qu'un rôle modeste dans la mesure où ils n'ont représenté que 17 % de l'aide alimentaire totale.

---

<sup>145</sup> Les différents réseaux d'experts qui s'intéressent à la sécurité alimentaire (Club du Sahel, CILSS etc.) ont dépensé, depuis au moins vingt ans, plus d'énergie pour parvenir à un consensus sur les chiffres qu'ils utilisent que pour faire réaliser des enquêtes de terrain produisant des données fiables.

<sup>146</sup> Ces enquêtes n'ont pas été réalisées dans toutes les régions. De plus, les résultats exprimés sous forme de moyenne occultent de manière systématique les disparités de consommation liées à la stratification sociale.

<sup>147</sup> Nous avons en mémoire la mission d'un consultant de la FAO dont la tâche consistait, dans plusieurs pays sahéliens, à négocier en quelques jours avec les autorités locales les chiffres de production céréalière, à la virgule près.

<sup>148</sup> Au Tchad, ce n'est qu'en réalisant plus tard, d'autres travaux sur la sécurité alimentaire qu'il nous a été donné de collecter des informations sur la manière peu orthodoxe dont les fonds de substitution ont été gérés par l'ONC (placement en banque pour toucher des intérêts!) Quand les fonds ont réellement servis à acheter et transporter des céréales dans la zone saharienne (BET), celles-ci n'ont pu être vendues qu'en petites quantités et souvent à perte. En effet, contrairement à l'argumentaire de l'ONC, accepté par la délégation locale de l'UE sans vérification, les commerçants approvisionnaient régulièrement la région à des prix inférieurs à ceux de l'ONC ! Son directeur qui avait conçu l'opération était, bien sûr, originaire de la région.

## 2. 11. L'échec de l'OPAM

La plupart des actions de l'OPAM ont été des échecs à cause aussi bien de la nature des interventions que des conditions politiques et économiques de leurs mises en oeuvre. La méconnaissance du fonctionnement des réseaux marchands, la corruption et le clientélisme qui ont marqués les régimes politiques successifs dans ces pays expliquent aussi leurs piètres performances. En général, les résultats obtenus et mesurables en termes de quantités et de prix des céréales achetées et revendues, ainsi que de coûts des interventions financés par l'aide internationale, sont sans aucune commune mesure avec l'efficacité dont ont fait preuve durant la même période les commerçants<sup>149</sup>. De plus, on doit aussi remarquer, et ce n'est pas le moindre paradoxe, que ces résultats ont été obtenus avec la collaboration avec de commerçants alors que les Offices devaient en principe entraver leur action. Ce fait n'est pas nouveau car dès la période coloniale, on avait utilisé des commerçants agréés, travaillant avec l'Administration. Leur sélection, en principe effectuée à partir de critères professionnels, fut en fait, dès le départ, totalement liée à des relations de clientélisme. Ainsi s'est développée jusqu'à nos jours une étroite collaboration entre le secteur privé et l'État. En effet, chaque parti ou fraction politique, que l'on soit en situation de paix, comme au Mali, ou de guerre larvée (rébellions de pasteurs, oppositions armées etc.), dans les États « criminels » (Bayart & alii 1997), comprend parmi ses militants, civils ou militaires, des commerçants et des hommes d'affaires qui les financent et qu'il faut bien les récompenser, un fois arrivés au pouvoir, par la voie électorale ou par la force. L'octroi de marchés aux uns et de postes de responsabilité aux autres, constitue en effet le mode le plus courant de rétribution des services rendus : des exemples attestent en effet que les commerçants sélectionnés pour collaborer avec les Offices céréaliers ne sont pas toujours ceux qui contrôlaient effectivement le marché des céréales<sup>150</sup>.

## 2. 12. Des bénéfices exorbitants ?

Ainsi, en matière de bénéfices réalisés par les commerçants de céréales, de nombreux rapports « d'experts » des années 1970, pourtant réalisés dans des pays différents, développent en effet le « raisonnement » suivant qui concerne le Tchad mais qui a ensuite été repris dans les autres pays sahéliens : « le spéculateur (sic) qui a acheté à 15 F (le kilo) peut bien vendre en fin de compte à 40 ou 50 F après 9 mois de stockage » (Auffret & alii 1974).

Mais, ces « experts » ne fournissent aucune information sur le lieu d'achat des céréales, les quantités achetées, le coût des intermédiaires et de la manutention, de la mise en sacs ni surtout du transport utilisé (mode, distance, et coût). Quant aux taxes licites et illicites que tout commerçant et transporteur doit acquitter pour pouvoir effectuer son travail, elles sont aussi totalement passées sous silence. Aucune allusion, non plus, à la notion de capital relationnel défini comme l'ensemble des liens que le commerçant doit créer et entretenir avec les pouvoirs économiques, politiques et religieux, liens sans lesquels l'exercice du commerce et des affaires est impossible. Aucune mention, enfin, du fait que les céréales ne sont jamais vendues au poids à l'aide d'une balance mais grâce à un système traditionnel de mesures de volume : leur utilisation (et leur manipulation !) interviennent à chaque stade de la filière et génèrent un bénéfice, car les quantités de céréales contenues dans ces mesures diminuent au fur et à mesure que l'on se rapproche du consommateur. Aucune évocation enfin, du fait pourtant de première importance, que le commerce des céréales n'a jamais constitué qu'une partie, variable en fonction des aléas climatiques et économiques, des activités des commerçants.

Ces observations, capitales, n'ont jamais été formulées ni, a fortiori, prises en compte dans les milieux du développement et dans pratiquement tous les rapports publiés surtout par la FAO, le PNUD etc. l'idée que les marges bénéficiaires moyennes des commerçants de céréales étaient de l'ordre de 300 % fut interminablement reprise et bien entendu jugée inacceptable.

<sup>149</sup> Celle-ci n'avait pourtant pas échappé à des administrateurs coloniaux qui tel Bruel, écrivait en 1918 : « *Il faut guider, diriger cet élément commerçant fort intéressant parc qu'il se glisse partout et qu'il transporte des marchandises et des animaux à de très grandes distances sans prélever presque de prix de transport, car pour ces petits marchands le temps ne compte guère* » (Bruel 1935 : 259).

<sup>150</sup> Nous avons montré que dans certains cas extrêmes, comme le Tchad à l'époque d'Hissène Habré, ceux qui furent chargés de revendre l'aide alimentaire étaient connus jusqu'alors bien davantage comme « combattants » que comme commerçants (Arditi 1986).

## 2. 13. La diversité des activités des commerçants

Les plus grandes réussites commerciales ont presque toujours été fondées sur une diversification des activités économiques (commerce dit général, transports, immobilier etc.) et sur une expansion géographique des réseaux marchands caractérisée par une maîtrise des flux trans-frontaliers de préférence en dehors de la zone franc (pays anglophones). En outre, l'exercice de la profession de commerçant, ou d'homme d'affaires, nécessite l'entretien d'étroites relations avec le pouvoir politique et religieux. Il est donc indispensable de disposer d'un réseau de relations avec des membres de l'appareil d'État (Ministères, Douanes, etc.) et des autorités musulmanes<sup>151</sup> et d'entretenir ces liens par des pratiques relevant de la « politique du ventre ». Réciproquement, il n'est pas rare qu'un homme politique ou un fonctionnaire décide, après de nombreuses années de service, de tenter sa chance dans le commerce ou les affaires, parce qu'il estime disposer d'un réseau de relations efficaces<sup>152</sup>. Ainsi, le secteur privé et l'État entretiennent de nombreux liens d'interdépendance. Même si le commerce des céréales est presque toujours pratiqué conjointement à celui d'autres produits agricoles (arachide, oignons, gomme arabique, marchandises importées etc.) ou associé à d'autres activités, l'approvisionnement des centres urbains demeure jusqu'à présent assuré par le secteur privé.

L'absence de spécialisation des commerçants dans les céréales a souvent été perçue de façon négative par de nombreux « experts ». Ainsi, les mêmes auteurs qui avaient découvert au Tchad l'existence de bénéfices exorbitants pour justifier l'intervention de l'État écrivent : « *Étant donné la nature des commerçants on ne peut pas s'étonner que leurs moyens de stockage soient des plus primitifs. Les commerçants n'étant pas spécialisés dans les céréales, leurs magasins ne le sont pas non plus et l'on peut y trouver en même temps des arachides, des piments, des oignons etc...* » (Auffret & alii 1974 : 157). On est en droit, face à de tels propos, de se poser des questions sur la compétence de ces « experts » : ignoreraient-ils que la répartition des risques est une pratique universelle ? Il n'est pas certain pourtant que les bailleurs de fonds et certaines ONG prônant depuis plus d'une vingtaine d'années la professionnalisation aient totalement abandonné ce type de raisonnement sur les commerçants.

## 2. 14. Diversité des activités des commerçants et bénéfices

En réalité des études réalisées au Mali, sur les bénéfices, des grossistes en céréales nous apprennent que celles-ci ne constituent qu'un des cinq produits habituellement commercialisés, avec le riz importé, le karité, le ciment et la gomme arabique et que le bénéfice le plus important est réalisé avec la gomme arabique (27 %), suivie par le riz importé (7 %) et enfin par les céréales locales (6 %) (Gagnon 1986)<sup>153</sup>.

Ces chiffres montrent que si des profits importants peuvent être parfois réalisés dans le commerce des céréales locales, ceci est lié à des conjonctures économiques et politiques particulières et à des réseaux clientélistes qu'il faut entretenir. Ceci ne concerne, par définition, qu'un petit nombre de grands commerçants et d'hommes d'affaires. En effet, les caractéristiques du marché (offre et demande atomisées) ne permettent pas aux autres commerçants, boutiquiers et détaillants, de se comporter de cette manière. La plupart d'entre eux n'ont d'ailleurs ni la possibilité ni la volonté de stocker les céréales pendant plusieurs mois. Ils ont, le plus souvent, besoin d'argent liquide pour financer d'autres activités, parfois plus rentables, échelonnées tout au long de l'année, car pour diverses raisons, parmi lesquelles le refus de transgresser l'interdit islamique de l'emprunt à intérêt, l'absence de secret bancaire etc. ils recourent peu au système bancaire (Cook & alii

<sup>151</sup> Tout grand commerçant doit être généreux, particulièrement avec ses marabouts, aller régulièrement à la Mecque etc.

<sup>152</sup> Un économiste américain écrit à ce sujet : « *l'idée selon laquelle des fonctionnaires expérimentés pourraient devenir entrepreneurs apparaît très peu réaliste et comparable à la situation dans laquelle se trouve une personne, confortablement allongée sur un divan, qui regarde un championnat de base-ball à la télévision, en pensant pouvoir faire mieux que les joueurs !* » (WESTNEAT & alii 1991).

<sup>153</sup> Comme le remarque fort justement Amselle, la marge bénéficiaire, relativement modeste, réalisée sur le riz importé, dépend des commerçants étudiés et de leur capital relationnel. Elle peut-être beaucoup plus élevée pour l'oligopole des grands importateurs (Amselle 1986). Ajoutons pourtant cette réflexion, qui nous semble capitale, que même si la marge bénéficiaire est plus élevée que ne le montre Gagnon, elle doit cependant être amputée de l'ensemble des frais occasionnés, dans la longue durée et parfois de manière transgénérationnelle, pour l'entretien du capital relationnel des grands commerçants!



1990). Il peut aussi arriver que ces commerçants cessent momentanément d'acheter des céréales, quand les prix leur paraissent trop bas car la récolte est abondante, pour se consacrer à leurs autres activités. Ces faits nous paraissent d'une importance capitale, car ces comportements ne correspondent en aucune manière aux actions menées par les Offices céréaliers qui soulignent le encore sont spécialisés dans le commerce des céréales ! En effet, ces derniers devaient dans le passé acheter et vendre des céréales chaque année et ceci quelles que soient les conditions du marché. Cela s'est très souvent traduit par des ventes à crédit ou à perte et par des déficits financiers considérables. Il ne semble pas que la situation qui prévaut depuis les années 1980, avec la création du SNS ait fondamentalement changé les données du problème, car la mise sur le marché chaque année du tiers ou du cinquième de son volume peut aussi se traduire par des pertes financières.

## 2. 15. Mesures utilisées et prix des céréales

L'observateur le moins attentif arpenter de nos jours, les allées du « Grand Marché » de Bamako, de N'Djamena, de Ouagadougou ou de toute autre ville africaine constatera que les céréales proposées à la vente par les détaillants sont contenues dans diverses mesures et récipients allant de laalebasse au bol en email, en passant par la boîte en fer ayant contenu du Coca-cola, ou toute autre « sucrerie ».

Au Nord du Cameroun dans le Diamaré, un économiste perspicace faisait dans les années 1960 la constatation suivante : « *Il n'existe pas du point de vue de la mesure matérielle des quantités de différence entre le commerce de gros et le commerce de détail. L'unité de mesure dans les deux cas, est la tasse ou agoda, c'est elle qu'utilisent au dernier stade de l'écoulement, les femmes offrant au marché unealebasse de mil. C'est elle aussi dont se servent les petits producteurs écoulant les deux ou les quatre sacs de mil qu'ils ont apporté sur leurs ânes; c'est elle enfin dont, au stade des transactions de gros, on se sert pour vérifier le contenu des sacs de 80 kg utilisés pour le transport en camion* » (Couty 1965 : 64).

Or, il ne semble pas que ces faits aient été connus de ceux qui initièrent la pratique des relevés de prix. Ainsi, par exemple, les données sur N'Djamena sont collectées uniquement au « Grand Marché » qui n'est que l'un des dix marchés de la ville, et certainement pas, à l'heure actuelle, le plus grand. Il existe en effet un marché aux céréales ce que traduit exactement son appellation en arabe, *suq khalla*. Les enquêteurs de la Statistique demandent en général au vendeur le prix du *koro*<sup>154</sup> de céréale. Une fois celui-ci énoncé par le vendeur, ils le divisent par 2,5 kg car ce poids a été considéré comme la moyenne<sup>155</sup> des quantités que ce récipient peut contenir. On suppose, dans la foulée, que les sacs de mil ou de sorgho pèsent 100 kg car ils seraient remplis avec 40 *koros*. Cette « théorie » simpliste et paresseuse est reprise par certaines ONG et le SAP avec la même argumentation.

En réalité, quel que soit le type de mesure utilisée, le détaillant accorde une marge de générosité, en fonction des relations personnelles qu'il entretient avec l'acheteur. Ce phénomène ainsi que toutes les circonstances de la vie sociale et économique dans lesquelles intervient l'affect relève de ce que certains auteurs qualifient de « l'économie de l'affection » (Lemarchand 1989). Raynaut résume parfaitement la situation en pays Hausa (Niger) : « *l'étude du cours des céréales et des fluctuations de leur prix peut difficilement être réalisée de manière rigoureuse. Il faudrait en effet, toujours être sûr que le standard de mesure demeure toujours constant. Or, on peut craindre que ce ne soit pas toujours le cas. Le tiya par exemple, n'est pas utilisé en arasant le grain qu'il contient au niveau du bord du récipient. La personne qui mesure le remplit au contraire largement jusqu'à ce que se constitue un dôme et que les graines commencent à se répandre à l'extérieur. Cette méthode permet une marge de générosité qui peut intervenir différemment selon la période de l'année (abondance ou restriction) et les relations personnelles qui existent entre vendeur et acheteur* » (Raynaut 1973 : 15).

Les mesures utilisées par les commerçants peuvent aussi faire l'objet de manipulations. La concurrence et le marchandage peuvent prendre pour base le type de mesure à utiliser. Ce genre de situation génère des « théories locales » des équivalences entre les unités de volume. Par exemple,

<sup>154</sup> Terme générique qui désigne une famille de mesures. Les noms les plus courants sont « Toyota », « Gendarme », « anneau de nez » (en arabe abuchinif etc.). Dans la région de Bouso (Chari-Baguirmi), des commerçants musulmans utilisaient en 1992, après avoir graissé la patte des autorités, un gros koro nommé en arabe « Sara luti » : « le Sara est bête » (car il accepte de vendre dans ces conditions.) Une traduction plus fidèle prendrait en considération le fait que le terme luti signifie aussi inverti !

<sup>155</sup> Après avoir effectué, paraît-il, des pesées.

au Burkina Faso, dans la région de Bobo-Dioulasso, il est dit qu'une tine est équivalente à dix grandes boîtes de sauce tomate et son prix est par conséquent dix fois supérieur à celui de la boîte. En réalité, après vérification et pesée, une tine contient seulement neuf boîtes de sauce tomate. Il est donc plus avantageux de vendre avec la tine (Saul 1985). Par contre en pays Mossi, où le contenu du récipient émaillé équivaut à 1/7 de tinen sept récipients pleins contiennent en réalité davantage. En conséquence, les commerçants locaux achètent les céréales au producteur en utilisant le récipient émaillé et revendent à la tine, une partie de leur profit des commerçants provenant ainsi de ce type de manipulations. Et, il est rare que les autorités interviennent quand des conflits surgissent à ce sujet entre producteurs et commerçants.

L'usage d'une balance est en général limitée à la vente de riz ou de pommes de terre<sup>156</sup>. Ce qui ne signifie d'ailleurs pas que les balances soient justes et contrôlées !<sup>157</sup> Ceci est compensé par la permanence de la pratique du « cadeau ».

De manière générale et compte tenu des faibles quantités de céréales locales achetées et surtout revendues chaque année par les Offices, l'effet de régulation exercé sur le marché national a été, dans le meilleur des cas, faible et, dans le pire des cas, qui est aussi le plus fréquent, inexistant. En outre, les coûts de ces interventions étant très élevés et supportés par l'aide internationale, les Offices ont été (et demeurent !) de véritables gouffres financiers et les fonds ont parfois servi à financer d'autres activités que celles qui figuraient dans leur cahiers des charges (campagnes électorales par exemple). Mais les bailleurs de fonds ont semble-t-il beaucoup tardé à faire réaliser audits et évaluations externes.

## 2. 16. Un secteur privé adapté aux variations de l'offre et la demande en céréales

En revanche, le secteur privé, le plus souvent informel, est bien adapté aussi bien à l'offre de céréales, caractérisée par une grande atomisation correspondant au grand nombre de petites exploitations familiales, qu'à la demande urbaine, elle aussi fortement atomisée en raison de la faiblesse et de l'irrégularité des revenus de la majeure partie des citoyens ce qui explique aussi la chute de la demande urbaine en période de crise. De plus, dans les dernières décennies, marquées par le « dégraissage de l'État » dans les années 1980, conséquence de l'ajustement structurel, et par le dévaluation du franc CFA en 1994, même ceux qui ont encore les moyens d'acheter des céréales en gros, par sacs, y renoncent, peu à peu. En effet, l'arrivée d'une quantité importante de céréales dans une famille ne passe pas longtemps inaperçue et sa gestion est vite soumise à l'exigence de générosité en faveur des parents et des voisins<sup>158</sup>. Ceci constitue à l'évidence une manifestation du désir d'individualisation à l'oeuvre dans les villes africaines qui se caractérise ici par un repli sur la famille nucléaire (Marie 2003), même si ceux qui agissent ainsi n'ignorent pas qu'ils prennent le risque d'être critiqués et d'être victimes de pratiques de maraboutage ou d'attaques en sorcellerie. Quoi qu'il en soit la tendance générale va dans le sens d'un plus grand fractionnement des achats de céréales des familles, ce qui se traduit en réalité par le paiement de prix plus élevés.

Comme le souligne un boutiquier<sup>159</sup> de Bamako en 2007 : « *Souvent 1 kg, 2 kg. Parce que ceux qui parviennent à manger, ils préparent 2 kg par jour. Et demain, ils reviennent encore acheter 2 kg ou bien 1,5 kg* ». Quand l'argent manque dans une famille, la femme cherche à aider son mari par tous les moyens, y compris en achetant des fonds de marmite : « *[On en trouve] au marché,*

<sup>156</sup> Une étude récente sur le Burkina le confirme : « *au niveau des unités utilisées, on trouve diverses mesures de volume (plats, tine, grande et petite assiette yoruba, etc.) mais très peu le kilogramme, utilisé uniquement pour le riz importé* » (Ducommin & alii 2005 : 53).

<sup>157</sup> Dans les différents marchés dits du « Plateau » de villes africaines, qui sont fréquentés en majorité par une clientèle européenne - l'usage de la balance est plus courant que sur les autres marchés dont la clientèle est en majorité africaine. Une tentative de l'imposer <sup>157</sup> aux bouchers de N'Djamena s'est soldée, il y a quelques années, par une grève qui fut suivie de la reprise de la vente de la viande « au tas » qui ne connaît que la distinction entre viande avec os ou sans os.

<sup>158</sup> Déjà en 1985 un chef de famille de N'djamena, relativement aisé et représentatif de son milieu, nous déclarait : « *Si on a un sac à la maison, les femmes utilisent mal les céréales. Elles font des cadeaux aux parents qui souffrent de famine* » (Arditi 1986 : 60).

<sup>159</sup> Les femmes sont de manière générale peu présentes parmi les grands commerçants elles sont nombreuses dans le micro-commerce qui prolonge les activités domestiques : préparation et vente de plats cuisinés, vente de fruits et de légumes, de poisson etc. Un travail récent sur les commerçantes de Bamako et de Dakar, indique que les marchés de Bamako seraient contrôlés pour la vente des céréales, de la viande, des volailles etc. par les hommes. Les boutiques de quartiers sont aussi tenues par des hommes (Rondeau & Bouchard 2007).

*souvent moins cher. Madame, elle voit que vraiment ça va pas. Elle fait tout. Même s'il faut acheter [avec seulement] 500 francs. Elle voit que 500 francs, elle ne peut pas avoir 2 kg de riz, elle va [donc] acheter le fonds de marmite. [Elle] achète ça » dit l'un de nos interlocuteurs.*

En effet, en raison du principe bien connu du micro-commerce, plus la quantité achetée est faible, plus le prix unitaire est élevé. Le commerce africain s'est adapté depuis la période coloniale à cette situation en achetant en gros des biens manufacturés ou des produits alimentaires aux maisons de commerce européennes et en les revendant ensuite au détail ou au micro-détail. Ces pratiques se sont pérennisées et de nos jours la plupart des marchandises de consommation courante, importées ou locales (lessive, cigarettes, médicaments etc.) sont fractionnées et vendues en unités beaucoup plus petites que le conditionnement initial : « bâton » de cigarette, comprimé d'aspirine ou de nivaquine etc. Ceci permet une adaptation constante à la faiblesse du pouvoir d'achat du plus grand nombre. Pour les céréales les petits commerçants utilisent des mesures de plus en plus petites dites « de récupération » telles que les boîtes de conserve vide ou de « sucreries » (Coca-Cola, Fanta etc.) (Blanc-Pamard 1998).

Et même quand certains boutiquiers<sup>160</sup> vendent apparemment au poids à l'aide d'une balance, l'absence de contrôle par un service étatique des poids et mesure<sup>161</sup> n'offre pas la garantie que l'achat d'un kilo de riz correspond bien à la fourniture de cette quantité<sup>162</sup>. Les clients n'ont ni la possibilité ni surtout l'idée de vérifier le poids car ils n'ont pas de balance et peut-être font-ils preuve d'un certain fatalisme d'autant plus que le crédit consenti par le boutiquier, apparemment gratuit, interdit sans doute aussi toute démarche de vérification du poids : « à cheval donné on ne regarde pas les dents! ». Or, en raison de la pauvreté de la majeure partie de leurs clients, les boutiquiers sont le plus souvent contraints de leur consentir un crédit, même si ce sont des inconnus nouveaux dans le quartier. Comme le dit bien notre boutiquier: « *si tu fais pas crédit, tu peux pas vendre. On donne des crédits à ceux même qu'on ne connaît pas Parce que voir quelqu'un et le connaître, ce n'est pas la même chose. Je peux venir une semaine, chaque jour je me rends chez toi ; j'achète pour 2000 francs, quelque chose de 1000 francs, quelque chose de 500 francs, une semaine, deux semaines, trois semaines. Tu ne connais pas son nom, tu sais pas d'où d'il vient. Seulement, qu'il est en location dans cette famille. À la fin, il te demande crédit. Tu me donnes parce que chaque jour j'achète chez toi. Tu me donnes crédit. Bon, un jour je viens, ah vraiment je vais aller prendre mon argent. Aujourd'hui j'ai besoin de cette somme, tu me donnes, c'est la dernière tartine quoi, je prends ça, après tu me vois plus ».* Même, une veuve en difficulté à qui un crédit a été consenti par charité doit rembourser sa dette sous peine de ne plus pouvoir être servie chez son boutiquier. D'après celui-ci : « *oui, au début il y a [de la] pitié. Quand tu donnes à cause de Dieu, là j'ai pitié. J'ai pitié aussi, bon, [quand] tu m'as demandé crédit. J'ai pitié. Bon, je vous ai donné pour « essayement ». [Mais] si ça n'a pas marché, vraiment j'arrête. Parce moi-même je suis là à essayer de soutenir ma famille. Si tu viens essayer de prendre tous mes sous. »*

Les boutiquiers n'ont, à l'évidence, guère d'autre moyen de se prémunir contre les mauvais payeurs du quartier (« *Y'en a beaucoup. Beaucoup. Y'en a trop »* dit encore le boutiquier), que de tricher sur le poids des achats de céréales<sup>163</sup>. Nombreux sont en effet les clients qui, dans les quartiers pauvres de Bamako (ou d'autres villes africaines) déménagent en pleine nuit « à la cloche de bois » car ils ne peuvent ni honorer leurs dettes ni payer leurs arriérés de loyer ou pour les deux raisons à la fois ! D'ailleurs, Le petit commerce est devenu de ce fait une activité si difficile que notre boutiquier affirmant ne pas souhaiter que ses enfants lui succèdent dit : « *non, je veux pas. Non je veux pas. Moi mes enfants, même mes petits frères, je suis là à les pousser à ne pas faire mon travail. Moi, je suis là avec mon travail, je sais que je peux pas faire autrement que ça. Mais*

<sup>160</sup> Le petit commerce de quartier est dominé par les Songhaï depuis les années 1950. La sécheresse des années 1970 a accéléré leur arrivée à Bamako (Sanogo 1993).

<sup>161</sup> Les associations de consommateurs rencontrées n'en ont pas fait état. Ces pratiques sont par contre dénoncées par certains imams.

<sup>162</sup> Denise Savineau signalait déjà dans le rapport sur les femmes d'Afrique de l'Ouest, commandité en 1936 par le gouverneur de Coptet, les pratiques des commerçants syriens dont l'administration coloniale avait facilité l'installation dans le commerce de détail : « *il parle la langue indigène, fait crédit, prête au besoin, mais se rattrape. Voici comment : les deux plateaux de sa balance ne sont pas de poids égal ; il a deux séries de poids, l'une pour l'achat, l'autre pour la vente ; le mètre marqué sur le comptoir par deux encoches n'a pas 100 centimètres »* (Savineau 2007 : 89).

<sup>163</sup> Les grandes surfaces des pays du Nord ne se comportent pas autrement quand elles répercutent le montant des marchandises volées sur les prix payés par les consommateurs !

*je suis là à les pousser à aller voir certaines activités et puis quand ils me voient, je veux les guider, je veux pas qu'ils fassent ça, je veux pas qu'ils fassent ça ! »*

## 2. 17. Un chauffeur polygyne dans la crise

Afin de montrer comment et pourquoi le achats en gros de céréales sont devenus rares, nous présentons le cas, pourtant apparemment privilégié, de la famille de S. (chauffeur salarié dont le salaire actuel est de 120.000 francs CFA<sup>164</sup>) qui vit dans un quartier de Bamako avec ses deux épouses. Chacune d'elles prépare la nourriture (environ 10 kg de céréales par jour) pour toute la famille pendant deux jours de suite. Le système actuel se caractérise par le fait que S. achète à crédit, au fur et à mesure des besoins, les céréales (mil, sorgho et riz) dans une boutique voisine<sup>165</sup>.

Jusqu'en 2004, les achats étaient effectués par sac (dits de « 50 kg » pour le riz et de « 100 kg » pour le mil et le sorgho) pour une plus longue période et des céréales se trouvaient donc stockées à la maison. Mais, comme dit S : « *elles disparaissaient souvent* », expression qui fait référence à l'indispensable générosité dont doivent faire preuve ceux qui ont plus que les autres. Il a donc instauré, en accord avec ses frères avec lesquels il vit, le système actuel dont l'objectif est de mettre fin aux « disparitions de céréales »<sup>166</sup> en les achetant seulement tous les deux jours. Un responsable bamakois d'ONG déclarait à son tour : « *Moi, j'achetais, quand c'était le moment de la récolte, j'achetais plein de céréales, je stockais, maintenant ma sœur quand elle vient faire un tour à la maison elle regarde, ma grande sœur elle regarde, elle dit : « Ah mais vous avez beaucoup de céréales, vous êtes bien hein ! » (rises) mais 2 semaines plus tard, elle envoie son fils.* »

## 2. 18. Quelques réflexions sur le petit commerce

On voit bien que le rôle du petit boutiquier de quartier assurant l'approvisionnement alimentaire, parfois à crédit, des ménages pauvres vivant au jour le jour, achetant plus cher au détail, faute de pouvoir acheter en « gros » apparaît capital. Il est en général lui même dépendant d'un ou plusieurs commerçants chez lesquels il s'approvisionne lui aussi, le plus souvent à crédit et ainsi de suite jusqu'au grand commerçant. On voit donc qu'on ne saurait regrouper, sous le vocable de « commerçant », des fonctions et des positions fort différentes, que les milieux du développement ont malheureusement tendance à amalgamer mais que les langues africaines et l'arabe distinguent le plus souvent. Plus le capital investi dans le petit commerce est faible, plus l'activité est récente, et plus le risque de faillite est important. En effet, nombreux sont ceux ou celles qui souhaitent se lancer dans ce type d'activité.

Qu'un boutiquier tombe malade, que ses clients indécidés déménagent en pleine nuit ou que l'État paie avec retard ses agents, son commerce réalisé souvent grâce à une épargne de plusieurs années de travail à l'étranger, dans la péninsule arabe, dans les pays voisins ou en Europe, peut périr à tout moment dans une ville où la pauvreté progresse à grands pas et risque d'entraîner ceux qui sont considérés comme riches. Un proverbe bambara ne dit-il pas : « *Là où il y a neuf pauvres et un riche, ce dernier fera (finalement) le dixième* » (Bailleul 2005 : 361). Ainsi, l'interdépendance économique des acteurs des filières alimentaires (boutiquiers et clients) est telle que les premiers apparaissent tout aussi vulnérables que les seconds car ils ne peuvent se soustraire à ce qu'il convient de considérer comme une véritable économie morale de redistribution sociale de proximité.

## 2. 19. Le PRMC

Le PRMC a eu, pour objectif, à partir de 1981, la libéralisation progressive des marchés céréaliers et de jouer un rôle croissant dans la prévention et la gestion des crises alimentaires conjoncturelles ce qui entraînera la mise en place par étapes d'un système global de sécurité alimentaire, un Comité Technique de Coordination des politiques de Sécurité Alimentaire (CTCPSA) étant chargé du pilotage du PRMC.

<sup>164</sup> Le SMIG est d'environ 40.000 francs CFA.

<sup>165</sup> Un entretien a été réalisé avec le boutiquier.

<sup>166</sup> D'après S. sa femme et sa bonne « *donnaient aux voisins* ». Cette générosité suppose, en général, la réciprocité et constitue donc en principe une protection contre les difficultés qui peuvent survenir dans l'avenir.

Ce système est composé de l'OPAM, du SAP, de l'OMA et de la *Cellule d'Appui au Développement à la Base* (CADB). L'OPAM est un ÉPIC (Établissement Public Industriel et Commercial) qui possède une capacité de stockage totale de 135 000 tonnes, dont 40 000 tonnes réservées au stock national de sécurité. Il exerce des missions de service public mais aussi des missions commerciales. L'OPAM gère le SNS qui est composé de céréales locales. Un contrat-plan le lie à l'État et il tire sa rémunération de cette activité de gestion du SNS de façon forfaitaire et en remboursement des charges liées à la sécurité alimentaire.

La principale mission de l'OPAM est donc de gérer le stock national de sécurité : achats (pour reconstituer les stocks), transport entre centres, manutention, stockage et conservation des céréales, puis ventes ou sorties de stocks, à travers les rotations techniques (pour répondre aux impératifs de conservation) ou des ventes d'intervention ponctuelles ciblées. Le PRMC est le principal « client » de l'OPAM : la gestion du SNS et des aides alimentaires représente 60 à 70% du chiffre d'affaires de l'OPAM. Les ventes d'intervention (traitement des ruptures d'approvisionnements) sont décidées à la fois de façon autonome et en relation avec le SAP et l'OMA.

Les instruments de gestion des crises sont essentiellement articulés autour du concept de compensation et de réduction des déficits alimentaires en céréales et l'aide alimentaire reste le principal élément d'intervention associée à des ventes de céréales dans des localités risquant de rencontrer des ruptures d'approvisionnement.

## 2. 20. Le Plan d'Intervention d'Urgence

L'instrument d'aide à la gestion des situations d'urgence, le plan d'intervention d'urgence, a été élaboré et approuvé par les instances du PRMC<sup>167</sup>. Il permet de déclencher les phases successives de la mobilisation des aides alimentaires en fonction des trois niveaux d'intensité des crises (mesurées par le SAP).

Une situation alimentaire bonne ou moyenne, caractérisée par un léger excédent ou un équilibre céréalier global «accompagné de déficits localisés pouvant être sévères» a pour conséquence que les distributions alimentaires gratuites n'excèdent pas 7.500 tonnes.

Une crise alimentaire limitée, caractérisée par un bilan céréalier en équilibre ou en léger déficit, mais avec des situations locales difficiles plus nombreuses et plus étendues se traduit par des DAG de 7.500 à 25.000 tonnes. Une crise alimentaire généralisée, caractérisée par un déficit céréalier global requière la distribution de 25.000 tonnes de DAG.

Il est donc envisagé de procéder à des distributions alimentaires gratuites non ciblées, c'est à dire que tous les chefs de famille de la commune identifiée par le SAP reçoivent des céréales, quel que soit leur statut socio-économique, dans les différents cas précédents.

La 6ème phase du PRMC s'est déroulée de 2000 à 2004. Les activités actuelles se poursuivent sans qu'une nouvelle phase ait été officialisée. Quelques années après sa création, le PRMC a représenté, dans les milieux du développement, un succès dont les mérites supposés ont fait l'objet d'une large diffusion par le CILSS, le Club du Sahel et d'autres organismes créés pour harmoniser les politiques cérésières des pays sous leur responsabilité.

La particularité d'un stock de sécurité est qu'il est géré par un Commissariat à la Sécurité Alimentaire ; que les achats de céréales locales ou importées sont effectués par des commerçants sélectionnés à partir d'appels d'offre et qu'il doit être renouvelé chaque année par tiers ou par cinquième soit par la vente des céréales soit par la distribution gratuite. Ce point est capital, car c'est bien davantage pour des raisons de coût de stockage des céréales que le SNS est renouvelé et non parce que les conditions du marché l'imposent. Il est clair que sous couvert de libéralisation et de désengagement de l'État, on a affaire comme par le passé à un savant cocktail dans lequel le secteur privé et le secteur public sont étroitement imbriqués, ce qui appellerait des investigations approfondies sur leur poids respectif.

## 2. 21. Évaluation de la première phase du PRMC

Quelques années après sa création, le PRMC a fait au Mali l'objet de nombreux travaux et évaluations, plus ou moins externes et plus ou moins complaisantes. L'une d'elles, fort peu

<sup>167</sup> Il est spécifique aux situations de crise alimentaire conjoncturelles et ne couvre pas les autres formes d'urgence où les catastrophes naturelles.

complaisante et totalement externe, par d'excellents connaisseurs du Mali sur la période 1981-1986 (Amselle & alii 1986) souligne la spécificité du programme dans trois domaines :

- il s'agit d'une action de grande ampleur qui concerne le marché céréalier dans son ensemble,
- les décisions sont prises après coordination des donateurs, du gouvernement et de l'OPAM,
- une cellule de pilotage permet une réorientation permanente des actions de telle manière que le programme constitue un processus dynamique.

Pour ces évaluateurs le PRMC est en grande partie fondé sur des hypothèses fausses et, jusqu'en 1985 il a souvent été inefficace. Il a cependant, à cette époque, créé une dynamique et, grâce à des actions de formation des responsables, permis de réorienter les actions. Prenant acte de la bonne récolte de céréales de 1985-86 après la grande sécheresse de 1984, les auteurs contestent l'hypothèse d'un déficit alimentaire structurel. Ils remarquent en outre, en opposition avec la pensée libérale, qu'il ne suffit pas d'augmenter les prix officiels à la production pour entraîner automatiquement un accroissement de la production. En effet, l'augmentation des prix officiels bénéficie bien plus aux commerçants qu'aux paysans qui ne disposent que d'un faible pouvoir de négociation. Un réajustement brutal aura lieu fin 1985, suite à la pression du FMI. Le dualisme entre marché officiel et marché libre devient de plus en plus marqué et les écarts de prix se creusent (en 1984-85 le riz est vendu 175 francs CFA le kilo sur le marché libre contre 125 francs CFA sur le marché officiel, le mil et le sorgho 150 francs CFA contre 62,5 francs CFA !). Les importations de riz par le commerce privé passent de 150.000 tonnes à 20.000 tonnes, quelques années plus tôt.

En matière d'amélioration de l'efficacité de l'OPAM les résultats sont mitigés. Ses dettes (14, 2 milliards en 1984) ayant été apurées lors de l'entrée du Mali dans l'UMOA, l'aide de la RFA pour constituer et gérer le stock de sécurité et les fonds de contrepartie lui ont en effet permis d'améliorer sa situation financière. Pourtant, pour les évaluateurs, l'action de l'OPAM s'est révélée inefficace pour réguler les prix à la consommation, surtout ceux du mil et du sorgho et il n'a pas eu à agir sur les prix à la production car les commerçants en proposaient de meilleurs. L'absence de contrainte financière n'empêche pas, d'après les évaluateurs, un certain laxisme. En novembre 1985 une situation radicalement nouvelle se produit dans la mesure où pour la première fois l'écart entre prix officiels et prix libres diminue, suite à la bonne récolte et à la baisse des cours mondiaux du riz.

Pour ces auteurs, il existe une analogie entre le commerce de traite des céréales de la période coloniale, caractérisé par le préfinancement des commerçants par les maisons de commerce françaises et le crédit consenti à la filière riz par les grandes sociétés de négoce international de céréales et les banques. C'est l'ensemble des filières de céréales locales qui serait soumis à la logique de l'importation privée du riz. Pourtant en 1985-86 cette situation a changé car l'abondance de la récolte de céréales locales a incité les importateurs de riz à s'investir dans les céréales locales et à acheter pour l'OPAM, parfois avec son aide financière. Ces commerçants agréés, qui existaient déjà dans le passé, rappellent donc l'ancien système de traite dans lequel les maisons de commerce sont remplacées par l'OPAM. Ceci incite les évaluateurs à parler de traite semi-étatique (Amselle 1986, conclusion : VI). Il nous paraît important de résumer leurs conclusions et recommandations :

- la nécessité de disposer de statistiques de bonne qualité pour guider les interventions : observation des prix de gros et de détail, nomenclature adéquate (céréales locales et importées), estimation de la production et des stocks des paysans etc. ;
- l'organisation du milieu rural et la promotion de nouveaux commerçants de manière à garantir une véritable concurrence ;
- un système de crédit efficace aux groupements de producteurs afin qu'ils puissent vendre au moment opportun.

Seule la réunion de ces trois conditions peut garantir une régulation qui profite aux paysans. L'OPAM devrait, quant à lui, gérer le stock de sécurité, assurer un rôle social en gérant l'aide alimentaire gratuite et la vente à de prix subventionnés à des groupes sociaux démunis, et intervenir au niveau de la production en relation avec les commerçants, les groupements de producteurs et les projets de développement.

C'est l'ensemble de ces mesures qui, pour les auteurs, pourrait permettre une bonne organisation du marché céréalier et l'élaboration d'une politique céréalière cohérente. En conclusion, la mise en œuvre de ces recommandations revient à aborder les filières céréalières de

la production à la consommation et non en sens inverse comme cela était le cas de la création de l'OPAM jusqu'aux premières orientations du PRMC.

Nous ne pouvons retracer l'évolution du PRMC au cours des vingt dernières années. Nous nous contenterons donc d'analyser les principaux événements qui se sont produits et tout particulièrement les tensions, parfois fortes qui se manifestent périodiquement entre les donateurs et le gouvernement, comme ce fut le cas en 2005 et qui, s'y l'on en croit la presse de 2008, ne se sont guère apaisées.

Rappelons pourtant qu'en 2004 la mission d'appui institutionnelle du PRMC, recommandait la réduction du stock national de sécurité, la fusion du SAP et de l'OMA, le remplacement des distributions gratuites par des *food for work* ou des *cash for work* afin de favoriser une réduction du coût du dispositif.

En matière de sécurité alimentaire, rappelons que l'objectif du Mali est d'assurer en tout temps et en tout lieu la sécurité alimentaire des populations. La stratégie retenue pour y parvenir repose sur le passage à une agriculture modernisée où le marché joue un rôle prépondérant avec l'obtention de prix incitatifs aux producteurs. Cette orientation ne signifie pas pour autant la disparition de difficultés conjoncturelles. C'est dans ce contexte de protection des populations vulnérables que le dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires conjoncturelles a été institué dans le cadre du PRMC. La situation de crise fait référence aux situations conjoncturelles exceptionnelles mais n'implique pas nécessairement, soulignons le, que la sécurité alimentaire soit assurée en année normale pour l'ensemble de la population

Les instruments de gestion des crises alimentaires conjoncturelles sont essentiellement articulés autour du concept de compensation des déficits alimentaires en céréales avec le SNS et comprennent des mesures d'atténuation de la crise. L'aide alimentaire distribuée gratuitement reste le principal élément d'intervention associée à des ventes de céréales dans des lieux risquant de rencontrer des ruptures d'approvisionnement. Les banques de céréales viennent compléter le dispositif. Ceci ne doit certes pas faire oublier que l'insécurité alimentaire sévit dans d'autres zones que le sahel ou le désert. Elle peut aussi concerner la zone cotonnière<sup>168</sup> et des populations urbaines très pauvres pour lesquels ce dispositif n'est pas adapté.

La capacité d'intervention du dispositif face aux crises de ces dix dernières années a toujours été préservée par l'État et ses partenaires dans le cadre du PRMC, sans que le recours à des mobilisations d'aide alimentaire massive soit nécessaire et que l'activation de la phase de mobilisation du FSA intervienne pour son complément de 25.000 tonnes.

Les interventions restent pourtant circonscrites aux effets de la crise et limitées dans le temps car elles sont peu connectées à des programmes régionaux ou locaux de réduction de la vulnérabilité des populations. La mesure de la réduction de cette vulnérabilité qui permettrait d'ajuster les instruments de réponse tel que le SNS n'est pas assez évidente pour conclure à la nécessité de le réduire ou de l'augmenter. Pourtant, cette dernière option qui a la faveur du gouvernement se heurte à l'hostilité des bailleurs de fonds.

Pour certains, la logique d'intervention du dispositif est difficilement modifiable (Italtrend 2007) même si elle peut apparaître en contradiction avec les principes de la « Charte alimentaire » au Sahel, adoptée il y a déjà plus de 20 ans, qui visait à réduire le recours à l'aide alimentaire perçue comme facteur de dépendance. La méthodologie utilisée par le SAP, mesure de la couverture des besoins de consommation en intégrant les stratégies d'adaptation des ménages et les disponibilités locales, débouche en effet inévitablement sur l'aide alimentaire gratuite non-ciblée.

Chaque année en moyenne depuis 2001 les coûts de la politique de sécurité alimentaire sont de 3,6 milliards de francs CFA pour les céréales stockées, d'un milliard de francs CFA de charges de gestion récurrentes et de 3,0 milliards de distributions gratuites soit un total de 7,5 milliards.

L'avantage d'un stock national de sécurité est essentiellement lié au dispositif de gestion des crises conjoncturelles pour permettre la libération des aides alimentaires. C'est une forme d'assurance qui peut couvrir environ 5 millions de personnes. Mais l'efficacité de son action d'intervention sur les marchés n'est pas avérée sur le plan technique et serait en contradiction avec le principe du PRMC même si l'on constate une tendance à utiliser les rotations techniques et offres

<sup>168</sup> Les problèmes d'insécurité alimentaire dans la zone cotonnière ont été évoqués par plusieurs de nos interlocuteurs bamakois. Cependant en l'absence de travaux spécifiques ou d'enquêtes sur le terrain, les propos tenus nous ont paru un peu confus. Ceci ne signifie en aucun cas, si l'on se réfère encore au Tchad, que ce problème n'existe pas.

publiques de vente comme un instrument d'intervention. Lorsque 600.000 tonnes de céréales ont été commercialisées, comme ce fut semble-t-il le cas en 2001, l'effet de la mise en marché de 10.000 tonnes<sup>169</sup> est nécessairement limité au regard des coûts que représentent l'achat, le stockage et le transport des céréales.

## 2. 22. Opérations publiques de vente et ventes d'intervention

L'OPAM achète et vend des céréales dans le cadre de la reconstitution du SNS ou dans le cadre d'opérations de rotation technique ou de ventes d'intervention. Ces opérations d'achat ou de ventes doivent être réalisées soit par appels d'offre publics, soit par offres publiques d'achat ou de vente aux prix du marché, tels que relevés par l'OMA. L'OPAM procède par offres publiques d'achat ou de vente à un prix déterminé en fonction du marché (par lot minimum de 2 tonnes). On peut légitimement se poser les questions suivantes : qui établit la liste des commerçants habilités à répondre aux appels d'offre? Il existe à l'évidence une contradiction entre le discours qui consiste à vouloir instaurer une meilleure concurrence sur le marché et les appels d'offres pour de grandes quantités de céréales que seuls les grands commerçants peuvent fournir. Qui sélectionne ces commerçants et sur quels critères<sup>170</sup>? Comment se fait-il, enfin, alors que ce système fonctionne depuis plus de vingt ans, qu'on ne puisse disposer de données qui permettent d'apprécier si les commerçants qui remportent les appels d'offre ne sont pas, en contradiction totale avec les principes du libéralisme, comme ceux qui importent du riz, toujours les mêmes<sup>171</sup>?

L'achat de céréales par le SNS en période de récolte au prix fixé par l'OPAM n'est pas toujours possible car comme ce fut le cas en 2005, le prix proposé (140.000 francs CFA la tonne<sup>172</sup>) n'a pas été jugé assez élevé par les commerçants<sup>173</sup>. Quand au contraire les céréales peuvent être acquises au prix fixé, elles se voient obligatoirement imputées de coûts de stockage et de gestion de l'OPAM, pris en charge par le PRMC. Les coûts des transferts du SNS et les charges fixes ne seront partiellement recouverts que si le prix de vente intègre ces éléments. La vente à prix social, et la vente d'intervention sont réalisées à des prix situés autour du « prix du marché » au moment de la vente, ce prix n'étant pas connu longtemps à l'avance. Le PRMC et l'OPAM ne peuvent donc réellement déterminer si ces interventions vont occasionner des pertes, des gains ou simplement couvrir les coûts de l'opération.

Pour conclure, il nous paraît intéressant de montrer comment et par qui sont évaluées les activités du CSA. Sous le titre « Évaluation du programme d'activités au titre du 1<sup>er</sup> trimestre 2007 » (disponible sur le site web du CSA) figure un tableau à 8 colonnes : Domaines globaux, domaines spécifiques, objectifs, activités programmées, activités programmées réalisées, activités programmées en cours de réalisation, activités programmées n'ayant pas connu de début d'exécution et activités programmées réalisées. On peut lire dans « activités programmées » achat de 8000 tonnes de mil et sorgho et dans la colonne suivante « activités programmées en cours de réalisation » : reconstitution de 13.054 tonnes sur 8000 tonnes prévues (Évaluation 2007 : 1). Aucune information n'est donnée sur les points suivants : prix et lieux d'achats, identité des acheteurs et quantités fournies par chacun, raisons du dépassement des quantités prévues. Plus loin il est indiqué dans la rubrique « activités programmées réalisées » des ventes à Niafunké, Gourma Rharous etc., (Évaluation 2007 : 4). Aucune information n'est fournie sur les prix et les quantités minima vendues ni bien sûr sur les acheteurs. Un commentaire nous apprend que : « *les réalisations ont porté sur 14 activités dont 11 activités*

<sup>169</sup> Cet effet est sans doute encore plus limité. La lecture des documents officiels fournit peu d'information sur le déroulement de ces ventes. Qui apporte la preuve que le commerce privé est réellement absent des régions où elles ont lieu ? Quelles sont les quantités minimums vendues ? On peut craindre que la vente par sac, qui est sans doute pratiquée, ne soit pas très adaptée à la faiblesse et l'irrégularité du pouvoir d'achat de la majeure partie des populations, comme cela était déjà le cas avant la mise en œuvre des politiques de libéralisation, quand les Offices céréaliers cherchaient à stabiliser le marché par des ventes en gros hors de portée des citoyens.

<sup>170</sup> On peut légitimement craindre que les relations de clientélisme et la corruption favorisent certains commerçants et que les céréales soient ensuite collectées auprès d'autres commerçants moins bien placés. De toute façon, l'opacité qui entoure ces pratiques –aucun document n'en parle– n'encourage guère à penser qu'elles ont contribué à mettre en place une meilleure concurrence.

<sup>171</sup> Nous n'avons trouvé dans la masse des documents consultés aucune question de ce type.

<sup>172</sup> Ce qui permet de douter, une fois de plus, de la fiabilité des relevés de prix de l'OMA. Une autre hypothèse est que les commerçants contactés se sont concertés pour faire augmenter le prix proposé par l'OPAM.

<sup>173</sup> Les documents officiels ne disent pas quelle solution a été trouvée.



prévues. Le taux d'exécution des activités prévues est de 82 % avec 9 activités entièrement réalisées et 2 en cours d'exécution » (Évaluation 2007 : 5). On voit mal comment à la lecture de tels documents les donateurs peuvent porter un jugement sur les actions réalisées et sur l'utilisation de leurs fonds dans le PRMC<sup>174</sup>.

## 2. 22. La libéralisation à l'Office du Niger

Comme nous l'avons déjà souligné la libéralisation des politiques céréalières a été beaucoup plus rapide et profonde à l'Office du Niger qui était auparavant intégralement contrôlé par l'État. En effet, à partir de 1987 les colons de l'Office du Niger ont été confrontés à un processus de changement rapide et ont dû passer d'un système dans lequel l'Office était tout puissant (parcelle appartenant à l'Office, fourniture des semences de riz et de l'eau assurée par l'Office, production de paddy obligatoirement vendue à l'Office et décortiquée dans les rizeries de l'Office, paiement des redevances en nature à l'Office etc.) à un système libéral dans lequel ils pouvaient transformer eux-mêmes leur paddy grâce à l'introduction de décortiqueuses artisanales, appartenant à des entrepreneurs privés, vendre leur riz à des commerçants, et acquitter leurs redevances en argent etc.

Ce processus de libéralisation devait aussi concerner le statut foncier des colons dans la mesure où les institutions de Bretton Woods souhaitaient qu'ils deviennent propriétaires des terres qu'ils cultivent, conformément au credo libéral qui veut que l'on ne cultive et n'entretienne bien que ce que l'on possède et que l'on peut transmettre à ses enfants. Pourtant, l'État malien n'a pas montré beaucoup d'enthousiasme pour adopter ces mesures libérales (Jamin & Doucet 1994). Ses dirigeants souhaitaient, en effet, dans le contexte de la diminution drastique des effectifs des agents de l'État, conséquence des politiques d'ajustement structurel<sup>175</sup>, garder le pouvoir en matière de distribution des parcelles irriguées, élément important de sa politique clientéliste. On peut, de manière un peu ironique, caractériser de la manière suivante le changement qui était attendu des colons de l'Office : passer rapidement d'une situation dans laquelle ils ne possédaient pratiquement aucun pouvoir sur la plupart des paramètres qui conditionnent leur production de riz et sur l'environnement économique (prix fixés par l'État, police économique interdisant la vente du riz sur le marché libre etc.) à celle de « farmers » maîtrisant totalement les données d'une économie libérale<sup>176</sup>!

Le potentiel de développement de la riziculture irriguée que représente l'Office du Niger est tel<sup>177</sup> que, semaine après semaine, de nouveaux projets d'extension sont imaginés par le pouvoir. L'octroi d'importantes superficies (non-aménagées !) à tel ou tel chef d'État ami, et à des opérateurs économiques possédant des tracteurs etc., font périodiquement, ainsi que les réactions des paysans à cette politique, l'objet d'articles dans la presse. On y fait état de manifestations à Bamako d'organisations et de syndicats de paysans qui demandent des délais de paiement, face à l'augmentation de la redevance en 2003-2004, et dénoncent l'éviction de paysans alors que les « non-résidents » qui sont des exploitants absentéistes (« gendarmes, juges et préfets » etc.) sont tolérés.

## 2. 23. La collecte informelle de l'information sur les prix

L'existence d'un système informel de collecte de prix, dont nous n'avons *a priori* aucune raison de penser qu'il ait totalement disparu depuis la création des SAP, SIM et de l'OMA, nous impose d'en présenter en premier les caractéristiques. La principale source d'information sur les prix des céréales et les quantités disponibles est constituée par les chauffeurs routiers et commis de charge qui parcourent le pays. Dans certains pays on prétend qu'il suffit de se rendre dans une gare routière pour y glaner de précieuses informations. Parallèlement, d'autres modes de communication, telles que la lettre confiée à un voyageur, le télégramme, le téléphone, le RAC), peuvent aussi être utilisés. Dans un pays enclavé dans lequel les routes qui lient les principales zones de production céréalière à la capitale sont mauvaises l'information circule mal. Ceci contribue à rendre

<sup>174</sup> On verra plus loin que les documents dits d'évaluation des distributions alimentaires et des banques de céréales sont conçus de la même manière et rédigés avec la même imprécision.

<sup>175</sup> Entre 1987 et 1989 environ 10.000 agents de l'État ont dû quitter leur poste. Leur nombre est actuellement d'environ 44.000. Des manifestations sont périodiquement organisées à Bamako car les promesses qui leur ont été faites n'ont pas été tenues.

<sup>176</sup> Dans laquelle, comme aux États-Unis, le rôle de l'État dans l'agriculture, à travers de nombreuses subventions aux fermiers, est toujours important.

<sup>177</sup> Rappelons que le coût d'un hectare aménagé est de plusieurs millions de francs CFA et qu'il a fallu près de 80 ans pour parvenir aux 80.000 hectares actuels.

plus opaque la situation céréalière et chaque intervenant dans la filière tend à conserver pour lui les informations dont il dispose, ou à en faire circuler de fausses.

## 2.24. Un SAP informel au service des commerçants ?

Nous voudrions montrer à travers cet exemple que le fonctionnement du secteur privé du Tchad et de, sans doute, bien d'autres pays sahéliens tels que le Mali, préfigurait le SAP. L'organisation du commerce des céréales dans la région sahélienne du Salamat est caractérisée par l'existence d'un marché dominé par quelques grands négociants et l'un d'eux apparaît en situation prédominante dans le groupe.

M.D est un arabe de Bokoro. D'une famille de commerçants, il ne s'est installé à Am-Timan que depuis 1987. Auparavant, il travaillait avec ses frères au marché au mil de N'Djaména et y vendait des céréales, de l'arachide, des tissus, du thé, du sucre, etc. Son père était commerçant de bétail dans la région du Bahr el Ghazal et il a lui-même exercé cette activité en convoyant des troupeaux au Nigéria (Maïduguri et Lagos). Il en rapportait des marchandises pour sa boutique de Bokoro. Il s'est par la suite installé à Am-Timan à cause de l'abondance des céréales (importante production de sorgho repiqué) et de la faible concurrence dans le commerce, liée à l'enclavement. Il a pu acheter en 1987 à la Cotontchad, grâce à ses relations, quatre camions semi-remorques de 30 tonnes. Il est par conséquent le seul dans cette région à disposer de moyens de transport de cette importance pour évacuer les céréales et la gomme arabique.. Grâce à ses relations dans l'Armée, on lui communique par radio le prix des céréales et la situation du marché dans les régions déficitaires et dans les localités telles que Abéché ou Faya, situées respectivement à environ 1000 ou 2000 km ! Il s'organise pour y envoyer rapidement un convoi quand la situation lui paraît favorable. M.D importe aussi du thé, du sucre et d'autres marchandises. Il possède en permanence un important stock de carburant qui lui permet, en cas de pénurie à Am-Timan, de réaliser d'importants bénéfices et de « dépanner » les autorités. M.D a déclaré commercialiser de 20 à 30 000 sacs de céréales par an et travailler aussi bien avec des commerçants de N'Djaména qu'avec l'ONC. Cet exemple montre bien que dans ce domaine, comme dans bien d'autres, la créativité, la rapidité et donc l'efficacité des acteurs privés est grande.

## 2.25. Le SAP au Mali

Organe de collecte, de traitement et de diffusion de l'information sur la situation alimentaire générale dans les zones vulnérables, l'objectif du SAP est de permettre l'identification précoce de l'existence de risques alimentaires et l'identification de mesures pour en atténuer les effets.

Le SAP recueille des appréciations à l'exception de données des services médico-sanitaires comptabilisées en nombre de cas et la quantification des réserves alimentaires déclarées. La notion d'appréciation dans la méthode SAP fait cependant aussi référence à des « représentations » et à des « biais » des enquêteurs et des enquêtés voir quelques fois à des stratégies. Il est vrai que la méthode SAP n'a pas fait l'objet d'une évaluation indépendante mais elle possède un fort potentiel de présentation des situations conjoncturelles..

Le SAP publie un bulletin mensuel qui contient « la description de l'évolution de la situation alimentaire, une synthèse régionale et nationale de ces informations, des analyses spécifiques et des recommandations d'actions ». Il assure depuis 17 ans la mission qui lui est dévolue dans le dispositif de sécurité alimentaire. L'organisation nouvelle vise à d'étendre son action en dehors de sa zone habituelle et lui permettre d'assurer une couverture légère du pays en dessous du 14<sup>ème</sup> parallèle.

Dans sa méthode le SAP retient une année de référence caractérisée par un état des variables exogènes qui influent sur la sécurité alimentaire des habitants des communes. Les données collectées concernent : la population, les activités pratiquées, les potentialités de cultures (production à laquelle les populations s'attendent en importance absolue en année moyenne etc.

Le SAP classe, après regroupement des potentialités de récoltes, la commune en structurellement déficitaire, si la somme de ses productions en mois de consommation est comprise entre 9 et 12 mois. L'économie alimentaire de la commune et les appréciations de la conjoncture sont ensuite développées à partir des déplacements des populations et des troupeaux, de la disponibilité et du prix des aliments consommés, et de la survenue de faits exceptionnels. D'autres questionnaires (cercle et circonstanciel) viennent compléter le dispositif. Le traitement des informations et son regroupement en six classes définira la situation de la commune au regard de sa situation de référence et en fonction de la conjoncture (de RAS à Famine).

On remarquera que la collecte et le regroupement de données fiables représente une charge de travail considérable dont la qualité dépend du niveau de formation du personnel et de sa motivation. L'examen attentif des bulletins SAP montre qu'un nombre important de rubriques de sont pas renseignées et que certaines nécessitent des investigations (par exemple l'évaluation des stocks de céréales privés) hors de portée de son personnel.

La définition de la recommandation pour les interventions alimentaires gratuites est de 9 kg/mois par personne pendant trois mois pour les communes classées difficultés alimentaires, 7 mois pour celles en crise Alimentaire, et 18 kg/pers/mois pour les communes souffrant de famine.

## 2. 26. L'Observatoire du marché agricole

La mission de l'OMA, organisme qui a remplacé le SIM, est de :

- collecter, traiter et diffuser des informations statistiques, réglementaires et autres sur tous les facteurs qui influencent la formation des prix pratiqués sur le marché agricole
- produire et diffuser les informations statistiques ;
- analyser l'évolution des prix et autres indicateurs permettant d'apprécier la situation du marché agricole et son évolution à court, moyen et long terme ;
- mener sur sa propre initiative ou à la demande des activités d'études, de recherche, de planification concernant les facteurs qui influencent sur la formation des prix ;
- favoriser les échanges entre producteurs, commerçants, transformateurs et décideurs à l'intérieur et à l'extérieur du pays.

Les analyses et recommandations de l'OMA en relation avec l'OPAM sont aussi destinées à la Présidence de la République, sous la supervision du CSA. Les commerçants destinataires de l'information fournie par ces organismes, qui, d'après le credo libéral, devait permettre d'instaurer une meilleure concurrence et empêcher la constitution d'oligopoles voire de monopole. Les consommateurs devaient aussi être en mesure de profiter des informations sur les prix pour mieux choisir leurs lieux d'achats et/ou pouvoir mieux marchander avec les détaillants et les boutiquiers chez qui ils s'approvisionnent le plus souvent. Les producteurs enfin, grâce à ces informations, devaient pouvoir mieux choisir les lieux et les commerçants auxquels ils vendent leurs céréales. Cette approche « économiciste » présuppose, comme on l'a vu, qu'une meilleure connaissance des prix est suffisante pour que des changements de comportement se produisent chez les acteurs des filières céréalières.

Plusieurs objections peuvent cependant être formulées à cette façon de voir les choses. On peut, en premier lieu, pour des raisons déjà évoquées, douter de la fiabilité des prix collectés et diffusés, étant donné la méthode qui consiste à les demander aux vendeurs. En second lieu, suffit-il, qu'un paysan apprenne par la radio que le prix du mil ou du sorgho qu'il vient de récolter est vendu deux à trois fois plus cher à Bamako que sur le marché local qu'il fréquente d'habitude, pour qu'il puisse effectivement profiter de cette opportunité ? Rien n'est moins sûr. D'une part, il n'est pas évident que la notion de prix exprimée en poids puisse être immédiatement comparée aux unités de volume auxquelles le paysan est habitué. D'autre part, une proportion inconnue de paysans<sup>178</sup> n'est pas libre de vendre une partie de sa production céréalière sur le marché, car celle-ci doit permettre de rembourser, à un prix dit « de convention », le commerçant ou l'intermédiaire qui leur a fourni à

---

<sup>178</sup> La pratique des récoltes gagées, qui contourne l'interdit islamique du prêt à intérêt, a été signalée au Mali depuis les années 1970 (Panhuys 1973, Idet/Cegos 1993, Amselle 1986), mais elle existe sans doute depuis beaucoup plus longtemps comme certains de nos interlocuteurs l'ont reconnu. Alors qu'aucune étude spécifique n'y a été consacrée, sa permanence est soulignée mais son importance tend à être minimisée comme tous les phénomènes mal connus. Cette carence est d'autant plus curieuse qu'il est fréquent d'entendre dire, dans les agences de développement, que l'on a réalisé trop d'études ! Le paradoxe est qu'on en a en effet commandité un grand nombre mais qu'elles se ressemblent beaucoup les unes les autres car elles ont été réalisées par des « experts » choisis pour leur conformisme intellectuel. Il n'est donc guère surprenant qu'à chaque fois que l'on souhaite étudier en profondeur un problème fondamental (par exemple les filières de céréales) on est confronté, dans des pays comme le Mali ou le Tchad, au manque d'information dans certains domaines de première importance (cf les récoltes gagées) et à une fiabilité très relative des données, ce qui n'est pratiquement jamais évoqué dans les rapports d'experts. Il est aussi frappant de constater, par exemple, que si les études sur le coton sont innombrables, un nombre infime s'est intéressé à l'utilisation des revenus procurés par cette plante. Comme si l'on avait peur de révéler leur faiblesse et le fait qu'ils sont surtout utilisés pour acheter les céréales produites auparavant.

crédit, en l'absence de système bancaire adapté à leurs besoins<sup>179</sup>, du thé, du sucre ou de l'argent avant la récolte. Et même si, par bonheur, le paysan était totalement libre de vendre son mil ou son sorgho où il le veut et quand il le veut, a-t-il les moyens de payer les frais de transport de ses céréales sur une distance de plusieurs centaines de kilomètres, ainsi que les dépenses de son séjour en ville, sans s'endetter davantage ? Arrivé, dans la capitale, il ne pourra éviter les incontournables intermédiaires qui interviennent sur les marchés et prélèvent au passage ce qui leur est dû, diminuant d'autant ses gains. Il n'est pas davantage certain que les commerçants aient apprécié que les prix des céréales aient été rendus publics car les plus expérimentés d'entre eux disposaient déjà, des informations fournies par les chauffeurs routiers et les commis de transport qui parcouraient le pays (Amselle & Bagayogo 1988) fait ignoré des promoteurs des SAP qui ont pensé, sans avoir, une fois de plus, analysé en profondeur les relations complexes qui existent entre commerçants et paysans, apporter une innovation décisive<sup>180</sup>.

Au lieu de mettre en évidence les dysfonctionnements inévitables dans la mise en œuvre d'un « nouveau » système (surtout quand il repose sur l'hypothèse qu'avant lui rien d'autre n'existait), les rares évaluations, principalement quantitatives, des SAP et autres SIM, se contentent en général de comptabiliser le nombre de destinataires de l'information sur les prix. Leur nombre élevé est considéré *ipso facto* par ces auteurs comme la preuve que le système mis en place est un succès<sup>181</sup>. Ils oublient, curieusement, de nous dire comment les SAP et autres systèmes d'information sont perçus par leurs divers utilisateurs et surtout quelle proportion de paysans, de commerçants et de consommateurs peut réellement, grâce à ces informations, changer de comportement et bénéficier de meilleurs prix<sup>182</sup> !

## 2. 27. Le projet Mistowa ou la croyance aveugle dans les vertus du libéralisme

Le projet Mistowa (*Market Information Systems in West Africa*), financé par l'USAID pour la période 2004-2008 et mis en œuvre par IFDC (*International Fertilizer Development Center*) s'inscrit dans la lignée des SAP, SIM et OMA. Son siège est à Accra et il possède des antennes en Afrique de l'Ouest francophone et anglophone. Son objectif est d'améliorer le commerce des produits agricoles et la sécurité alimentaire en facilitant l'accès à l'information et à son utilisation à travers une

---

<sup>179</sup> C'est pour pallier ce manque qu'en milieu rural de nombreux projets de micro finance ont été introduits en Afrique subsaharienne sur le modèle de la Grameen Bank du Bangladesh. Malgré un incontestable succès médiatique, les taux d'intérêts très élevés pratiqués sont le plus souvent occultés et peu d'évaluations externes de ces opérations sont commanditées. Il semblerait surtout que les systèmes de prêt traditionnels qui préexistaient ont été, un fois encore, peu étudiés et hâtivement qualifiés d'usuraires par les thuriféraires de la micro finance qui souhaitaient les éliminer. Bien que la disparition rapide des « usuriers » ait été annoncée, ces systèmes se sont maintenus et cohabitent de manière plus ou moins harmonieuse avec la micro finance. Si le micro crédit est présenté par les principaux bailleurs de fonds comme un instrument idéal pour financer le petit commerce, surtout féminin, remarquons que cette activité est, depuis des siècles, omniprésente sur le continent africain malgré l'absence de banques et d'institutions... de micro finance.

<sup>180</sup> On remarquera, une fois de plus, que le mythe de la page blanche sur laquelle les développeurs croient pouvoir écrire en toute liberté, métaphore d'un milieu écologique et humain totalement vierge, a été, une fois encore, à l'origine de la création d'un tel système.

<sup>181</sup> « Un million d'auditeurs » est en effet le titre d'une « évaluation » réalisée au Tchad pour mesurer l'impact de la diffusion par la radio des prix des céréales ! On pourrait en citer d'autres.

<sup>182</sup> Au Burkina Faso des critiques ont été formulées sur le SIM car il ne couvre pas l'ensemble du pays et que la typologie retenue des marchés et des circuits de commercialisation se traduit par des données dont la fiabilité laisse à désirer. Des études ont en effet montré que 95 % des opérateurs économiques intervenant dans les réseaux de commercialisation des céréales n'utilisent pas les données du SIM. Ceci s'explique sans doute, comme nous l'avons suggéré, par l'existence d'un système « informel » d'information sur les prix des céréales. On peut penser que les agences internationales de développement et les ONG (les 5 % d'utilisateurs ?) sont les seules à se servir des SIM. Si on peut admettre qu'un organisme comme le PAM ait besoin de ces données pour réaliser des achats locaux on peut aussi remarquer que ces organismes ne figuraient pas de manière prioritaire parmi les utilisateurs potentiels du système. Nous avons pu en outre constater à diverses reprises et dans différents pays que les prix des céréales au kilo diffusés par les SAP ou les SIM n'étaient parfois pas divisibles par cinq. Ceci devrait constituer une raison supplémentaire de douter de leur fiabilité car dans la plupart des langues véhiculaires utilisées pour les transactions commerciales : bamanan, fulfulde, hausa, arabe etc. l'unité de compte n'est pas le FCFA mais la pièce de 5 FCFA ce qui a pour conséquence que tout prix énoncé doit obligatoirement être divisible par cinq. Par exemple, au Tchad où l'arabe est la langue du commerce, la réponse 20 (sous-entendu riyals) à la question : « c'est combien ? » signifie en réalité que le prix est 100 francs CFA !

formation aux TIC (Technologie de l'information et de la communication) et au management. Le projet s'est dans un premier temps intéressé au maïs, au riz, au manioc, au bétail, aux produits maraîchers, à la noix de cajou, au beurre de karité, et aux engrais. (On s'étonnera que le mil et le sorgho qui demeurent la base de l'alimentation dans les régions sahéliennes et soudaniennes - ne fassent pas partie des produits cités !).

La justification de Mistowa est que l'Afrique de l'Ouest représente un marché potentiel de 25 milliards de \$ par an, alors que le commerce entre les États est encore peu développé. Les trois contraintes principales au développement de l'activité commerciale sont, d'après les responsables, le manque d'information en temps opportun sur les prix et les marchés, le manque de compétence des opérateurs et un environnement économique défavorable. Ces contraintes empêcheraient les pays membres de la CEDA0 d'être compétitifs et les rendraient vulnérables aux crises alimentaires.

Pour parvenir à ces objectifs, les TIC sont mises à la disposition des producteurs et des commerçants : un site web, des téléphones portables permettant d'envoyer des SMS. D'après les documents de Mistowa, 90 % des commerçants d'Afrique de l'Ouest seraient déjà dotés de portables<sup>183</sup>, faisant de ce média le meilleur outil pour accéder rapidement et à peu de frais, à des données sur les prix, les offres et les conditions de transport. En outre, des points d'information commerciale agricole (PICA) installés sur ou à proximité des marchés délivrent, avec l'aide du projet, des formations en matière de TIC (accès à Internet et autres services destinés aux producteurs et aux commerçants).

Le projet favorise aussi les rencontres « face à face » qui peuvent en complément de l'utilisation des TIC, générer de nouvelles opportunités commerciales : des foires, des conférences (*Trade Outlook Conférence, Commodity Fora*) et des voyages d'études. Le projet collabore avec des partenaires tels que les SIM, des associations de producteurs et de commerçants et des organisations régionales telles que la CEDA0 et l'UMOA.

Au Mali, le projet soutient une association des commerçants de produits locaux, basée à Sikasso, sur laquelle nous n'avons pas pu, en l'absence de possibilité déplacement dans cette ville, recueillir d'information. Dans les documents, disponibles seulement en anglais (il s'agit de prospectus d'aspect publicitaire), qui nous ont été remis, le projet avait (à la date du 06/2006) « aidé » plus de 1.000 producteurs et commerçants en matière de TIC, plus de 500 producteurs et associations de commerçants en management, facilité la création de plus de 100 PICA etc. Malgré ce qui est présenté de manière unilatérale et quantitative, comme c'est l'usage dans ces milieux, comme une « success story », le projet Mistowa est écourté et doit se terminer en septembre 2007<sup>184</sup>.

Ce projet est intéressant car il contient tous les présupposés et les non-dits de l'idéologie libérale en matière économique. Il représente « la dernière mode » en matière de système d'information sur les marchés des produits agricoles en Afrique de l'Ouest dans la mesure où il serait susceptible de fournir immédiatement les prix (et aussi les quantités disponibles mais c'est beaucoup moins sûr) des principales productions agricoles. On est ici dans la culture « fast » et l'on ne peut s'empêcher de penser à Wall Street. Bien que très centré sur les commerçants, qui disposeraient déjà de téléphones portables, ce projet est aussi censé être utile aux producteurs auxquels la connaissance des prix pratiqués, même à de longues distances de leur lieu de résidence, devrait permettre d'obtenir de meilleurs prix. À aucun moment, il n'est imaginé que les paysans ne soient pas libres d'écouler leur production car elle est en partie ou totalement gagée par le commerçant qui leur a prêté de l'argent quelques mois plus tôt ni qu'ils ne puissent payer les frais de transport et de séjour en ville. Dans l'espace économique que constitue l'Afrique de l'Ouest régnerait ainsi une concurrence pure et parfaite, jamais entravée par l'existence d'oligopoles, voire de monopoles sur certains marchés, ni par des obstacles tels que le passage onéreux des frontières (taxes illicites), ou encore les diverses contributions exigées à l'intérieur des pays par des hommes en armes, preuve que l'État assume de moins en moins ses fonctions régaliennes en matière de sécurité publique.

Ce projet est aussi caractéristique d'une évolution inquiétante en matière d'évaluation des résultats des projets (« facts »), le plus souvent auto-évalués, présentés uniquement sur des bases quantitatives. Les actions mises en oeuvre ne sont jamais référées à une situation antérieure dans laquelle producteurs et commerçants étaient déjà présents et actifs. En quoi et comment les TIC et les formations dispensées (quel est leur contenu ?) ont-ils amélioré les systèmes de commercialisation ? (et au profit de qui ?) Rien, à part la croyance aveugle dans les vertus de

<sup>183</sup> La majeure partie de leurs propriétaires n'a sans doute pas attendu le projet pour les acquérir.

<sup>184</sup> L'évaluation d'un tel projet (notre interlocuteur parle d'audit) serait au Mali, et sans doute ailleurs, confié à des bureaux d'études locaux mais nous n'avons pu obtenir aucun document justifiant ce propos.

l'économie libérale, ne permet de le savoir, d'après ces documents ou la consultation du site web du projet, qui relèvent tous les deux d'une facture publicitaire.

### **3. Analyse de la crise de 2005 et des actions mises en œuvre : distributions gratuites et banques de céréales dans un contexte politique préélectoral**

Le PRMC a bénéficié en 2005 du soutien de pays tels que le Japon ou d'organismes comme la BID (Banque Islamique de Développement) qui ne font pas partie des donateurs à l'origine du programme et qui sont, sans doute, encore moins exigeants en matière de contrôle et d'évaluation des actions qu'ils financent que ses donateurs historiques. Les tensions qui se sont exprimées à cette occasion entre ces derniers et le gouvernement et qui étaient liées à une lecture différente de la crise ne semblent pourtant pas s'être apaisées. Ainsi, dans un article intitulé « *Sécurité alimentaire : le PRMC en difficulté* » le *Patriote* du 18/03/2008, fait état des difficultés à mobiliser les fonds des donateurs ainsi que d'arriérés de paiement préoccupants.

#### **3. 1. La faim**

D'après l'un de nos interlocuteurs bamakois, « le nerf de la guerre, c'est le repas, le prix du condiment pour le lendemain : les gens ne vivent qu'à ce rythme. C'est la survie qui commande tout ». Les hommes politiques l'ont compris depuis longtemps pour demeurer au pouvoir. On ne peut s'empêcher de rapprocher ces propos africains contemporains de ceux d'un essayiste français qui écrivait en 1792<sup>185</sup> : « *Le Ministère sous l'Ancien Régime, redoutant les gens des grandes villes, s'efforça à leur donner du pain bon marché pour les maintenir dans une sorte de léthargie* » (Kaplan 1988 : 501). On voit donc clairement que des pouvoirs politiques, aussi différents que ceux de la France de l'Ancien régime et de l'Afrique contemporaine, ont compris de longue date que leur survie et leur pérennité reposait sur leur capacité à assurer au peuple un approvisionnement régulier en céréales de bonne qualité à des prix abordables.

#### **3. 2. Pouvoir politique et régulation du marché**

On sait que les crises alimentaires imprévisibles ont traversé l'histoire des pays sahéliens et leurs pouvoirs étatiques successifs sont toujours intervenus pour tenter d'en atténuer les effets. Si la liberté totale du commerce des grains est attestée de manière générale dans le monde musulman depuis des siècles, le souverain possède un droit de régulation, *hisba* en arabe, qu'il met parfois en pratique lorsque des pénuries ou des hausses de prix jugées trop importantes surviennent. Il fait alors mettre en vente à bas prix ses propres réserves de céréales<sup>186</sup> pour réguler le marché. Le phénomène est attesté au Maroc au XVIII<sup>e</sup> siècle (Rosenberger 2001) et en Afrique subsaharienne. Ainsi, un historien écrit à propos des régions qui font de nos jours partie du Mali : « Dès le Moyen Age on voit apparaître des formes de « réserves étatiques ». La constitution et la gestion de stocks de réserve étaient une des institutions sur lesquelles reposaient la puissance et l'autorité des souverains de Gao. Les domaines des princes Songhay servaient non seulement à secourir les pauvres en période normale mais à ravitailler les populations en cas de calamités<sup>187</sup>. Le financement au XX<sup>e</sup> siècle par l'aide internationale d'Offices céréaliers n'a donc, en aucune manière, constitué une innovation, mais s'est inscrit dans une longue histoire des interventions de l'État dans un domaine de première importance.

<sup>185</sup> La connaissance des travaux des historiens sur le commerce des grains et de la farine sous l'Ancien Régime fournit des pistes fructueuses (Kaplan 1988) qui ne semblent guère avoir été explorées jusqu'à présent par la recherche africaniste. Ces travaux montrent surtout que le libéralisme prôné par les économistes physiocrates en matière d'approvisionnement en blé de Paris s'est heurté pendant longtemps à une conception d'après laquelle dans la monarchie le roi, en l'occurrence Louis XVI, appelé le Boulanger, (la reine est appelée la Boulangère et le dauphin le petit mitron) est le garant de l'approvisionnement en pain, bon marché et de bonne qualité, de son peuple

<sup>186</sup> Ces réserves de céréales étaient, rappelons-le, constituées par les divers impôts en nature qui étaient prélevés, conformément au droit musulman, sur les récoltes des paysans. Ces céréales pouvaient donc, dans certains cas, être rachetées à bas prix par ceux qui les avaient fournies dans le cadre du système fiscal.

<sup>187</sup> Document non daté du CILSS : *Histoire des famines dans le Sahel*.

### 3. 3. La peur des pénuries alimentaires

Les situations de crise sont, au Mali, redoutées par le Pouvoir car des émeutes risquent de se produire, surtout à Bamako, lieu hautement sensible car c'est là que sont concentrés les symboles du pouvoir de l'État et ses soutiens étrangers : Présidence de la République, Primature, Ministères, Ambassades, Agences internationales de développement et ONG. C'est sans aucun doute pour prévenir la survenue de tels événements qu'en 2005 le Secrétariat à la Sécurité Alimentaire qui était auparavant sous la tutelle du ministère de l'Agriculture est devenu un Commissariat passé sous celle de la Présidence et que d'autres actions déjà évoquées ont été mises en oeuvre. Ceci manifestait de manière évidente la volonté du pouvoir de contrôler, voire d'instrumentaliser, la lutte contre l'insécurité alimentaire. En 2005 le pouvoir a sans doute eu peur de l'afflux massif de populations sinistrées à Bamako car celles-ci seraient venues augmenter le nombre de pauvres qui y résident déjà et qui tentent d'y survivre par tous les moyens (cf Texte de A. Marie).

Ce danger a été explicitement reconnu par Mme Nana Lansry, *Commissaire à la Sécurité Alimentaire*, qui allait jusqu'à avouer en 2006 : « *l'année dernière, on a failli sauter. C'était une bombe. On a eu très peur de la situation. C'est pour ça que les autorités sont en train de sensibiliser [les populations]* ». Cette peur paraît d'autant plus justifiée que certains leaders musulmans (comme le cheikh Haïdara qui n'hésite pas à stigmatiser la corruption des dirigeants) particulièrement populaires dans les milieux défavorisés de la capitale, auraient pu être tentés de profiter de la situation pour déclencher d'importants troubles sociaux. Ainsi, alors que les principaux indicateurs de l'économie céréalière, surtout les prix, collectés par les services de l'État (SAP, SIM, OMA), n'étaient semble-t-il pas au rouge, des distributions gratuites de céréales ont cependant été effectuées et des banques de céréales ont été créées. Le pouvoir qui contrôle le CSA n'a d'ailleurs pas hésité à dramatiser la situation des populations concernées par ce fléau contre la volonté des donateurs du PRMC.

Cette implication directe du pouvoir dans la lutte contre l'insécurité alimentaire a aussi concerné la conception et la gestion du SNS, puisque celui-ci est désormais financé en majeure partie par l'État<sup>188</sup>. Il avait déjà été envisagé dès 2002 d'en faire passer le volume à 100.000, tonnes voire beaucoup plus. De cette manière, le pouvoir assurait à court terme la paix sociale dans la capitale et préparait à plus long terme et de manière efficace l'élection présidentielle de 2007 qui fut, rappelons-le, remportée par le président sortant, Amadou Toumani Touré<sup>189</sup>.

### 3. 4. Relations entre commerçants importateurs et agents de l'État.

Les responsables du Ministère du Commerce qui avaient sélectionné les importateurs de céréales<sup>190</sup> qui devaient répercuter l'exonération de 18 % de TVA et d'autres taxes soit en tout près de 28 % sur les prix à la consommation rejetèrent sur ces derniers la responsabilité de l'échec de l'opération. Les importateurs leur renvoyèrent la balle. Une interminable partie de ping-pong, relayée par les médias, s'engagea alors. On peut raisonnablement penser que le profond désaccord entre les uns et les autres, affiché et médiatisé, était totalement fictif.

À propos de cette opposition et de manière plus générale de la spéculation qui serait liée à des pratiques de stockage des céréales par les commerçants, l'un d'eux donne son point de vue : « *mais j'ai dit ça dans un débat. J'ai dit : vous ignorez [tout du] le commerce. Aucun des commerçants*

<sup>188</sup> Quelle est l'origine des fonds utilisés ? Sans doute les revenus de la production aurifère qui est devenue le second produit d'exportation du pays et l'aide de pays arabes et/ou asiatiques.

<sup>189</sup> Les récentes mesures visant à augmenter les indemnités des administrateurs et des militaires s'inscrivent dans la perspective d'obtenir un 3ème mandat en 2012 (*Inter de Bamako* du 01/09/2008 : manoeuvres pour se maintenir au pouvoir : après les administrateurs ATT augmente les indemnités des militaires).

<sup>190</sup> Un grand commerçant, par ailleurs député, nous a introduit auprès de l'un deux. L'homme, dont l'embonpoint impressionne, porte un boubou et téléphone en maniant avec dextérité plusieurs appareils. Quand, après quelques minutes, nous avons pu nous présenter (notre introducteur s'était, entre temps, retiré) l'importateur surpris par nos propos (ou feignant de l'être) nous dit nous avoir pris pour des traders. N'ayant pas de temps à consacrer à des anthropologues, il nous promet un autre rendez-vous. Pour sortir, nous traversons une grande pièce, qui ressemble à une salle de marchés, dans laquelle de jeunes hommes s'affairent sur leurs ordinateurs. Les travaux que nous menons au Tchad, depuis plusieurs décennies, sur les grands commerçants musulmans, nous ont enseigné qu'une relation personnelle avec de tels personnages, seul moyen permettant de collecter des informations fiables, de manière directe ou indirecte, ne peut s'instaurer que dans la longue durée.

*maliens ne peut stocker le riz jusqu'à deux ou trois mois. Il n'y en a pas ». « Je ne vois pas ! Il va [aller] à la banque prendre un crédit de 90 jours, [voire de] 120 jours. Il va garder [stocker]. Mais alors combien d'agios va-t-il payer ? Combien d'agios va-t-il payer ! Il ne peut pas s'en sortir. Ce sont des faux problèmes ». Pour lui, les commerçants sont, dans ces situations conflictuelles, considérés comme les seuls responsables : « En réalité, ils ont peur de la réaction publique. Nous, on devient des boucs émissaires. C'est tout. C'est le commerçant, c'est le commerçant, tous les problèmes du Mali, c'est [toujours] le commerçant ». Et, les médias les plus populaires ne sont pas en reste : « Si tu comprenais le bambara, en direct à la radio, la nuit, sur les radios privées, avec le téléphone, on nous traite de tous les maux d'Israël » ajoute en effet notre commerçant.*

Plusieurs de nos interlocuteurs insistent sur le fait que « la politique du ventre » est omniprésente dans la société malienne contemporaine<sup>191</sup>. D'après certains travaux anthropologiques (Amselle 1992), elle caractérise depuis longtemps les relations entre les commerçants et les membres de l'appareil d'État.

Voici comment l'un de nos interlocuteurs (grand commerçant et député) répond à ceux, principalement les fonctionnaires, qui accusent les commerçants d'être des voleurs : « *mais j'ai dit aux fonctionnaires ici à Bamako, les commerçants sont des voleurs ? J'ai dit : bon, toi tu me dis que les commerçants sont des voleurs. Tu as deux voitures : tu as une voiture, ta femme a une voiture, ok ? Tu loues une villa que j'ai vue. Elle coûte au moins 50 millions [de francs CFA]. Et tu as d'autres maisons. J'ai entendu, je n'ai pas vu, mais tu as d'autres maisons. Mais dis-moi, combien tu touches par moi ? Il dit : je touche 200.000 [francs CFA]. J'ai dit : très bien. J'ai dit : bon, combien tu consommes en essence par jour ? A l'époque, les 10 litres étaient à 3.000 [francs CFA]. Il dit : 3.000. Bon : [cela fait] 90.000 francs par mois, j'ai dit : la bonne de madame, combien tu la payes ? Il dit : 7.500. J'ai dit : ton boy, combien tu le payes ? Il dit : bon, je ne prends [en compte] que ça. Et [pour] l'électricité, tu payes combien ? Il a dit ... On a multiplié, on a trouvé que sur son salaire, il restait 2.500 [francs CFA]. Bon, on a fait le calcul tout de suite, terre à terre. Moi je ne suis pas un policier. Terre à terre, il ne lui restait que 2.500 par mois ! J'ai dit : bon 2.500... Alors 50 millions pour faire une villa ..., il faut travailler 100 ans, il faut travailler 100 ans ! Mais c'est simple, c'est simple, on n'a pas besoin d'être policier ! »*

La corruption s'est donc sans aucun doute manifestée dans l'affaire de l'importation du riz de 2005, comme dans beaucoup d'autres, par des accords entre les parties concernées pour se partager les énormes bénéfices.

En réalité, depuis fort longtemps, entre l'État et les commerçants prime une nécessaire et indissoluble connivence qui s'est accentuée au Mali et dans la plupart des pays africains dans le cadre du processus démocratique, depuis le début des années 1980 avec la tenue de la conférence de la Baule. D'après ses résolutions, désormais seuls les pays africains qui se doteraient d'institutions démocratiques (système électoral, justice, presse etc.) pourraient continuer à bénéficier de l'aide de la France. En l'absence de contribution financière de l'État, le financement des campagnes électorales dépend désormais au Mali, comme dans la plupart des pays africains, principalement du secteur privé. Ainsi, hommes politiques et hommes d'affaires sont le plus souvent en situation de dette les uns vis à vis des autres. Les appels d'offre de l'État, ouverts ou restreints, sur la fourniture de céréales ou de biens manufacturés, apparaissent donc, dans ce contexte, comme autant d'occasions « d'appeler et... de renvoyer l'ascenseur » pour remercier un commerçant d'un service rendu pendant la campagne électorale ou au contraire pour en obliger un autre afin de lui demander ultérieurement son aide.

### 3. 5. L'évaluation des DAG et des Banques de céréales par le CSA

Les distributions alimentaires gratuites effectuées par le CSA ont, comme les banques de céréales créées en 2005, fait l'objet d'une évaluation ou pour être plus précis d'une auto-évaluation par des membres de cet organisme. Les DAG qui sont distribuées dans la partie sahéenne du pays, à partir d'achats locaux de céréales par l'OPAM, ne constituent pas à l'évidence une pratique nouvelle. Elles ont en effet été instaurées par le PAM en Europe après la deuxième guerre mondiale sous l'appellation d'aide alimentaire d'urgence (*food emergency*) et se sont ensuite développées dans les pays du sud à la suite de crises climatiques ou de guerres (aide aux réfugiés). Jusqu'en 1978 elles ont principalement consisté en blé acheté dans les pays du nord. Ce

<sup>191</sup> Bien que nous n'ayons pas abordé ce sujet au cours de plusieurs entretiens précédents, l'un de nos interlocuteurs qui nous reconduisait jusqu'à notre véhicule, s'est spontanément et longuement lancé dans une longue analyse sur ce thème, comme si avant de nous quitter, il avait ressenti la nécessité de « vider son sac ».



n'est qu'à partir de cette date que des achats de riz et d'autres céréales ont commencé à être effectués dans les pays du sud. Ceci a sans doute influencé les autres bailleurs de fonds tels que l'UE (Fonds de substitution à l'aide alimentaire et achats triangulaires<sup>192</sup>).

Nous avons pu constater de visu dès les années 1980 dans plusieurs pays sahéliens que des produits distribués par le PAM – (« minestrone deshydratée » acheté en Italie, poulet entier en conserve en provenance des Pays Bas etc.) – garnissaient les étagères des commerçants qui les avaient achetés aux attributaires où que des céréales contenues dans des sacs estampillés « Not to be sold » étaient proposées à la vente sur les marchés. Tous les contacts pris à ces occasions avec des responsables du PAM pour connaître leur avis sur ces dérives se sont traduits par le déni systématique de ces réalités<sup>193</sup>. La revente de l'aide alimentaire est pourtant attestée depuis longtemps y compris dans les camps de réfugiés, et elle a été signalée dans ceux, récemment créés, à la frontière tchado-soudanaise pour y accueillir des réfugiés du Darfour. Dans ces camps, les céréales en grains sont distribuées crues. Il est donc indispensable pour les préparer que les femmes collectent du bois mort. En milieu sahélien, c'est un bien rare dont le ramassage est à l'origine de conflits, parfois très violents, entre autochtones et réfugiés. Les responsables des camps ont donc envisagé pour résoudre ces problèmes de distribuer des plats cuisinés chauds : à quand l'ouverture de Mac Donald ? (Ringel 2007).

En 1985/86, suite à la grande sécheresse qui a frappé principalement les pays sahéliens l'Afrique subsaharienne a reçu 77 % de l'aide d'urgence mondiale contre 56 % l'année précédente. Mais peu de travaux ont été réalisés pour en évaluer les effets. Trois thèmes de réflexion ont été identifiés en 1985 (Clay & Singer 1985) :

- a) la notion d'aide d'urgence doit être définie avec précision ;
- b) l'aide d'urgence se heurte à des difficultés de mise en œuvre et de logistique ;
- c) l'aide d'urgence peut-elle être liée aux politiques de développement ?

Pendant longtemps l'aide alimentaire d'urgence n'a pas suscité d'interrogation particulière car les distributions étaient peu importantes. Au fur et à mesure qu'elle se développait et que l'urgence avait tendance à devenir chronique, l'idée qu'elle devait aussi faire l'objet d'une réflexion a fait son chemin (Clay & York 1987). Si l'objectif de l'aide alimentaire d'urgence, empêcher les populations de mourir de faim et atténuer leurs souffrances paraît évident, la littérature consacrée à cette question fait état de divers objectifs à court et long terme : améliorer la nutrition et réduire la mortalité, empêcher les migrations de masse et permettre la participation aux politiques de développement. La distribution gratuite étant le mode d'aide d'urgence le plus répandu, la plupart des travaux qui lui sont consacrés mettent l'accent sur les problèmes matériels de sa mise en œuvre : calendrier, transport, et critères d'attribution. Ce qui amène à envisager d'autres modes d'intervention tels que : *food for work*, vente en fonction du pouvoir d'achat local etc. L'arrivée tardive de l'aide alimentaire d'urgence et de l'aide alimentaire en général tient au fait que les produits distribués gratuitement ou vendus, provenant d'Europe et des États Unis, étaient transportés par voie maritime<sup>194</sup>. En outre, l'engorgement des ports allongeait les délais d'acheminement dans l'intérieur du continent comme une évaluation, réalisée en 1986, l'avait montré pour le programme d'urgence des États Unis au Burkina, Mali, Mauritanie, Sénégal etc. Les

<sup>192</sup> Le choix de cette formulation pour désigner des achats de céréales dans un pays du sud, en général voisin d'un pays déficitaire, n'est, au minimum, pas très heureux. En effet, l'expression commerce triangulaire qui préexistait faisait référence à la traite esclavagiste atlantique vers le nouveau monde et au fret de retour d'épices et autres productions agricoles vers l'Europe. L'expression « zone de concentration » a été, quant à elle, choisie par une grande agence internationale de développement, pour désigner la région du Tchad (et sans doute d'autres pays) dans laquelle ses projets étaient nombreux. Le fait qu'elle ait été énoncée devant moi avec un fort accent allemand, par un membre de cet organisme, m'a amené à me demander si les développeurs avaient un inconscient.

<sup>193</sup> Dans un entretien réalisé en 2006 avec une responsable du PAM à Bamako notre interlocutrice mentionnait parmi les produits distribués : « poulet en boîte, mais comme on ne dit pas comment on les tue ils ne veulent pas en manger (sic) et corned beef mais il y a eu un problème on a été accusés de donner des boîtes périmées ». Sa conclusion, marquée au coin du bon sens, fut : « Il faut faire tout un travail avant de choisir quoi distribuer ».

<sup>194</sup> Dans la chaîne des responsabilités qui ont conduit à la lenteur de l'acheminement de l'aide alimentaire, on ne saurait sous-estimer les réticences de certains gouvernements africains à faire appel à l'aide internationale, pour des raisons pas toujours très honorables telles que refus de la distribuer dans les régions hostiles au pouvoir central,

difficultés d'acheminement à l'intérieur de vastes pays au réseau routier peu développé a été signalé par de nombreuses évaluations qui proposent que la moitié ou l'intégralité des frais de transport soient assumés par les donateurs. Certains préfèrent vendre une partie de l'aide pour payer ces frais. La volonté d'établir des critères de sélection des bénéficiaires, afin d'atteindre les plus pauvres, s'est aussi heurtée à des problèmes tels que l'augmentation du coût de l'opération, l'opposition des autorités locales et des incompatibilités entre la vision occidentale et ce qui a été présenté comme les règles musulmanes en matière de charité et de redistribution. Le manque de coordination entre les donateurs a aussi été cité comme cause de lenteur.

Alors qu'il est unanimement admis que l'aide alimentaire d'urgence a sauvé des milliers de vies, on dispose de très peu de travaux démontrant ses effets positifs sur la mortalité, la malnutrition et la souffrance, en raison du manque de données démographiques et économiques ainsi que de la méconnaissance des taux de mortalité liés aux famines des années 1980. Bien qu'il existe en général un consensus sur les effets positifs de l'aide alimentaire d'urgence, Alex de Waal conclut de manière provocante, à la suite d'un important travail de terrain au Darfour, qu'« elle n'a pas sauvé de vies » (De Waal 1988 : 3), même s'il a dû plus tard reconnaître que les distributions d'aide alimentaire ont diminué la mortalité et amélioré la santé des enfants. Des effets négatifs de l'aide alimentaire d'urgence trop tardive ont aussi été signalés. Pourtant les craintes que des distributions de céréales (dont la nature n'est pas précisée) aient des effets désincitatifs sur les paysans du Darfour se sont, toujours d'après de Waal, révélées infondées : « *their stubborn refusal to take food relief or wage labour when it interfered with the more important task of cultivating their own field suggests a self-reliance syndrom* » (De Waal 1988 : 3). C'est donc sans aucun doute pour tenter de résoudre ces différents problèmes que l'idée de stocks pluriannuels de céréales en Afrique a peu à peu fait son chemin (Fao 1986) et s'est traduite par la création de SNS dans la plupart des pays sahéliens.

Les distributions alimentaires gratuites<sup>195</sup> constituent le poste de dépense le plus significatif du dispositif du PRMC, 12.125 tonnes en moyenne furent distribuées depuis 2001, 15.212 en 2005. Leur valeur moyenne est supérieure à 1,5 milliard de francs CFA au cours de cette période, et de 2,13 milliards en 2005. À cette valeur s'ajoute le coût de transport qui est de 46.799 francs CFA en moyenne par tonne. Ce coût a enregistré une forte baisse en 2004 et 2005 consécutivement à la politique de repositionnement de l'OPAM et il est aujourd'hui légèrement supérieur à 30.000 francs CFA/tonne. Le coût total du transport des DAG jusqu'aux communes est en moyenne de 570 millions de francs CFA par opération et s'élève à 464 millions en 2005.

Le nombre des bénéficiaires directs des DAG est chaque année conforme aux recommandations du SAP (713 661 personnes en moyenne entre 2001 et 2005). Avec 1.148.000 personnes, l'année 2005 enregistre le nombre le plus élevé d'attributaires d'aide alimentaire gratuite de ces cinq dernières années. Le SAP a dans tous les cas diagnostiqué des difficultés alimentaires et non des crises et les rations recommandées n'ont pas dépassé trois mois de soutien avec 9 kg par personne et par mois.

Le montant total alloué au dispositif SNS, en moyenne de 6,7 milliards de francs CFA, a été établi à 7,5 milliards pour l'année 2005 et varie en fonction de paramètres tels que les prix d'achat à la tonne ou ceux de la vente de céréales par l'OPAM, mais il est surtout dépendant du volume des DAG. Le montant le plus élevé enregistré ces dernières années a été enregistré en 2003 lorsque les DAG (recommandées en octobre 2002) ont été comptabilisées avec celles de la campagne 2003. Plus de 8 milliards de francs CFA furent mobilisés durant cette période.

En conclusion on voit clairement que les DAG représentent une part importante des dépenses annuelles du PRMC. On peut donc comprendre que les bailleurs de fonds ne soient pas très enthousiastes à la pérennisation et à la banalisation de cette pratique. Pourtant, on peut aussi remarquer que les bailleurs de fonds n'ont guère, à notre connaissance, exprimé le souhait que les évaluations qui en ont été réalisées soient externes et, comme on le verra ci-après, plus sérieuses.

Il nous paraît important d'analyser la manière dont le Commissariat à la Sécurité Alimentaire rend compte de ses missions d'évaluation des DAG<sup>196</sup>. Les « résultats des visites de terrain » (sic)

<sup>195</sup> Les DAG sont, pour des raisons présentées comme relevant de l'organisation de la distribution, non ciblées et concernent donc toute la population des zones identifiées comme s'il n'y existait aucune différenciation sociale. Ce système présente l'avantage de permettre de distribuer des petites quantités de céréales à un grand nombre de gens, ce qui en période préélectorale constitue un avantage certain. Il a l'inconvénient d'en distribuer à des gens qui n'en ont pas besoin et sont donc susceptibles de les utiliser à d'autres fins que la consommation familiale.

<sup>196</sup> Rapport de synthèse des missions d'évaluation interne des distributions gratuites dans les 83 communes bénéficiaires (Kayes, Koulikoro, Ségou, Mopti, et Tombouctou). Présidence de la République. Commissariat à la Sécurité Alimentaire, avril 2005.

montrent que les 83 communes ont reçu les quantités prévues dans les délais prévus et que les distributions ont été effectuées par villages et par famille. « La mission a constaté avec satisfaction que les commissions de réception et de distribution étaient en place. Le fait qu'elles touchent des indemnités a eu pour conséquence que le nombre des membres qui les composent a tendance à augmenter contrairement à la réglementation ». L'impact des DAG aurait été salué de manière unanime car elles ont permis (malgré les petites quantités attribuées par personne) de :

- « rassurer psychologiquement les populations doublement affectées par le déficit pluviométrique et les attaques acridiennes,
- stabiliser les familles localement car beaucoup étaient prêts pour l'exode,
- rétablir la confiance entre les Communautés et l'État » (Rapport CSA/DAG : 2).

On retrouve ici clairement exprimées, les craintes du pouvoir qui, en 2005, redoutait des afflux massifs de population à Bamako, ce qui aurait augmenté la masse des pauvres qui s'y trouvaient déjà et par provoquer des troubles sociaux, comme ceux qui ont eu lieu en 2008 dans certaines villes africaines, n'y éclatent<sup>197</sup>.

L'impact des distributions gratuites sur les prix des céréales locales est jugé, lui aussi très positif par nos évaluateurs, car, selon eux, « *les prix ont chuté en moyenne de 2000 F à 2500 FCFA par sac de 100 kg* » (Rapport CSA/DAG : 3). Nous avons, dans un premier temps, interprété ainsi cet énoncé très maladroit : alors qu'on parle de chute des prix, le passage de 2000 à 2500 indique une augmentation, c'est à dire exactement le contraire. Le fait qu'un sac de 100 kg ne peut être vendu à ce prix nous a suggéré une autre interprétation qui est que le prix du sac (qui ne figure malheureusement pas dans le rapport !) aurait diminué en moyenne de 2000 à 2500 francs CFA à cause des distributions gratuites. On peut douter que le peu de temps passé sur le terrain puisse permettre d'apprécier les effets des distributions sur les prix des céréales locales et même si cela était possible la diminution citée devrait, pour avoir un sens, être rapportée au prix du sac ! Ces formulations ambiguës ou contradictoires qui se retrouvent dans d'autres parties du rapport et le très faible temps passé sur le terrain sans pratiquement jamais rencontrer les attributaires seuls<sup>198</sup> nous incitent à douter fortement du sérieux de l'entreprise.

Des débats, qualifiés de houleux par les évaluateurs, ont eu lieu pour savoir si les populations souhaitaient d'autres types d'intervention que les DAG. La préférence pour celles-ci s'est exprimée de façon majoritaire de crainte que la situation alimentaire ne se reproduise. Parmi les actions dites alternatives figurent le maraîchage, la pisciculture, l'aménagement de puits pastoraux, les activités génératrices de revenus pour les femmes et les jeunes, les banques de céréales etc. toutes activités qui supposent l'investissement de fonds parfois importants. En conclusion et malgré les nombreuses incohérences et contradictions signalées dans le rapport et le fait que l'essentiel du travail n'a consisté qu'en rencontres et réunions avec l'administration, pour les auto-évaluateurs, « *les distributions alimentaires se sont bien déroulées dans l'ensemble des communes* » (CSA/DAG : 5).

La promotion des banques de céréales<sup>199</sup> et leur évaluation interne figure aussi dans la mission du CSA. Cependant il faut rappeler que ce concept et son adoption au Mali, loin de constituer une nouveauté, datent de la période des sécheresses sévères des années 1970. En conséquence, depuis bientôt quarante ans, tous les acteurs, organisations villageoises ou communautaires, projets, ONG et services publics, ont installé, sous diverses formes des centaines de banques de céréales. Il existe pourtant des évaluations externes qui concernent plusieurs pays (Fao 1990, Berg & Kent 1991, Teyssier & alii 2005 etc.). Ces travaux ont mis l'accent sur le fait que l'argumentaire qui a justifié la création des banques de céréales ne repose pas sur des bases empiriques solides. En effet, les banques de céréales font en général faillite au bout de quelques années et ne peuvent donc, malgré toutes les subventions (matériaux de construction, main d'œuvre, stock initial de céréales gratuit ou avec un faible intérêt etc.), remplacer les commerçants (certaines banques s'approvisionnent d'ailleurs chez eux !). Et quand les subventions disparaissent, les paysans cessant toute pratique de stockage supra-

<sup>197</sup> Une marche contre la vie chère a eu lieu le 16 avril 2008 à Bamako. Elle a été précédée d'une manifestation de jeunes du « Mouvement des sans voix ».

<sup>198</sup> On sait à quel point les réunions officielles sont peu propices au recueil d'une parole libre.

<sup>199</sup> On devrait s'interroger sur le choix du terme banque pour désigner le bâtiment, généralement construit en dur, dans lequel les céréales sont stockées en sacs et doivent être gérées par une organisation communautaire—certains préfèrent d'ailleurs parler de grenier communautaire— alors que ce mot est emblématique de la société capitaliste. N'y a-t-il pas une contradiction sémantique fondamentale entre faire du profit et venir en aide aux pauvres et l'expression banque de céréales n'est-elle pas contradictoire ?

familiale<sup>200</sup> reviennent à leurs greniers familiaux. En réalité, ceux qui ont été clients de la banque n'y avaient jamais renoncé, comme d'ailleurs la majorité des villageois.

Toutes ces études mettent en évidence des problèmes structurels, au premier plan desquels figure l'érosion d'autant plus rapide du stock initial de céréales que la gestion pratiquée est sociale : crédit aux clients, prix préférentiels pour les pauvres etc. Bien qu'il existe parfois un consensus entre évaluateurs externes et évaluateurs internes sur le fait que la faillite des 3/4 des banques intervient au bout de quelques années, certains bailleurs de fonds et ONG continuent pourtant à les promouvoir avec un argumentaire qui réactualise le mythe du commerçant spéculateur : « *Depuis le période coloniale, au Sahel et particulièrement au Niger, une des préoccupations majeure des pouvoirs publics a été d'assurer la sécurité alimentaire des populations et de lutter contre la spéculation sur les prix des céréales* » peut-on lire dans un rapport d'ONG (Afrique Verte 2004).

Un autre mythe, tout aussi vivace, est celui de la communauté villageoise qui aurait prédominé dans les formes d'organisation socio-économique de l'Afrique et qui survivrait de nos jours. Celui-là est sous-jacent et le symptôme qui le caractérise est l'utilisation, à tort et à travers, du terme « communauté » qui n'est, bien sûr, jamais défini mais qui véhicule l'idée d'un groupe social homogène et unanime dans ses décisions et ses actions. Cent fois est exprimée, explicitement ou implicitement, surtout dans la littérature grise, l'idée que tout groupe humain, vivant dans un village (quelles que soient sa taille, l'histoire et l'identité de ses habitants), est composé d'individus identiquement pauvres tous confrontés aux mêmes difficultés économiques. Il existerait, de ce fait dans les villages africains, un esprit communautaire qui aurait pour vertu première d'empêcher que ne s'y manifestent l'inégalité sociale et les conflits, alors que de nombreux travaux, principalement anthropologiques et historiques (Olivier de Sardan 1995, Marie 2003 etc.) ont rappelé que ces conceptions relevaient d'un mythe occidental. Les langues africaines possèdent en général des termes pour nommer les riches<sup>201</sup> et de nombreux proverbes font référence aux inégalités sociales et à l'esclavage, mais la plupart des agences de développement et des ONG continuent à adhérer à des visions idylliques du milieu rural africain (« havre de paix », « lieu de solidarité ») et à financer des actions dites « communautaires » censées bénéficier indistinctement à tous les paysans d'un même village. En réalité, ces actions sont en général « privatisées » par l'aristocratie villageoise (chefs de village, marabouts, commerçants et leurs familles) qui, jouissant déjà d'une position privilégiée, renforce son pouvoir quand une opportunité, telle qu'un projet de développement, se présente. Et ces notables ont d'autant plus tendance à considérer qu'ils ont réalisé un investissement à rentabiliser que le droit d'entrée qu'ils ont acquitté pour faire partie de l'association qui gère la banque, le moulin à céréales où la pharmacie villageoise, est élevé.

Face aux difficultés, le plus souvent structurelles (variations des prix des céréales, privatisation par l'aristocratie villageoise etc.), le remède consiste à proposer des formations (gestion, comptabilité etc.) dont la mise en œuvre n'a d'autre but que de satisfaire les bailleurs de fonds, sensibles aux apparences, mais dont l'efficacité à enrayer l'érosion progressive du stock de céréales n'a jamais été prouvée. Le paradoxe est que les banques qui ont une gestion économique stricte (refus de la vente à crédit, fixation des prix en relation avec le marché), mais aucune influence en termes de réduction de la pauvreté locale car elles vendent à ceux qui peuvent payer cher et cash, ont une espérance de vie supérieure à celles qui font du social. De manière générale les banques doivent être réapprovisionnées périodiquement contrairement à leur objectif premier : avec un don ou un prêt d'argent ou de céréales permettre de constituer un stock de céréales qui, vendu, de préférence, en période de soudure aux adhérents et aux villageois, en difficulté devait procurer des fonds pour racheter ensuite davantage de céréales de manière à assurer la pérennité de son activité. Cette conception est fondée, comme celle qui est à l'origine des Offices céréaliers, sur une croyance, l'existence d'augmentations de prix à la période de soudure et d'une année sur l'autre. Or, la réalité infiniment plus complexe des fluctuations de prix peut contredire totalement ce schéma et empêcher la vente avec profit des céréales lors de la reconstitution du stock initial. De la même manière les stocks annuels constitués dans le passé par les Offices céréaliers ont connu des difficultés au niveau macro-économique car les céréales, souvent achetées trop cher, par l'intermédiaire de commerçants, ont dû être vendues à crédit ou bradées. Il a donc été nécessaire de faire appel à l'aide internationale pour financer la campagne suivante souvent avec les mêmes

<sup>200</sup> Nous utilisons cette expression pour éviter le terme communautaire qui suggère que la majorité des villageois serait impliquée dans la banque de céréales, ce qui loin d'être le cas.

<sup>201</sup> Le français pratiqué par les experts n'est, semble-t-il pas aussi riche que les langues africaines si l'on en croit un rapport sur la pauvreté dans un pays classé parmi les plus pauvres de la planète. Les privilégiés étaient en effet qualifiés de non-pauvres !

résultats. C'est pour tenter de mettre fin à cette spirale infinie du recours à l'aide internationale que des SNS pluri-annuels ont été créés dans les pays sahéliers. Nous avons montré à propos du Tchad, que les textes réglementant leur fonctionnement pas assez rigoureux et leur application laxiste, ouvraient la voie à des distributions gratuites, pas toujours justifiées par la situation réelle des attributaires récipiendaires mais souvent plutôt par des considérations politiques à court terme (élections législatives ou présidentielles). Le recours à l'aide internationale pour reconstituer le SNS est alors demandé (Arditi 1990). Il est fort probable que ce scénario, qui montre que les problèmes rencontrés par les Offices Céréaliers avant la mise en oeuvre des politiques libérales, continue à se poser de nos jours dans la plupart des pays sahéliers.

Au Mali, quatre types de banques ont été identifiés (Rapport BEFOR septembre 2005 ; rapport UPA Québec, décembre 2005) :

- les banques de céréales ou boutiques de ravitaillement, rendant accessible les céréales de bonne qualité à un prix abordable ;
- les boutiques de céréales, magasin de prévoyance, ou coopérative d'approvisionnement avec fonction principale d'assurer l'approvisionnement de toutes les familles pendant les 3 à 4 mois de soudure, permettant ainsi à la main d'œuvre de demeurer sur place pour exécuter les tâches agricoles ;
- les banques de céréales commerciales à vocation de régulation du marché, notamment par une gestion efficace des excédents céréaliers avec une mise sur le marché optimisée garantissant des revenus significatifs aux promoteurs.
- les banques de céréales ; greniers semenciers, surtout localisées dans les zones rizicoles éloignées des centres de production.

Les résultats de l'évaluation du CSA/BEFOR de septembre 2005, montrent que parmi les quelques 440 banques du Mali<sup>202</sup>, pour la plupart concentrées dans les régions de Mopti et de Gao :

- 76,6% sont en difficulté ;
- 80% des banques n'ont pu, après la première dotation, reconstituer leur stock ;
- toutes présentent des états financiers sommaires ;

Remarquons que ces résultats inquiétants sont d'une grande imprécision<sup>203</sup>. Ils sont muets sur la nature des difficultés rencontrées et ne peuvent donc fournir aucune indication sur les mesures qu'il faudrait prendre pour y remédier. Ceci ne trouble guère nos développeurs qui, tels des médecins qui seraient incapables d'effectuer le diagnostic d'une maladie, en préconisent déjà le remède ! On est en présence d'un cas de figure emblématique qui serait intéressant, s'il n'était le signe d'une manière de penser aberrante, mais très courante dans les milieux du développement.

Les dysfonctionnements qui ne manquent pas de survenir dans une banque de céréales, comme dans toute opération de développement, sont analysés de manière totalement superficielle (les ONG sous-traitantes d'un bailleur de fonds en sont par exemple immédiatement rendues responsables) et des formations conçues a priori, ressortissant au domaine du « renforcement des capacités », formule qui connaît un grand succès dans ces milieux, sont administrées lors de stages ou de séminaires<sup>204</sup> à ceux ou celles qui ont été hâtivement désignés comme bouc émissaires des échecs. À des systèmes de suivi-évaluation rigoureux qui aient pour objectif de comprendre la

<sup>202</sup> D'après Berg il y avait 400 banques au Mali en 1990, plus de 500 au Niger et au Sénégal et 1500 au Burkina.

<sup>203</sup> Ceux qui figurent dans une monographie de village réalisée au Niger par deux chercheurs ne le sont guère plus (Kilani & Mato 2000) dans la mesure où seuls le nombre de jours pendant lesquels la banque a ouvert en août 1996, le nombre de sacs vendus et le nombre de personnes servies figurent dans un tableau. Aucune indication n'est donnée sur le profil socio-économique des utilisateurs ni surtout sur les quantités achetées par famille. Celles-ci devraient, pour permettre de juger de l'efficacité du dispositif, être comparées avec sa production céréalière.

<sup>204</sup> Nous ne sommes pas prêts d'oublier qu'en 2004, au début d'une évaluation externe d'un projet d'une agence des Nations Unis, nous fut remis « un guide de soutien à l'évaluation » (sic) rédigé par les responsables. Ces derniers avaient déjà identifié tous les dysfonctionnements qui s'étaient manifestés et ceux qui en étaient responsables : les ONG sous-traitantes, et bien sûr le remède à apporter, le renforcement des capacités. Les évaluateurs externes que nous étions n'avaient donc plus qu'à aller à la piscine ou à faire du tourisme! Ce que bien sûr ils ne firent pas. Ceci montre bien que si dans certaines agences de développement le principe de l'évaluation externe est reconnu, il est dans la réalité totalement bafoué par ce genre de pratiques et par des tentatives constantes d'intimidation des évaluateurs.

nature exacte des dysfonctionnements, on préfère donc des approches normatives manichéennes<sup>205</sup> valorisant le respect de l'encadrement et de la hiérarchie qui sont à l'origine de cette situation. La pratique de l'auto-évaluation ou de l'évaluation interne, plus ou moins participatives, constitue un aspect important de cette approche biaisée.

L'examen attentif d'un rapport récent du CSA sur les banques de céréales créées en 2005<sup>206</sup> va permettre de préciser le propos. Conformément au contrat qui lie le CSA aux communes dans lesquelles ont été implantées des banques de céréales en 2005, deux missions annuelles de suivi évaluation doivent être réalisées dans le but « d'apprécier la gestion des stocks mis en place dans le cadre de l'atteinte d'une sécurité alimentaire durable » (Rapport CSA : 2) Il s'agit de :

- faire le point sur l'exécution des recommandations et instructions données lors du premier passage (celles-ci ne sont pas rappelées),
- évaluer le niveau de reconstitution des stocks,
- vérifier les conditions de stockage, la qualité des infrastructures, les outils de gestion, la fonctionnalité des comités de gestion etc,
- identifier les problèmes rencontrés et échanger avec tous les acteurs concernés sur les solutions envisagées,
- mesurer l'impact des banques de céréales sur la disponibilité et l'accessibilité des populations et sur les prix,

La mission s'est donc rendue sur le terrain<sup>207</sup> pour réaliser l'évaluation de 201 banques de céréales dans les régions de Kayes (41 banques), de Koulikoro (23 banques), de Sikasso, de Ségou, de Mopti, de Tombouctou, de Kidal<sup>208</sup>. En outre 35 associations du district de Bamako et de Koulikoro ont aussi été bénéficiaires de stocks de céréales pour la création d'une banque. Le corps du rapport est composé d'un tableau à sept colonnes dans lequel figure les intitulés suivants : Cercles, Communes, Stock initial, Stock reconstitué, Fonds disponibles, Taux de reconstitution et Observations spécifiques. Si les quantités de céréales allouées aux communes varient de 15 à 50 tonnes aucune explication n'est fournie pour justifier ces différences (population de la commune, activités, niveau de revenus etc.). Plus surprenant ni la date de création de la banque ni surtout le type de céréale alloué n'est précisé ! Ceci est d'autant plus étonnant, on l'a sans doute compris, que les évaluateurs s'intéressent à juste titre aux taux de reconstitution du stock. Celui-ci est globalement de 57 % (le rapport précise 57, 69 % !) et les fonds disponibles devraient pouvoir permettre d'acheter 1240 tonnes de céréales à un prix de 125 FCFA le kg (sans doute du maïs mais cela n'est pas précisé !) Comment interpréter ce taux de reconstitution quand on ne sait ni quelles céréales ont constitué le stock initial ni quelles céréales ont été achetées pour le remplacer ! Un stock initial de riz peut avoir été reconstitué en maïs, en mil ou en sorgho qui sont bien meilleur marché, de telle manière que le taux de reconstitution dépasse alors 100 %. C'est effectivement le cas dans plusieurs communes et cela contribue à augmenter la moyenne. Alors qu'un stock initial de riz ne peut être reconstitué en riz ! Dans la rubrique observations spécifiques on trouve des constatations qualitatives telles que :

- existence ou absence d'un compte bancaire,
- prix de vente trop bas (d'où difficulté de reconstitution),
- situation confuse,
- 2 tonnes vendues à crédit,
- aucune comptabilité tenue, mauvaise gouvernance (sic),
- bon résultat, doit mieux faire pour partager les résultats avec les autres<sup>209</sup> (sic) etc.

<sup>205</sup> Sous le nom d'évaluation, on m'a donné au Niger une liste dans laquelle figurait le nom du village, l'année de création de la banque et le volume du stock initial de céréales !

<sup>206</sup> *Rapport de synthèse des missions de suivi-évaluation des banques de céréales installées en 2005 par le Commissariat à la Sécurité Alimentaire*. Présidence de la République. Commissariat à la Sécurité Alimentaire, mars 2007.

<sup>207</sup> On ignore sa composition et le temps effectif passé.

<sup>208</sup> Aucune information n'est fournie sur la composition de cette mission, ni sur la compétence de ses membres, ni enfin sur le temps qu'elle a passé sur le terrain. Ces « oublis » ne peuvent que susciter le doute sur ses objectifs réels.

<sup>209</sup> Le style « instituteur » corrigeant une copie pourrait prêter à sourire s'il n'était le symptôme très préoccupant d'un état d'esprit manichéen, sans doute né à l'époque coloniale, mais qui perdure de nos jours, qui consiste à séparer le bon grain de l'ivraie dans de nombreux domaines.

Les nombreuses imprécisions et le choix d'indicateurs tout aussi imprécis (le taux de reconstitution) ont pour conséquence que l'exercice ne peut en aucun cas être considéré comme une évaluation dont l'objectif serait d'analyser en profondeur les dysfonctionnements dans le but d'améliorer le dispositif mis en place ou, le cas échéant, de... l'abandonner.

Une partie du rapport est ensuite consacrée aux associations bénéficiaires du district de Bamako et de Koulikoro. Elles ont reçu du maïs et du riz et leur taux moyen de reconstitution qui est de 20, 27 % est considéré comme très bas. En conséquence, les évaluateurs proposent d'appliquer à 8 associations<sup>210</sup> les dispositions de l'article 5 du protocole d'accord avec le CSA. Celles-ci stipulent que la banque doit être fermée si les ressources disponibles sont inférieures à la moitié de la valeur du stock de départ.

D'après la synthèse du rapport, plus de la moitié des banques ont reconstitué leur stock initial et 1.240 tonnes peuvent encore être achetées sur la base de 125 FCFA le kilo (à ce prix on ne peut acheter que du mil, du sorgho ou du maïs alors que certaines banques ont reçu du riz comme stock initial !) La région de Bamako ayant, avec environ 20 %, le taux moyen de reconstitution le plus faible du pays, les évaluateurs se demandent s'il faut trouver un autre moyen d'aider les couches sociales vulnérables. Des cas de détournements sont aussi signalés par les évaluateurs qui souhaitent voir leurs responsables punis. « Les crédits tuent les banques de céréales » et les difficultés à reconstituer les stocks à Bamako et dans les régions du Nord – car les prix des céréales étant élevés<sup>211</sup>, l'argent de la vente est conservé et fait sans doute l'objet de nombreuses convoitises – sont présentés comme les principaux problèmes rencontrés. Les besoins en formation viennent en dernier dans cette présentation – ce n'est sans doute pas un hasard – comme si les évaluateurs croyaient peu à ce médicament miracle, en l'absence de diagnostic pertinent. Dans cette longue liste de recommandations aux communes, aux gouvernorats et au CSA figure celle-ci qui peut paraître un peu surprenante : mettre en place un service d'appui et de suivi des banques de céréales au sein du CSA !

Le rapport conclut pourtant de manière optimiste et très plate, comme le rapport sur les DAG, en affirmant que « *ces résultats encourageants ne doivent pas nous empêcher d'améliorer notre perception de la chose publique et aussi corriger les quelques difficultés de gestion que les banques de céréales connaissent aujourd'hui à travers un changement de comportement et le renforcement des capacités des gestionnaires des banques de céréales* » (Rapport CSA : 45).

La lecture de l'abondante littérature grise consacrée aux banques de céréales par les ONG permet de constater que celle-ci ne se démarque pas de manière fondamentale des rapports du CSA et que des méthodes d'évaluation interne, tout à fait comparables, sont utilisées. Cette lecture met, à notre sens, en lumière le fait, assez surprenant lui aussi, que les pratiques paysannes de stockage et l'existence de greniers en pisé pour conserver les céréales dans le cadre de l'unité de production familiale ne sont pratiquement jamais mentionnées. Discrétion d'autant plus étonnante que l'immense majorité des producteurs les utilisent, que leurs réserves de grains sont les plus importantes du pays et que ces pratiques sont attestées depuis plusieurs millénaires ! En conséquence, les relations entre greniers familiaux et banque de céréales ne sont jamais explicitées comme si la création de cette dernière avait eu pour effet de faire disparaître les premiers. Doit-il exister des relations de complémentarité entre les deux systèmes ? La banque doit-elle remplacer le stockage paysan ? Telles sont les premières questions qu'on devrait se poser mais dont la réponse ne figure dans aucun document consulté. Oubli d'autant plus curieux que ces ONG revendiquent souvent une identité caractérisée par la proximité avec le monde paysan. Celle-ci ne devrait-elle pas impliquer une connaissance de pratiques paysannes ancestrales qui ont prouvé leur efficacité ?

Si *a priori* les banques de céréales et les distributions gratuites constituent deux modes différents de lutte contre l'insécurité alimentaire, notre analyse nous incite pourtant à les rapprocher car ils sont moins opposés qu'il n'y paraît à première vue. La majorité des banques de céréales ayant en effet une espérance de vie limitée, comme cela a déjà été établi depuis longtemps par des évaluations externes, elles doivent donc être réapprovisionnées d'autant plus souvent par l'OPAM et le CSA que la gestion pratiquée est « sociale » (pratique du crédit, dons aux

<sup>210</sup> La décision d'ATT, de briguer un troisième mandat en 2012, nous incite à douter que cette clause soit appliquée.

<sup>211</sup> Les prix sont élevés parce qu'ils ont augmenté, ce qui montre que les clients qui ont acheté à la banque ont sans doute payé les petites quantités de céréales qu'ils ont pu obtenir, un peu moins cher que sur le marché. L'inconvénient est qu'il faut ensuite, pour reconstituer le stock initial à l'identique, ce qui semble être le critère retenu par les évaluateurs, racheter des céréales plus chères. La conception des banques de céréales repose, comme nous l'avons déjà signalé, sur l'idée que les filières céréalières se caractérisent par l'existence de variations régulières de prix en période de soudure.

nécessiteux etc.) et que les recettes sont faibles. À notre sens, quand le crédit n'est pas remboursé, il s'agit donc, de distributions alimentaires déguisées et par conséquent gratuites<sup>212</sup>. Quand le stock initial ne peut être reconstitué car les prix ont augmenté, c'est l'argent, conservé dans la caisse, qui a tendance à disparaître. On peut donc s'étonner que cette comparaison ne figure dans aucune évaluation du PRMC. Bien qu'on ignore le nombre exact de personnes qui ont bénéficié, d'une manière ou d'une autre, des céréales, on ne peut s'empêcher de penser que la création en 2005 de banques de céréales ainsi que leur gestion laxiste relèvent, de même que les distributions gratuites non ciblées, d'une politique de saupoudrage, parfaitement adaptée à un contexte politique préélectoral<sup>213</sup> et, plus généralement, à une pratique clientéliste du pouvoir d'État.

Rien ne prouve donc quand on analyse l'évaluation interne des DAG<sup>214</sup> par le CSA que les plus nécessiteux en aient été les principaux bénéficiaires et que les pauvres qui, par chance, en ont reçu, aient pu traverser une conjoncture difficile. Un responsable du SCAC auquel nous demandions comment la France, qui avait fourni une partie de l'aide alimentaire destinée aux DAG, « évaluait » ce type d'action, nous répondit spontanément et sans aucun état d'âme : « *Je fais confiance à l'administration* »<sup>215</sup>. Ceci revient à reconnaître que le principe même d'une évaluation externe de ce type d'opération est rejeté. Quant aux banques de céréales, il est évident qu'elles existaient déjà, au Mali et ailleurs, depuis au moins trois décennies, qu'elles avaient déjà fait l'objet de critiques argumentées et que certains avaient déjà, parfois de manière provocatrice, posé la question : « *Faut-il brûler les greniers communautaires ?* »<sup>216</sup>.

L'examen attentif des « évaluations », très « positives », réalisées le plus souvent au pas de course par du personnel appartenant en général aux organismes qui les avaient mises en œuvre<sup>217</sup>, bafouant ainsi le principe même de l'évaluation externe indépendante, ne peut qu'éveiller les soupçons. Ces « évaluations » confortent l'idée que le véritable objectif de ces « visites de terrain » (parfois qualifiées de « descentes ») est de masquer la réalité, de manière, souvent maladroite d'ailleurs et peu argumentée, car les critères choisis sont, comme nous l'avons montré, très contestables. Ils ne permettent, en effet, en aucun cas d'analyser en profondeur les dysfonctionnements, rendant ainsi impossible toute démarche de compréhension et d'amélioration du système. Le fait que ces actions ont été, dès le départ, instrumentalisées par le pouvoir politique avec comme principale préoccupation à court terme l'élection présidentielle, explique sans doute le choix d'une technique de saupoudrage de l'aide alimentaire. Cet aspect n'a pas d'ailleurs échappé à la presse d'opposition qui y a consacré de nombreux articles.

Loin de concerner exclusivement des organismes locaux, ces pratiques « d'évaluation » visent à légitimer à tout prix les actions menées. Fortement influencées par une pensée qui se veut positive, elles sont désormais monnaie courante dans les milieux du développement (agences des Nations Unies, UE, ONG, interventions humanitaires etc.) où l'on recrute de plus en plus « d'experts-galop » et de chargés de communication utilisant pour promouvoir leurs actions un vocabulaire<sup>218</sup> et des slogans proches de ceux de la publicité<sup>219</sup>. Les agences internationales, telles que l'UNICEF ou le HCR,

<sup>212</sup> Notre interprétation se justifie par le fait que les distributions gratuites ont de plus en plus de mal à être justifiées vis à vis des donateurs du PRMC, ce qui n'est pas (encore) le cas des banques de céréales. Le rôle de plus en plus important joué dans ce domaine par des donateurs tels que l'Arabie saoudite fait l'objet d'articles de presse (*Orange Mali* 4/10 /2008. Sécurité alimentaire : L'Arabie Saoudite renfloue les banques de céréales).

<sup>213</sup> Une femme a déclaré que ce contexte avait tendance à devenir permanent car les élections se préparent longtemps à l'avance (Cf. Alain Marie).

<sup>214</sup> *Rapport de synthèse des missions de suivi-évaluation des banques de céréales installées en 2005 par le Commissariat à la Sécurité Alimentaire*. Présidence de la République. Commissariat à la Sécurité Alimentaire, mars 2007.

<sup>215</sup> Dans un texte consacré à la crise de 2005 au Niger, Mariatou Koné écrit : « *les populations de certains départements, de certains villages ou même des familles au sein d'un même village, voire des individus à l'intérieur d'un même ménage ont été exclus des distributions de vivres* » (Koné 2007 : 534).

<sup>216</sup> C'est en effet le titre d'un article de chercheurs du Cirad (Tessier & alii 2005).

<sup>217</sup> Il est fréquent que, ni le nom des évaluateurs, ni la durée de la mission, ne soient mentionnés.

<sup>218</sup> L'utilisation d'un vocabulaire médical nous rappelle que nous avons affaire à un continent malade!

<sup>219</sup> L'audiovisuel joue désormais un rôle très important dans ce domaine. Un chargé de communication d'une agence des Nations Unies nous a montré, il y a quelques années, un film dans lequel les « bénéficiaires » remerciaient de manière très appuyée (cris de joie, chants etc.) les responsables d'un projet que nous devions évaluer. L'homme nous a ensuite déclaré qu'il n'était donc plus nécessaire de se rendre sur le terrain. Conseil que, bien sûr, nous n'avons pas suivi.



organisent aussi, de plus en plus des visites éclair de vedettes de cinéma et du show-business qui ignorent tout des pays et des populations qu'elles visitent mais qui viennent par leur seule présence légitimer les actions menées. Ces pratiques ont pour but évident de permettre au système de l'aide internationale de se reproduire en suscitant la compassion et la charité du public occidental que des campagnes de publicité fondées sur des photos chocs d'enfants décharnés et des collectes de fonds sur la voie publique réactualisent périodiquement. Remarquons pourtant que ces manières de dire et de faire ne contribuent guère à mettre en œuvre des actions efficaces à long terme, en contradiction totale avec les objectifs, pourtant hyper médiatisés, des grandes agences internationales qui prônent un développement « durable » dans les pays africains et, proposent de réduire de moitié la pauvreté et de donner une éducation primaire pour tous. On peut légitimement craindre que ces objectifs dits du « Millénaire », ne soient, comme la plupart des slogans similaires utilisés dans le passé par ces mêmes organismes, rapidement oubliés.

## En guise de conclusion

L'analyse critique des discours et des actions mises en œuvre dans le domaine alimentaire, de la période coloniale à nos jours, montre, comme le suggère le titre de notre travail, bien davantage une continuité que des ruptures. En effet, les productions vivrières ont été délaissées à la période coloniale tandis que l'intérêt pour les cultures de rente ne se démentait pas. Les colonies devaient avant tout rapporter à la métropole, grâce à un impôt de capitation et à l'exportation de matières premières qui, une fois transformées dans les industries européennes, étaient renvoyées sous forme de biens manufacturés devenant peu à peu accessibles aux populations locales. Cette évolution, on l'a vu, n'a pas empêché la survenue de famines meurtrières contre lesquelles le pouvoir colonial s'est montré assez laxiste en continuant à percevoir l'impôt, à réquisitionner de la main d'œuvre et à lever des troupes.

L'Office du Niger qui commence dans les années 1930 à produire du coton et du riz, absorbe la plus grande part des crédits destinés à l'Afrique Occidentale. Ce n'est qu'à partir de 1970 que les surfaces irriguées sont intégralement réservées au riz et que le coton pluvial est, comme dans les autres pays africains, introduit dans son milieu naturel la zone soudanienne (« le sud Mali ») où il connaîtra un développement rapide. L'option en faveur de la riziculture irriguée, qui n'est pas spécifique au Mali, n'en est pas moins problématique. En effet, les céréales telles que le mil et le sorgho qui sont jusqu'à aujourd'hui cultivées sous pluie avec de faibles rendements n'ont jamais fait l'objet d'un grand intérêt de la part de la recherche agronomique alors qu'elles constituent la base de l'alimentation des populations rurales et urbaines. Très peu de travaux ont de manière générale cherché à dresser l'inventaire des variétés locales de mil et de sorgho ni à fortiori à les améliorer. Les paysans sahéliens ont donc dû compter sur leurs savoirs et leur force de travail, pourtant bien dévalorisés depuis la période coloniale, pour survivre en milieu aride car les innovations techniques (traction animale principalement) étaient réservées aux producteurs de coton et aux riziculteurs de l'Office du Niger. Avec la création de l'OPAM, dans les années 1960, qui a imposé des prix très bas aux producteurs de céréales, la situation n'a fait qu'empirer. Les différents régimes qui se sont succédés de l'indépendance en 1960 à nos jours, n'ont en effet eu de cesse, dans le domaine alimentaire, de privilégier les agents de l'État (fonctionnaires, militaires etc.) qui constituaient, il est vrai, leur base sociale. Ces pouvoirs ont en outre pratiqué, parfois de manière discrète, une politique d'alliance avec les grands commerçants alors que les discours en faveur de l'intervention de l'État (rôle de l'OPAM) occupaient le devant de la scène.

La mise en œuvre des politiques libérales à partir de 1980 a certes permis, grâce à la coordination des principaux bailleurs de fonds, de mettre fin, avec la création du PRMC, à l'anarchie et à l'inefficacité qui régnait en matière d'aide alimentaire en nature (excédents européens et américains). Il est en effet préférable qu'en cas de crise alimentaire les céréales distribuées gratuitement ou vendues à prix subventionnés aient été achetées localement et fassent, de ce fait, partie des habitudes alimentaires des populations. Pourtant, notre analyse s'est efforcée de montrer, malgré le faible nombre d'évaluations externes et indépendantes et l'abondance d'évaluations internes, très complaisantes, des DAG et des banques de céréales par le CSA, que ces actions, pourtant libellées développement durable, s'inscrivaient, comme dans le passé, dans une politique clientéliste « de saupoudrage ». L'objectif étant, d'empêcher à très court terme l'arrivée massive de pauvres à Bamako et à plus long terme de remporter les élections.

Bien que les raisons profondes de l'antagonisme entre le CSA et les bailleurs de fonds n'aient pas été médiatisées, la volonté du pouvoir d'augmenter le volume du stock de sécurité à 100.000

tonnes se heurte depuis quelques années à leur hostilité. Celle-ci s'explique sans doute par le fait qu'avec la création du SNS, s'était manifesté un espoir des donateurs de se voir de moins en moins sollicité par le gouvernement malien pour le reconstituer périodiquement. Le stock pluri-annuel de céréales n'a donc, semble-t-il, jusqu'à aujourd'hui, pas permis de résoudre les problèmes qui n'avaient pu l'être jusqu'à présent et d'acquérir une autonomie en matière de sécurité alimentaire qui devait affranchir le pays de manière définitive de la tutelle de ses bailleurs de fonds. Face à cette situation, le Pouvoir, cherche comme par le passé, le soutien de pays ayant dans ce domaine de faibles exigences ou de nouvelles sources de revenus à investir dans la sécurité alimentaire (production aurifère par exemple).

L'émergence de notions nouvelles telles que celle de souveraineté alimentaire qui privilégie l'agriculture familiale, la préservation de la biodiversité, la lutte contre les OGM etc. semble avoir les faveurs du gouvernement malien. Elle suscite à l'évidence de nombreux espoirs. Pourtant, ce mouvement altermondialiste ne saurait faire oublier par ses discours et ses slogans actuels des décennies de déni des savoirs et des cultures locales et d'absence de recherche agronomique sur les cultures vivrières. Il est d'autant plus important que ce mouvement et d'autres atteignent rapidement leur maturité et puissent traduire en actes leurs propositions généreuses que, dans les milieux du développement, il n'est loin d'être évident que leurs idées aient fait jusqu'à aujourd'hui de nombreux adeptes.

## Bibliographie

- AFRIQUE VERTE 2006. *Étude sur les banques céréalières dans les zones d'intervention d'Afrique Verte au Niger*. Paris.
- AMSELLE, J.L., 1977. *Les négociants de la savane*, Paris.
- AMSELLE, J.L., 1990. Fonctionnaires et hommes d'affaires au Mali, *Politique Africaine* n° : 63-72.
- AMSELLE, J.L., 1992. La corruption et le clientélisme au Mali et en Europe de l'Est : quelques points de comparaison. *Cahiers d'Etudes Africaines*, pp 629-642, n° 128.
- AMSELLE, J.L., THENEVIN, P, YUNG, JM 1986. *Évaluation du Programme de Restructuration du Marché Céréalière au Mali*, Ministère des Relations Extérieures.
- ARDITI, C. 1986. *Les activités de l'Office National des céréales en 1985 : commercialisation de l'aide internationale et de la production locale (Tchad)*, SEDES, 127 p. et annexes.
- ARDITI, C, SCHULMAN, JP, 1987. Systèmes de production et développement agro-pastoral, volume 5, in *Schéma de développement agropastoral de l'ORD de l'Est* (Burkina Faso). SEDES.
- ARDITI, C. 1990. *Économie et politique céréalière dans la zone sahélienne : l'exemple du Tchad*, Paris, INSEE, 1990, 70 p. (Brochure AMIRA n° 60 ; Préface de Ph. Couty).
- ARDITI, C. et YUNG JM, 1990. *Évaluation des opérations de substitutions monétaires à l'aide alimentaire (Mali, Niger, Soudan, Tchad 1988)*, SEDES, 173 p.
- ARDITI, C, HANKEY ,P 1991. *Évaluation socio-économique et financière de l'Office National des Céréales, Tchad (1984-1990)*, Agrar Consulting GMBH, 2 volumes.
- ARDITI, C. 1993. Commerce, Islam et Etat au Tchad (1900-1990)", in E. Grégoire et P. Labazée, *Grands commerçants d'Afrique de l'Ouest*, Paris, Karthala : 174-220.
- ARDITI, C. 1996. Tchad: paysans, commerçants et Etat; une histoire mouvementée. 117-134, in Tubiana, Luxereau et Arditi, *Les dynamiques du changement en Afrique sub-saharienne. Freins et impulsions*: 117-134 Paris, L'Harmattan. 1996.
- ARDITI, C. 2000 Du " prix de la kola " au détournement de l'aide internationale : clientélisme et corruption au Tchad (1900-1998) in *Monnayer les pouvoirs. Espaces, mécanismes et représentations de la corruption*, G.Blundo ed, PUF/IUED, Paris,
- ARDITI, C. 2005. Niger : chronique d'une évaluation censurée ou comment une agence des Nations Unies fabrique un bilan positif de son action contre l'insécurité alimentaire, la marginalisation des femmes et la pauvreté. *Revue Tiers Monde*, n° 184, octobre-décembre 861-881.
- ARDITI, C. 2005. Les interventions de l'État dans la commercialisation des céréales (Tchad) 649-666. in Raimond C, E Garine, O Langlois (eds) *Ressources vivrières et choix alimentaires dans le bassin du Lac Tchad*, IRD.
- AUFFRET H & al., 1974, *Production et commercialisation des céréales, Tchad*, (2 vol.), Nations Unies.
- BAILLEUL, C. 2005. *Sagesse bambara. Proverbes et sentences*. Bamako.
- BAZILE, D. & alii. 2003. Stratégies payannes de la valorisation de la biodiversité du sorgho. Cas du Mali : 635-650 in DUGUÉ, P & JOUVE, E. *Organisation spatiale et gestion des ressources et des territoires ruraux*. Actes du colloque international 25-27 février 2003. Montpellier.
- BERG, E 1977. *Commercialisation, politique des prix et stockage des céréales au Sahel*, (2 Vol.) CILSS/Club du Sahel.
- BERG, E & KENT, L. 1991. *The Economics of Cereal Banks in the Sahel*. USAID/DAI, 150 p.
- BERGERET, A. 1985. Les sociétés indigènes de prévoyance : du Maghreb à l'Afrique Noire, dérive d'une institution : 171-191, in *Les techniques de conservation des grains à long terme*. Paris.

- BIEP, 1991. *Etude sur l'utilisation des semences sélectionnées dans le Sahel. République du Tchad*, FAO, 131 p.
- BONFIGLIOLI, A.M. *Le bâton et la houe. Une introduction à l'agro-pastoralisme du Sahel tchadien*, 1986 (non paginé).
- BRUEL, G. 1935. *La France Équatoriale Africaine*, Paris.
- CLAY, E.J. & YORK, S (eds) 1987. Information and emergencies: a report on the 5 th food aid seminar. *IDS Discussion paper 236*, Institute of Development Studies.
- COOPER BM 2005. La rhétorique de la mauvaise mère : 199-226 in CROMBÉ X & JÉZÉQUEL J.H. *Niger 2005. Une catastrophe si naturelle*. Paris
- COUTY P. 1965. Notes sur la production et le commerce du mil dans le département du Diamaré (Nord-Cameroun)", *Cahiers ORSTOM*, série Sciences Humaines, 11.09 pp 3-88.
- COOK AD, CUEVAS C.E, GRAHAM D.H. 1990. *Trader finance in Chad and Niger : case studies for agricultural and pastoral products*. USAID. Washington DC.
- COUTY, Ph. Notes sur la production et le commerce du mil dans le département du Diamaré (Nord-Cameroun)", *Cahiers ORSTOM*, série Sciences Humaines, 11.09.1965, pp. 3-88.
- CREAC'H, P 1993. *Se nourrir au Sahel. L'alimentation au Tchad 1937-1939*. Collection PMCT, L'Harmattan.
- DÉMBÉLE, N.N. & STAATZ, J. 1999. *The response of Cereals Traders to Agricultural Market Reform In Mali*. Staff Paper 99-27. Michigan State University
- De WAAL, A 1988. Refugees and the creation of famine: the case of Dar Masalit, Sudan, *Journal of Refugee Studies* Vol 1, n° 2.
- DIAKITE, L. 2006. *Fonctionnement du marché céréalier au Mali. Une analyse néo-institutionnelle de son organisation et son efficacité temporelle et spatiale*. Thèse de Doctorat de Sciences Economiques. Université de Ouagadougou (Burkina Faso)
- DUCOMMIN, G & alii 2005. *Commercialisation vivrière paysanne, marchés urbains et options politiques au Burkina Faso*. Projet de recherche TASIM-AO. Rapport final de synthèse.
- DUFFIELD, M.R. 1984. The blue Nile lorry trade: its nature and relevance", in MANGER, L.O. (ed.) *Trade and traders in the Sudan*, Bergen.
- DUROJAIGE , B.O. & AIHONSU J.O.Y. 1988. Market integration and saesonal prices of staple foodstuffs: a case study of Ogun State, Nigeria, *Food Policy*, Vol 13, n° 4.
- EGG, J & GABAS, J.J.(eds) 1997. *La prévention des crises alimentaires au Sahel. Dix ans d'expérience d'une action menée en réseau 1985-1995*. Club du Sahel. OCDE. Paris.
- EJIGA, N.O.O. *Economic Analysis of Storage, Distribution and Consumption of Cowpeas in Northern Nigeria*, Ph D., Cornell University, 1977.
- FREUD, C,1988. *Quelle coopération ?* Paris. Karthala,
- GAGNON G, 1986 Le commerce privé des céréales au Mali pp in. *Colloque sur les politiques céréalières dans les pays sahéliens*, Mindelo.
- GIDE, C. 1898. *Principes d'économie politique*. Paris.
- GRÉGOIRE,E 1990. L'État doit-il abandonner le commerce des vivres aux marchands ? *Politique africaine*, pp 63-70. n° ?
- GRÉGOIRE,E & LABAZÈE, P (eds) 1993. *Grands commerçants d'Afrique de l'Ouest. Logiques et pratiques d'un groupe d'hommes d'affaires contemporains*, Paris, Karthala.
- GUGGENHEIM, H & DIALLO, H.H. 1977. *Grain storage in the fifth region of Mali. Problems ans solutions*. USAID.
- HARTOG, F. 2003. *Régimes d'historicité. Présentisme et expériences du temps*. Paris.
- HAY, R.W. 1986. Food aid and relief development strategies, *Disasters* vol 10 N° 4.
- HAYS H.M.Jr 1975. *The marketing and Storage of Food Grains in Northern Nigeria*. Ahmadu Bello University, Zaria.
- HARRISS, B. « There is a Method in my Madness, or is it vice versa ?" *Food Research Institute Studies* 17 (2), 1979, pp. 197-218.
- HARRISS, B 1982. *Agricultural Marketing in the Semi-Arid Tropics of West Africa*. Development Studies Occasional paper n° 17. University of East Anglia 133 p.
- IDET/CEGOS 1976. *Étude des structures de prix et des mécanismes de la commercialisation des mils et sorghos*. 3 tomes.
- ITALTRENDE & alii 2007. *Étude relative au stock de sécurité alimentaire*. République du Mali.
- JAMIN J.Y.& DOUCET M.J. 1994. La question foncière dans les périmètres irrigués de l'Office du Niger (Mali) pp 65-82 in *Cahiers de la Recherche Développement* n° 38.
- JONES, W.O. 1970. Measuring the Effectiveness of Agricultural Marketing in Contributing to Economic Development: Some African Exemples, *Food Research Institute Studies*, 9, pp. 175-196.
- JOSSERAND H. 1986. *Atelier sur la collecte et le traitement des informations nécessaires au service de la stratégie alimentaire nationale*, Niamey,
- KAPLAN S L. 1988. *Les ventres de Paris. Pouvoir et approvisionnement dans la France d'Ancien Régime*. Paris. Fayard.
- KILANI, M & MATO, M.W. 2000. *Gomba hausa. Dynamique du changement dans un village sahélien du Niger*. Lausanne.
- KONE, M. 2007. Enjeux et débats autour de la crise alimentaire 2005 et de la malnutrition au Niger : 527-551 in BIERCHENK, T, BLUNDO, G, JAFFRE, Y, TIDJANI ALOU M. *Une anthropologie entre rigueur et engagement. Essais autour de l'oeuvre de Jean-Pierre Olivier de Sardan*. Apad- Karthala.

- LEMARCHAND, R. 1989. African Peasantries, Reciprocity and the Market. The Economy of Affection Reconsidered. *Cahiers d'Etudes Africaines*, 33-67, n° 113.
- LYÉE de BELLEAU, M, 1945. *Du Cameroun au Hoggar*. Paris.
- LYNTON-EVANS, J & RUCHE, A, 1982. *Evaluation of the efficiency and impact of the EEC food aid programme: country report Mali*, Africa Bureau Cologne.
- LUXEREAU A & ROUSSEL B 1997. *Changements écologiques et sociaux au Niger*. Paris. l'Harmattan.
- MAGASA, A 1978. *Papa Commandant a jeté grand filet devant nous : les exploités des rives du Niger*, Paris.
- MAGRIN G., 1999. *Des famines au Tchad utile : Réflexions sur les relations entre coton et sécurité alimentaire dans la zone soudanienne du Tchad*, CIRAD-PRASAC (Observatoire du développement), 87 p.
- MAGRIN G, 2001. Le sud du Tchad en mutation. Des champs de coton aux sirènes de l'or noir, Sépia, 427 p
- MARIE A (ed). 1997.<sup>20</sup> *L'Afrique des individus*. Paris.
- MEILLASSOUX C & FORDE D. (eds) 1971. *The development of indigenous Trade and Markets in West Africa*. Londres.
- NETCHO, A. 1997. *Mangalmé 1965, la révolte des Moubi*, Paris.
- OLIVIER de SARDAN, JP. 1995. *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris.
- PANHUYS, H 1973. *Rapport au gouvernement du Mali sur le problème de la commercialisation des céréales*. FAO.
- PERROT. N, GONNE S, MATHIEU, B. 2005. Biodiversité et usages alimentaires des sorghos muskwaari au Nord-Cameroun, pp 243-261, in RAIMOND, C, GARINE, E, LANGLOIS, O. in *Ressources vivrières et choix alimentaires dans le bassin du lac Tchad*. Paris. IRD. Collection Colloques et Séminaires.
- PÉROUSE de MONCLOS M.A. 2006. Les humanitaires à l'épreuve du feu dans le contexte de conflits armés ; regards croisés sur l'aide, du donneur au bénéficiaire : 289-316 in BARÉ JF (ed). *Paroles d'experts. Études sur la pensée institutionnelle du développement*. Paris.
- POLLET, E. & WINTER. G. 1971. *La Société Soninké (Dyahunu)*. Mali, Bruxelles,
- PORTÈRES, R 1950. Vieilles agricultures de l'Afrique intertropicale. *Agronomie Tropicale* N ° 9-10 : 489-507.
- Rapport de synthèse des missions d'évaluation interne des distributions gratuites dans les 83 communes bénéficiaires (Kayes, Koulikoro, Ségou, Mopti, et Tombouctou)*. Présidence de la République. Commissariat à la Sécurité Alimentaire, avril 2005.
- Rapport de synthèse des missions de suivi-évaluation des banques de céréales installées en 2005 par le Commissariat à la Sécurité Alimentaire*. Présidence de la République. Commissariat à la Sécurité Alimentaire, mars 2007.
- Rapport de la foire de diversité de semences de Cinzana/Ségou (12 mars 2005)*. Projet Foire de diversité des semences IER/URG-CPAD-FODESA. Ministère de l'Agriculture. Institut d'Économie Rurale. Direction scientifique. Unité des ressources génétiques.
- RAYNAUT C. *La circulation marchande des céréales et les mécanismes d'inégalité économique. Le cas d'une communauté villageoise haoussa*, Bordeaux, 1973.
- RINGEL S 2008. *Désirs et croyances dans l'aide humanitaire. Ethnologie des camps de réfugiés du HCR à l'est du Tchad*. Thèse EHESS sous la direction de B. Glowczewski.
- ROBERTS, T. 1980. The emergence of a grain market in Bamako 1883-1908, *Revue Canadienne des Etudes Africaines* vol 14, n° 1 : 55-81.
- ROGERS B.L. & LOWDERMILK, M. 1991. Price Policy and Food Consumption in Urban Mali. *Food Policy* 16, 461-473.
- RONDEAU, C & BOUCHARD, H. 2007. *Commerçantes et épouses à Dakar et Bamako*, Paris .
- ROSENBERGER, B. 2001. *Société, pouvoir et alimentation. Nourriture et précarité au Maroc précolonial*. Rabat.
- RICHARDS P, 1985. *Indigenous African Revolution*. Londres
- SANOGO , B. 1993. *Le commerce à Bamako* : 185-202 in Bamako. Bordeaux.
- SAUL, M. 1985. *The Marketing of Grain in Burkina Faso: An Interpretation on the Basis of Fieldwork*, University of Illinois.
- SAUTTER, G *Le chemin de fer Bangui-Tchad dans son contexte économique régional* Société Civile d'Études du Chemin de Fer de Bangui au Tchad, Bangui, 1958
- SAVINEAU, D. 2007. *La famille en A.O.F. Condition de la femme*. Rapport inédit. Paris.
- SCHREYGER, E. 1983. *L'Office du Niger au Mali : la problématique d'une grande entreprise agricole dans la zone du Sahel*, Paris.
- SCHWARTZ, A. 1999. Culture du coton, sécurité alimentaire et développement durables dans les savanes de l'Afrique subsaharienne. L'exemple du Burkina Faso pp 189-198 in *Sécurité alimentaire et développement durable*. Paris.
- SERRES, M. 1992. *Eclaircissements. Entretiens avec Bruno Latour*. Paris.
- SHERMAN J.R. SHAPIRO, K.H. GILBERT E. 1986 *The dynamics of grain marketing in Burkina Faso*. CRED, University of Michigan, University of Wisconsin, USAID7Volumes.

- TESSIER, A DUTEURTRE, G, MAGRIN, G. 2005. Faut-il brûler les greniers communautaires ? Quelques éléments de réflexion pour des politiques de sécurité alimentaire en zone sahélo-soudanienne, pp. 667-696, in : *choix alimentaires dans le bassin du lac Tchad* Colloque Mégatchad, IRD, Colloques et Séminaires.
- THENEVIN, P et alii, 1990. *Évaluation de la politique des prix et de la commercialisation du paddy et du riz à l'Office du Niger*.
- THOMAS, M, SHARP, K, MAXWELL, S and alii. 1989. *Food Aid to Subsaharan Africa : a review of the literature*, World Bank and World Food Program.
- WESTNEAT & alii. 1991. *Étude des marchés de Bangui*, Rapport final, AFRICARE/Projet de Développement des Entreprises Rurales.

# La politisation des dispositifs institutionnels de sécurité alimentaire au Mali : de la libéralisation au retour de l'Etat

Ivan Crouzel  
Politologue  
[ivancrouzel@gmail.com](mailto:ivancrouzel@gmail.com)

## Résumé :

Le dispositif malien de gestion de la sécurité alimentaire a évolué selon les fluctuations des référentiels et des normes internationaux. La libéralisation inaugurée à la fin des années 1970, essentiellement conçue en termes techniques sous l'égide des bailleurs de fonds, conduit à une certaine ouverture du système de sécurité alimentaire. Le contexte de démocratisation, puis la crise de 2004-5, se traduisent par une politisation croissante de la question alimentaire et par un retour des acteurs étatiques centraux. Dans le même temps, profitant d'une situation internationale favorable, le gouvernement malien tend à renforcer son autonomie par rapport aux bailleurs de fonds dans la définition de sa politique alimentaire.

Comme dans la plupart des pays africains, le dispositif malien de gestion de la sécurité alimentaire a évolué en fonction des fluctuations des référentiels et des normes internationaux. Cette inscription nationale des normes internationales, et particulièrement celle édictées par la FAO, a été d'autant plus prégnante au Mali que, suite aux grandes sécheresses des années 70 et à l'inefficacité de sa politique alimentaire, le pays était devenu dépendant de l'aide alimentaire extérieure et des importations de céréales (Phélinas 1992 :43). Les bailleurs de fonds ont alors acquis une importance croissante dans le système malien de décision en matière de sécurité alimentaire. Sous leur pression, au début des années 80, le Mali s'engage dans une politique de libéralisation de son dispositif de sécurité alimentaire. Cette politique, largement cogérée avec les bailleurs de fonds dans le cadre du Programme de restructuration du marché céréalier (PRMC), se traduit alors par le renforcement de nouveaux acteurs (notamment économiques) et par un affaiblissement des structures étatiques. Ce dispositif, fondé sur une mise à l'écart du politique, va prévaloir pendant près de 25 ans. Il va montrer ses limites lors de la crise alimentaire de 2004-05.

Cette crise offre au gouvernement malien l'opportunité de profiter du délitement du système du PRMC et de l'émergence de nouveaux bailleurs afin de pratiquer une gestion plus unilatérale de sa politique de sécurité alimentaire. Ces velléités d'autonomisation de l'Etat malien découlent largement de la montée en puissance des enjeux politiques internes liés à la sécurité alimentaire. La crise va en effet accentuer la politisation de la question de la sécurité alimentaire, déjà renforcée suite à l'arrivée au pouvoir du président Amadou Toumani Touré. Le cadre normatif et institutionnel, largement importé, est alors réapproprié et adapté par les acteurs maliens en fonction d'enjeux nationaux. Inscrite dans le débat public, la sécurité alimentaire devient une priorité du président malien, notamment dans l'optique des élections présidentielles de 2007. Le dispositif de décision évolue alors vers une plus grande centralisation au niveau de la Présidence. Parallèlement, le volontarisme affiché de l'exécutif malien se manifeste par une politique plus interventionniste et par une transformation et un usage plus politique des instruments de gestion de sécurité alimentaire.

## 1. La libéralisation du système de sécurité alimentaire

A la fin des années 70, suite à l'inefficacité du dispositif étatique dans la gestion des situations de crise alimentaire, les pressions des donateurs se font de plus en plus fortes en faveur d'une réforme du marché céréalier (Phélinas 1992 :44). Les pesanteurs du monopole public sur la filière céréalière sont alors considérées comme le principal obstacle à un accès pour tous aux denrées de première nécessité. En 1978, sous l'égide de la FAO, une mission effectue certaines propositions favorables à une libéralisation. Un processus de négociations s'engage alors entre les donateurs et le gouvernement malien pour aboutir, en 1981, à la mise en place du *Programme de Restructuration des Marchés Céréaliers* (PRMC)<sup>221</sup>. En adéquation avec les programmes d'ajustement structurels alors imposés par les Institutions financières internationales, le PRMC consacre la mise en oeuvre d'une vision plus libérale de la gestion de la sécurité alimentaire qui accorde plus d'importance au marché et aux opérateurs privés. Cette libéralisation du marché avait comme double objectif de permettre l'augmentation des disponibilités céréalières et leur meilleure distribution dans les zones déficitaires (Phélinas 1992 :44). Dans ce contexte, le PRMC a conduit à redéfinir le rôle de l'Etat et ses instruments d'intervention (Egg 1999). Dans le même temps, le spectre des acteurs impliqués dans la gouvernance alimentaire est élargi : aux opérateurs économiques (désormais au cœur du système de commercialisation des céréales), aux acteurs sociaux et aux collectivités territoriales.

Le PRMC va progressivement devenir un modèle efficient de cogestion dans le domaine de la coopération internationale. Etabli dans la durée, avec une programmation pluriannuelle de 3-5 ans, il fonctionne selon la règle du consensus, avant tout comme un processus (Amselle et al., 1986). Ses instruments sont cogérés par les différentes parties prenantes, gouvernement malien et bailleurs de fonds. C'est notamment le cas du Fonds de contrepartie dont le déboursement nécessite une co-signature du gouvernement malien et du coordinateur des bailleurs (le Programme alimentaire mondial -PAM).

<sup>221</sup> Pour une présentation plus spécifique du PRMC, cf. texte de C. Arditi.

## 1. 1. La redéfinition des instruments étatiques

La mise en œuvre du PRMC va se traduire par une refonte des instruments étatiques de gestion de la sécurité alimentaire. Ce programme s'inscrit tout d'abord dans le contexte de redéfinition du rôle et de la structure de l'Etat telle que prônée dans le cadre des Programmes d'ajustement structurels (à travers le triptyque : privatisation, décentralisation et participation). En outre, le PRMC va également être influencé par les nouvelles approches de sécurité alimentaire qui prévalent au niveau international et qui ont généré de nouveaux instruments de gestion des risques alimentaires (Egg et Gabas 1997) : système d'alerte précoce, système d'information sur les marchés, politique de stockage.

Au début des années 1980, le dispositif malien de sécurité alimentaire repose sur un système très étatiste et totalement inefficace, au centre duquel se trouve l'Office des produits agricoles du Mali (OPAM)<sup>222</sup>. Créée en 1965, cette structure détenait le monopole *légal* de la commercialisation des céréales. Cependant, confronté à un manque de capacité, l'OPAM aura recourt à un réseau de commerçants pour s'approvisionner en céréales et pour assurer leur redistribution. En outre, comme dans d'autres pays de la région, cette structure étatique est au cœur d'un système clientéliste qui se traduit par une distribution subventionnée de céréales au profit de l'élite liée au pouvoir d'Etat (les fonctionnaires et surtout les militaires) et non des populations les plus pauvres (Amselle et al., 1986). Accumulant les déficits (20,4 milliards de francs CFA en 1981), l'OPAM va devenir un véritable gouffre financier menaçant la pérennité du dispositif (Phélinas, 1991 :65).

Dans son optique libérale, le PRMC restructure radicalement le rôle de l'OPAM en transférant les tâches de commercialisation vers le secteur privé et associatif. Ses fonctions sont désormais confinées à la gestion du stock national de sécurité et à la régulation du marché et des prix.

Le PRMC devait en effet contribuer au financement du *Stock National de Sécurité* (SNS). Le rôle stratégique de cet instrument est alors renforcé pour permettre, en cas de crise alimentaire, d'assurer un approvisionnement à court terme des plus vulnérables. Créé en 1974, le SNS est actuellement plafonné à 58.500 tonnes. Il est constitué de deux composantes : un stock physique de 35.000 tonnes, essentiellement composé de céréales locales, stockées dans les entrepôts de l'OPAM répartis dans les zones les plus à risque ; un stock financier (fonds de sécurité alimentaire) de 5,5 milliards de francs CFA, destiné à entretenir le stock physique et à mobiliser environ 23.000 tonnes en cas de crise majeure<sup>223</sup>.

L'utilisation du SNS et la distribution de l'aide sont étroitement liés au *Système d'Alerte Précoce* (SAP) destiné à mieux appréhender les situations de vulnérabilité alimentaire et à mieux cibler les populations à risque. Créé en 1986, après les crises de 1984-85, le SAP collecte des informations sur les zones susceptibles de connaître des crises conjoncturelles. Jusqu'en 2004, il ne concernait que la partie nord du pays, située au-delà du 14<sup>ème</sup> parallèle. Depuis, le SAP a été étendu à l'ensemble du territoire. Il est organisé autour de deux divisions nationales (financière et technique) avec un représentant dans chaque région.

Parallèlement, la politique de libéralisation des marchés céréaliers s'accompagne de la mise en place d'instruments de régulation. Un *Système d'Information sur les Marchés* (SIM), financé par les bailleurs du PRMC, est ainsi créé en 1989 au sein de l'Office des produits agricoles du Mali afin d'améliorer la transparence et l'efficacité du marché. Il a pour objectif de « *collecter, traiter et diffuser des informations sur les prix et sur les quantités commercialisées afin que les acteurs puissent, à tous les niveaux où ils se trouvent, prendre les meilleures décisions d'achat et de vente* »<sup>224</sup>. En 1998, le SIM est restructuré avec l'aide de l'USAID et devient l'Observatoire des marchés agricoles (OMA)<sup>225</sup>. Cette nouvelle structure est doublement élargie. Sur le plan territorial, elle se caractérise par une décentralisation de la collecte et de la diffusion des données. Parallèlement, elle n'est plus limitée aux seules céréales, mais couvre tous les produits agricoles y compris le bétail, les produits de la pêche et les intrants.

Cependant, malgré leur pertinence technique, l'impact de ces systèmes d'information se révèle assez limité en matière de transparence du marché. Ils apparaissent en effet en décalage avec les pratiques commerciales réelles : « *les acteurs visés au titre de cet objectif (la plupart des*

<sup>222</sup> Cf. C. Arditi.

<sup>223</sup> Cependant, dans la réalité, ce fonds ne dépasse pas actuellement 3,5 milliards de francs CFA (entretien).

<sup>224</sup> Entretien.

<sup>225</sup> L'OMA n'est plus alors logé au sein de l'OPAM, mais auprès de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture du Mali (APECAM).



*producteurs, consommateurs et intermédiaires) ne sont pas véritablement en mesure d'utiliser l'information du SIM par manque de liberté dans leurs choix économiques. Dans la structure actuelle du marché, encore très largement dominée par des organisations hiérarchisées, ces acteurs ne disposent que d'une autonomie très limitée. À l'inverse, cette structure des échanges explique que les systèmes d'information villageois et ceux des réseaux marchands soient nettement plus efficaces. Ils correspondent mieux aux besoins des acteurs car ils sont basés sur des relations de proximité et de confiance » (Egg et al., 1996 : 865).*

## 1. 2. L'élargissement des acteurs du dispositif de sécurité alimentaire

Dans le même temps, la politique de promotion du secteur privé mise en place par le PRMC vise à renforcer le rôle des opérateurs privés dans le système de sécurité alimentaire. Alors que le secteur céréalier était considéré comme peu rentable, et n'intéressait pas le système bancaire, le PRMC a mis en place des contrats avec des opérateurs privés, tout d'abord en finançant des Groupements d'Intérêt Economique (GIE) puis directement des individus<sup>226</sup>. Cependant, l'impact de cette politique doit être relativisé. D'une part, les commerçants privés jouaient déjà un rôle important comme intermédiaires de l'OPAM dans le système étatique qui prévalait dans les années 1970. D'autre part, les grands commerçants actuels du secteur céréalier n'ont pas émergé grâce au dispositif de soutien du PRMC.

Cet élargissement des acteurs impliqués dans la gouvernance alimentaire s'est aussi accéléré dans le contexte de démocratisation des années 1990. La création de la Troisième République en 1992 a en effet permis l'ouverture de l'espace public. Outre l'instauration du multipartisme, cette rupture politique et institutionnelle a autorisé le développement de nombreux mouvements sociaux dans tous les secteurs de la société malienne. Les nouveaux acteurs sociaux qui ont alors émergé tendent de plus en plus à s'imposer dans le système de gouvernance et induisent ainsi une redéfinition plus participative du mode de décision des politiques publiques. Nées dans cette période, les associations de consommateurs, telles que l'*Association des Consommateurs du Mali* (ASCOMA) et le *Regroupement pour la Défense des Consommateurs du Mali* (REDECOMA), sont par exemple régulièrement invitées aux réunions du *Commissariat à la Sécurité Alimentaire* (CSA). Cette implication est d'ailleurs favorisée par les nouveaux référentiels de gouvernance qui prévalent au niveau international et mettent en avant les dispositifs institutionnels participatifs. Dans cette ligne, le *Programme National de Sécurité Alimentaire* (PNSA) de 2005 préconise une recherche systématique de partenariat avec des acteurs non étatiques<sup>227</sup>. Les organisations de la société civile tendent dès lors à être associées dans la mise en œuvre des politiques de sécurité alimentaire. La gestion des banques de céréales mises en place par l'Etat a par exemple été parfois confiée à des associations. De même, certaines organisations paysannes comme l'*Association des Organisations Professionnelles Paysannes* (AOPP) ont été chargées de s'occuper des distributions d'aide gratuite dans certaines zones du pays, comme à Mopti par exemple. Une ONG comme *Afrique Verte* est également impliquée dans la collecte des données et dans la vérification des informations relatives à la situation alimentaire. Ses équipes collectent des prix sur des marchés ciblés dans tous le pays et ces données sont ensuite comparées avec celles des services de l'Etat. Ce travail contribue ainsi à contrôler la fiabilité des informations de l'Observatoire des marchés agricoles<sup>228</sup>. De même, grâce à leur implantation sur le terrain et à une capacité parfois supérieure à celle des services de l'Etat, les ONG contribuent également au recueil de données visant à informer le système d'alerte précoce.

Parallèlement, le processus de décentralisation mis en place dans le cadre de la démocratisation a renforcé le rôle des autorités locales dans l'action publique. Le nouveau dispositif national de sécurité alimentaire a été façonné par cette nouvelle configuration institutionnelle. Le *Programme National de Sécurité Alimentaire* a ainsi instauré une planification multi-niveaux de la politique de sécurité alimentaire dans laquelle la commune est devenue l'unité de référence<sup>229</sup>. Ce dispositif demeure néanmoins encore largement déclaratif. Sa mise en œuvre se heurte à de nombreuses contraintes, et notamment à la culture centralisatrice qui s'est consolidée dans les administrations centrales depuis leur création.

<sup>226</sup> Entretien.

<sup>227</sup> République du Mali, Commissariat à la sécurité alimentaire, Programme national de sécurité alimentaire de la période 2006-2015. 1<sup>ère</sup> phase quinquennale (2006-2010), 15 juin 2005, p. 45.

<sup>228</sup> Entretien.

<sup>229</sup> République du Mali, Commissariat à la sécurité alimentaire, Programme national de sécurité alimentaire de la période 2006-2015. 1<sup>ère</sup> phase quinquennale (2006-2010), 15 juin 2005, p. 44.

Cette dynamique multi-acteurs est largement poussée par les bailleurs dans le cadre des nouvelles stratégies d'appui à la gouvernance. Un membre de la coopération suisse résume ainsi cette perspective : « *Ce qui nous intéresse [...], c'est d'essayer de travailler ce lien entre collectivités territoriales, organisations paysannes ou organisations de types socio- professionnelles et services de l'Etat. C'est là où se joue la gouvernance. C'est là où, à mon avis, des choses durables peuvent se construire.* »

L'exemple innovant de l'élaboration de la *Loi d'Orientation Agricole (LOA)* du Mali est ici édifiant. Largement initié par la France, ce processus s'est caractérisé par une large consultation et d'importants débats avec les organisations paysannes (Fouilleux, 2006). Cette élaboration participative contribue d'ailleurs à renforcer la légitimité de la loi. Mise en avant par le gouvernement malien, la LOA lui permet ainsi de « reprendre la main » face aux bailleurs de fonds et notamment au *Programme d'appui aux services agricoles et aux organisations paysannes (PASAOP)*, soutenu par la Banque Mondiale.

### 1. 3. L'affaiblissement des structures étatiques

Ce renforcement des interventions non étatiques dans le dispositif de sécurité alimentaire s'est effectué en parallèle à un affaiblissement des structures étatiques. La politique de libéralisation imposée par les IFI impliquait en effet une diminution du rôle et des moyens d'intervention de l'Etat. Outre la restructuration de l'OPAM, qui s'est traduite par une réduction drastique de son personnel (de 1.200 personnes à une centaine), d'autres structures étatiques de gestion de la sécurité alimentaire ont également été affectées par cette politique de retrait de l'Etat. En 2004, le *Service de Protection des Végétaux*, qui était chargé de la lutte contre les criquets avait été largement démantelé et ne disposait plus des ressources matérielles nécessaires à la détection des premiers essaims. EN 2004, il s'est dès lors trouvé dans l'incapacité de prévenir l'invasion acridienne qui allait déclencher la crise alimentaire. Dans une autre secteur, la section « poids et mesures » de la Direction Nationale des Affaires Economiques a été supprimée dans le cadre de la libéralisation. Les nouvelles structures de contrôle mises en place ne sont plus effectives, ouvrant la voie à de multiples abus dans la vente des produits alimentaires et renforçant ainsi l'insécurité des plus vulnérables.

A ce rétrécissement des structures étatiques, se conjuguent également les dysfonctionnements issus du processus de réforme lui-même. Les restructurations administratives et notamment le passage de la tutelle de la politique de sécurité alimentaire du ministère de l'Agriculture vers la Présidence (à travers le Commissariat à la sécurité alimentaire qui y est rattaché) a été la source de nombreuses tensions organisationnelles. Si le CSA a la capacité d'instruire les dossiers, il ne peut généralement pas les opérationnaliser. La mise en œuvre est donc largement dépendante du ministère de l'Agriculture qui, compte tenu de son déclasserment (et des relations pas toujours optimales entre le ministre de l'Agriculture et la Commissaire à la sécurité alimentaire), tend à constituer une force d'inertie.

## 2. Le retour (en grâce) de l'Etat dans la gestion de la sécurité alimentaire

La politisation de la question de la sécurité alimentaire est étroitement liée au contexte de démocratisation et à la transformation des modalités de légitimation du pouvoir qui lui est associée. Même d'un point de vue purement formel et discursif, les gouvernants sont dorénavant tenus de rendre des comptes à leurs citoyens : « *depuis la démocratisation de la vie politique au Mali, les gens sont de plus en plus aux aguets. Ce qui était admissible avant, lorsque l'Etat était seul, ne l'est plus aujourd'hui* »<sup>230</sup>.

La crise de 2004-2005 et la préparation des élections présidentielles de 2007 ont également constitué une opportunité politique pour la mise sur agenda de la question de la sécurité alimentaire. Celle-ci représente désormais un enjeu électoral important. Elle est inscrite au cœur du débat public. Cependant, la configuration actuelle du champ politique malien et le consensus partisan qui s'est constitué lors de l'accession au pouvoir du président Amani Toumani Toure a contribué à canaliser les termes du débat relatif à la sécurité alimentaire. Le spectre de la crise politique ivoirienne a également favorisé une solidarité des acteurs politiques maliens lors de la crise alimentaire de 2005. Contrairement au Niger (Gazibo, 2007), cette crise n'a pas été instrumentalisée par les leaders

<sup>230</sup> Entretien.

politiques pour contester le gouvernement. Néanmoins, la sécurité alimentaire constitue un enjeu politique de premier ordre et une priorité pour le président Amani Toumani Toure qui l'a placé au cœur de sa stratégie de légitimation. Dans cette optique, le président malien va centraliser le dispositif de gestion de la sécurité alimentaire afin de mettre en place une politique plus interventionniste. Pour conforter sa position interne, l'exécutif malien va également chercher à conforter sa position face aux bailleurs afin de renforcer sa marge de manœuvre dans la gestion de la sécurité alimentaire.

## 2. 1. Centralisation et interventionnisme

La politisation de l'enjeu alimentaire qui s'est accentué lors de la crise de 2004-05, a eu comme double conséquence de renforcer le contrôle exercé par la Présidence sur les dispositifs de sécurité alimentaire ainsi que les interventions de l'Etat dans ce champ.

Le dispositif législatif actuel en matière de sécurité alimentaire découle largement d'un processus de « nationalisation » de normes internationales. Adoptée en novembre 2002, la *Stratégie nationale de sécurité alimentaire* (SNSA) s'inscrit dans la lignée de la *Déclaration de Rome* de la FAO dont elle reprend les quatre dimensions de la sécurité alimentaire. Elle s'inspire également de la déclaration de Bamako et du *Cadre stratégique de sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté au Sahel*, référentiel d'orientation et de coordination des interventions élaboré par le CILSS. La stratégie intègre également les dispositifs institutionnels issus d'anciens programmes comme le PRMC (notamment le SAP et l'OMA). Autre document stratégique, le *Programme National de Sécurité Alimentaire* (PNSA) de juin 2005 constitue une extension du Programme spécial de sécurité alimentaire (1998-2005) mis en place par le gouvernement malien avec l'appui de la FAO et financé par les Pays-Bas, la FAO et la Libye. Un consultant de la FAO a d'ailleurs participé à l'élaboration du PNSA<sup>231</sup>.

Un décret d'avril 2003 fixe le cadre institutionnel de la gestion de la sécurité alimentaire. Instance supérieure, le *Conseil national de sécurité alimentaire* se réunit une fois par an sous l'égide du Président de la République afin de fixer les orientations en matière de sécurité alimentaire<sup>232</sup>. Le *Commissariat à la Sécurité Alimentaire* (CSA) constitue la structure effective de coordination, d'orientation et de suivi de la politique de sécurité alimentaire. Le *Comité technique de coordination des politiques de sécurité alimentaire* est, quant à lui, notamment chargé de la coordination avec les bailleurs. Enfin, des structures déconcentrées sont établies, à travers tout le pays et à trois niveaux, dans la perspective d'une planification territoriale et d'une articulation des échelles d'intervention : le *Comité régional de Sécurité alimentaire*, le *Comité local de Sécurité alimentaire* et le *Comité communal de sécurité alimentaire*.

La mise en cohérence de ce dispositif a cependant été entravée par la fluctuation de sa tutelle entre plusieurs ministères. Aussi, en mai 2004, le Ministère Délégué à la Sécurité alimentaire, qui était rattaché au Ministère de l'Agriculture, a été transformé en *Commissariat à la Sécurité Alimentaire* (CSA) directement rattaché à la Présidence de la République. Cette centralisation était justifiée par la nécessité d'une meilleure coordination et d'un leadership renforcé dans la gestion des problèmes de sécurité alimentaire. Elle visait également à surmonter les blocages administratifs issus de « tiraillements » entre différents ministères techniques<sup>233</sup>. Elle traduit surtout la priorité accordée par le Président malien à la sécurité alimentaire. La nomination de N. L. Haïdara, une de ses proches et ancien membre de son équipe stratégique, en tant que *Commissaire à la Sécurité Alimentaire* s'inscrit dans cette logique. La prééminence du CSA dans le dispositif va se conjuguer avec la mise en œuvre d'un programme de coopération avec USAID visant à renforcer la capacité de cette institution. L'activité du CSA, dont les ressources humaines sont limitées, ne peut se comprendre sans faire référence à cet appui institutionnel apporté notamment par l'Université du Massachusetts et par la mise à disposition d'un expert local.

Cette dynamique centralisatrice s'est révélée de manière manifeste lors de la crise alimentaire de 2004-2005. Le président Amani Toumani Toure a alors affiché un fort volontarisme en se déplaçant dans les zones attaquées par les criquets et en instaurant ensuite un mécanisme

<sup>231</sup> Entretien.

<sup>232</sup> Le CNSA est composé du Président de la République (qui le préside), de 14 ministres chargés de secteurs ayant un impact sur la sécurité alimentaire ; les Hauts commissaires des régions ; 2 députés ; et des représentants des opérateurs économiques, des organisations de la société civile et des partenaires du développement

<sup>233</sup> Entretien.

spécifique de gestion de crise, de type militaire et placé sous son contrôle. Un Poste de commandement (PC) a ainsi été chargé de mettre en place la stratégie de lutte contre l'invasion acridienne. Placé au sein du Ministère de l'Agriculture, cette structure avait un fonctionnement autonome, et disposait d'importants moyens logistiques. Elle était commandée par Asko Fare, un officier de Police, nommé par le Président de la République.

Suite à cette crise, le gouvernement a mis en place un dispositif interventionniste, largement fondé sur la réhabilitation d'anciens instruments. La stratégie du gouvernement vise dorénavant à augmenter le stock global de sécurité. Dans le nouveau contexte d'accélération des échanges commerciaux régionaux, ce stock ne peut en effet plus être pensé comme un complément à la production nationale, qui est largement exportée dans les pays voisins. L'Etat malien entend donc relever le volume du Stock national de sécurité (SNS), géré par l'OPAM, de 35.000 à 70.000 tonnes. Dans cette logique, le gouvernement a créé un stock national d'intervention, parallèle au SNS et directement placé sous son contrôle<sup>234</sup>. La création de ce stock visait également à renforcer la marge de manœuvre du gouvernement malien dans la gestion de l'aide alimentaire (voir *supra*).

La création de banques de céréales dans toutes les communes résulte aussi de cette volonté d'autonomisation. Selon NL Haidara, « *le gouvernement tient à sa souveraineté alimentaire. Même si on le dit pas clairement, c'est ce qu'on est en train de faire en ce moment. On est en train de constituer des stocks de sécurité alimentaire à partir de la production nationale, dans tout le pays* ». Le recours à cet instrument, déjà utilisé pendant la période coloniale et à l'efficacité largement questionnée (Tessier et *al.*, 2004), s'explique donc ici avant tout par une rationalité politique de court terme visant à conforter la légitimité du gouvernement. Outre que la mise en œuvre de ces banques de céréales se soit effectuée unilatéralement par le CSA, sans véritable concertation avec les maires, les critères économiques de durabilité n'ont pas été pris en compte. Ce sont donc avant tout des critères « sociaux » qui ont prévalu dans le cadre de la création de ces banques, rapprochant ainsi leur logique de celle des distributions d'aide gratuites (DAG)<sup>235</sup>.

Les considérations politiques, particulièrement prégnantes dans la perspective des élections présidentielle de 2007, expliquent également la volonté de l'Etat malien d'affirmer son autonomie dans la gestion de l'aide alimentaire face aux bailleurs internationaux.

## 2. 2. Les vellétés d'autonomisation de l'Etat malien

Dans un contexte où les pays du Sud, et notamment africains, cherchent à s'imposer comme des partenaires à part entière sur la scène internationale, la crise de 2005 a renforcé les vellétés d'autonomisation de l'Etat malien en matière de sécurité alimentaire. Selon le gouvernement malien, les instruments mis en place avec les bailleurs ont révélé leur inadaptation face à l'ampleur de la crise de 2005. Pour renforcer cet argument, les autorités politiques maliennes, tendent, à l'image de N. L. Haïdara, à dramatiser le diagnostic de crise : « *L'année dernière, on a failli sauter. C'était une bombe. On a eu très peur de la situation* »<sup>236</sup>.

Cette dramatisation du discours a un double objectif. D'une part, en affichant une situation moins dramatique que celle d'un pays comme le Niger, le gouvernement malien peut ainsi mettre en avant sa « bonne » gestion de la crise. D'autre part, ce discours légitime l'idée d'une nécessaire transformation du dispositif de sécurité alimentaire. Toujours selon Nana Lansry Haidara : « *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* »<sup>237</sup>. L'ouverture du marché au sein de l'UEMOA et l'amélioration des infrastructures de transport au niveau régional ont, en effet, changé la donne dans les échanges commerciaux. Nango Dembele souligne ainsi que « *dans les années 1980, les surplus maliens restaient dans le pays [...]. Le Niger et le Burkina Faso n'avaient pas de problème. On a même eu à subventionner les exportations. Actuellement presque tous les consommateurs sont en compétition. Malheureusement, nous, nous sommes les plus pauvres. Quand il y a une crise, c'est le nord du Nigeria et la Côte d'Ivoire qui sont approvisionnés. Car c'est une question de pouvoir d'achat* »<sup>238</sup>.

<sup>234</sup> De tels stocks ont également été créés au Burkina et au Niger.

<sup>235</sup> Cf C. Arditi.

<sup>236</sup> Entretien.

<sup>237</sup> Entretien.

<sup>238</sup> Entretien.

Les velléités d'autonomie de l'Etat malien ont donc été accélérées suite à la crise de 2005, notamment en raison des réticences initiales des bailleurs à s'engager dans des distributions alimentaires gratuites<sup>239</sup>. Selon un membre du CSA : « *Beaucoup de partenaires n'étaient pas d'accord avec nous. Beaucoup pensaient que la situation était exagérée, trop exagérée. Comme on venait d'être rattaché à la Présidence, les gens ont pensé que l'on tirait un peu les choses à nous. Les gens traînaient les pieds* »<sup>240</sup>.

Face à cette opposition des bailleurs du PRMC, le Président a décidé unilatéralement la distribution gratuite du SNS : « *Le CSA a jugé utile d'intervenir sur le champ. [...] on a d'abord fait des distributions de vivres dans 83 communes à raison de 9 kilos par personne et par mois, puis on a élargi à 101 communes pour pallier la famine et l'exode rural* »<sup>241</sup>. Le gouvernement a également mis en place un système parallèle de gestion de la crise alimentaire, notamment avec la création d'un stock national d'intervention, indépendant du stock national de sécurité cogéré dans le cadre du PRMC. Cette stratégie a alors été rendu possible par l'émergence de nouveaux bailleurs dans le camp de la sécurité alimentaire. Le Japon ou encore la *Banque Islamique de Développement* ont respectivement donné 5.900 tonnes de riz et 2 milliards de francs CFA, et plus d'un million de dinars pour alimenter ce stock parallèle directement géré par le CSA<sup>242</sup>. Ces nouveaux bailleurs, moins regardants à l'égard de la possible instrumentalisation politique de la distribution de l'aide alimentaire, ont ainsi renforcé la capacité de négociation du gouvernement malien face aux bailleurs traditionnels du PRMC.

Ce renforcement du pouvoir malien traduit d'ailleurs une évolution structurelle du dispositif du PRMC. Celui-ci s'est en effet progressivement « nationalisé » dans le cadre d'un transfert de ses responsabilités vers les structures maliennes, et notamment le CSA. En termes financiers, l'Etat malien contribue dorénavant à près de 70% du coût du PRMC. Ainsi, pour le programme 2000-2004, sur le coût global 8,5 milliards de francs C.F.A., 6 milliards étaient apportés par le budget de l'Etat et 2,5 milliards par les bailleurs (CILSS 2004 :66). Dans la logique de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, qui met en avant les principes d'appropriation et d'alignement sur les politiques nationales, les bailleurs du PRMC tendent à s'impliquer de manière plus distanciée. Un attaché de coopération du Canada avance ainsi que « *l'idée est de laisser le gouvernement malien assurer le leadership en matière de sécurité alimentaire* »<sup>243</sup>. Samba Dollo, du CSA, peut alors déclarer que « *par rapport à l'ancienne approche PRMC, les choses évoluent plus vite qu'on ne le pense. Les conventions signées il y a 20 ans ne peuvent plus marcher ; les hommes ont changé, le contexte a changé. [...] Autrefois les partenaires dictaient leurs décisions, aujourd'hui on discute entre partenaires, on échange* »<sup>244</sup>.

Le gouvernement malien entend donc désormais consolider sa souveraineté dans le domaine de la sécurité alimentaire. Selon la *Commissaire à la Sécurité Alimentaire*, N. L. Haidara, « *nous ne pouvons pas attendre que la communauté internationale s'inquiète. C'est ce qui s'est passé au Niger. La Communauté internationale vient après, en renforcement, mais nous, il faut qu'on ait une vision claire, issue d'un débat malien-malien [...]. C'est ce qui renforce notre démocratie et l'autorité de l'Etat* »<sup>245</sup>.

La marge de manœuvre du Mali est néanmoins limitée par les normes internationales avec lesquelles il se doit de composer. Après avoir annoncé un important déficit céréalier sur la base de nouvelles normes de consommation, le gouvernement malien a ainsi été contraint par ses partenaires à se réaligner sur les normes définies au sein du CILSS<sup>246</sup>.

La crise alimentaire de 2004-2005 aura consacré un retour en force du politique dans le domaine de la sécurité alimentaire. Celle-ci s'est alors affirmée comme un enjeu central de légitimation politique. Pendant la crise, outre les visites du président dans les zones sinistrées et ses exhortations aux populations pour qu'elles restent sur place, le gouvernement malien a aussi lancé un appel très fortement médiatisé à la solidarité nationale. Près de 6 milliards 600 millions de francs CFA ont ainsi été officiellement recueillis. Suite à la crise, le premier ministre a effectué une

<sup>239</sup> En 2004, une évaluation du PRMC avait fait des recommandations contre les distributions gratuites.

<sup>240</sup> Entretien.

<sup>241</sup> Entretien.

<sup>242</sup> CSA, « Situation des aides reçues (juillet 2005) ».

<sup>243</sup> Entretien.

<sup>244</sup> Entretien.

<sup>245</sup> Entretien.

<sup>246</sup> Entretien.

ournée à travers tout le pays, spécifiquement pour évaluer les besoins en matière de sécurité alimentaire.

Cette question était au cœur des discours de la campagne présidentielle de 2007 au cours de laquelle Amani Toumani Toure a mis en avant la question agricole. Il a notamment fait la promotion d'une agriculture irriguée et la poursuite de l'aménagement de l'Office du Niger, toujours présenté comme un « grenier à blé » de l'Afrique de l'Ouest. L'importation très médiatisée de tracteurs en provenance d'Inde s'inscrit aussi dans cette logique de légitimation et d'affichage politique.

La politisation de la sécurité alimentaire se manifeste également dans l'instrumentalisation des données statistiques qui lui sont relatives. Comme très souvent dans les pays en situation d'insécurité alimentaire, la rationalité politique interfère fortement avec les dispositifs techniques d'évaluation du risque. D'autant plus que la fiabilité des données est sujette à caution. Selon un membre d'une agence de coopération, « *obtenir les bilans céréaliers de chaque campagne [agricole] est difficile, voire bien tardif... 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 et les mêmes endroits. Il y a donc bien une instrumentalisation politique, une instrumentalisation politique, de la sécurité alimentaire* »<sup>247</sup>.

Cette instrumentalisation est aussi à l'œuvre dans la gestion de l'aide alimentaire. Celle-ci est porteuse de « tentations clientélistes » pour les Etats, les ONG et les donateurs qui « peuvent à un moment ou à un autre y être conduits et sont prêts à contester voire à chercher à manipuler les données et les analyses issues des dispositifs d'information, pour parvenir à leurs fins » (CILSS 2004 : 52). Le clientélisme politique est particulièrement prégnant dans la mise en place des ventes subventionnées de céréales et surtout dans les distributions d'aide gratuite. Le secrétaire d'Etat à la sécurité alimentaire avait par exemple « *amené les céréales de la sécurité alimentaire dans les zones de prédilection pour faire sa campagne, pour faire sa promotion [...]. Il a distribué à peu près l'équivalent de 10 000 tonnes, à but purement politique* »<sup>248</sup>. De même, il est significatif que les distributions gratuites de céréales se fassent essentiellement dans le Nord, où se situent les principaux risques de déstabilisation.

Ce retour du politique est cependant une condition de la réappropriation malienne du dispositif de sécurité alimentaire et donc de la mise en œuvre de politiques plus efficaces en la matière. L'enjeu est dorénavant de savoir si cette politisation pourrait, dans le cadre d'un système démocratique fondé sur l'élection, bénéficier aux populations les plus vulnérables, sous la forme d'un clientélisme élargi.

## Bibliographie

- Amselle JL, Thevenin P, Yung JM, *Évaluation du Programme de Restructuration du Marché Céréalière au Mali*, Ministère des Relations Extérieures, 1986.
- CILSS, *Vingt ans de prévention des crises alimentaires au Sahel : Bilan et perspectives*, 2004.
- Egg J. 1999, *Etude de l'impact de la libéralisation sur le fonctionnement des filières cérésières au Mali*, INRA, Rapport de synthèse, Programme de Restructuration du Marché Céréalière (PRMC).
- Egg J., Callier F., Grégoire E., « Systèmes d'information formels et informels : La régulation des marchés cérésières au Sahel », *Cahiers des sciences humaines* 32 (4), 1996.
- Fouilleux E., Balié J. 2006, « Politiques Agricoles Communes en Afrique. D'une promotion exogène à une appropriation paysanne ? », communication au colloque « L'Afrique des politiques publiques : Banalité des terrains ou illusions méthodologiques ? », CEAN, Bordeaux, 3-4 mars.
- Gazibo M., « L'espace nigérien de la crise alimentaire », in X. Crombé, J-H. Jezequel (dirs), *Niger 2005 : Une catastrophe si naturelle*, Paris, Karthala/MSF, 2007.
- Phélinas P., « La stratégie alimentaire entre la famine et l'autosuffisance », *Politique africaine*, n° 47, 1992.
- Phélinas P., « Libéralisation du commerce des grains et sécurité alimentaire au Mali : les limites du marché, le nouveau rôle de l'Etat », *Cahiers des Sciences Humaines*, 27 (1-2), 1991.
- République du Mali, Commissariat à la sécurité alimentaire, Programme national de sécurité alimentaire de la période 2006-2015. 1<sup>ère</sup> phase quinquennale (2006-2010), 15 juin 2005.
- Tessier A., Duteurtre G., Magrin G., « Faut-il brûler les greniers communautaires ? Quelques éléments de réflexion pour des politiques de sécurité alimentaire en zone sahélo-soudanienne », in *Choix alimentaires dans le bassin du lac Tchad*, Colloque Mègatchad, IRD, Colloques et Séminaires, 2005.

<sup>247</sup> Entretien.

<sup>248</sup> Entretien.



**Partie II :**  
**Dimensions négligées**





## De la pauvreté à Bamako. Une perspective anthropologique

Alain MARIE  
Anthropologue  
Maître de conférences (IEDES-Université de Paris I)  
[alainlouismarie@hotmail.com](mailto:alainlouismarie@hotmail.com)

### Résumé :

Les « concepts » usités dans le champ du développement (seuil de pauvreté et taux de chômage ou de sous-emploi, revenus moyens et revenus médians, insécurité ou précarité alimentaires, sous-nutrition et malnutrition, taux de morbidité et d'accessibilité aux soins de santé...) peuvent bien se parer des atours de la scientificité en affichant leur étayage sur des données quantitatives et statistiques (au demeurant souvent floues et arbitraires), ils apparaissent à la réflexion comme d'un « rendement » bien inférieur aux notions beaucoup plus signifiantes et précises, en fait, du langage commun dont, au fond, ils peinent à se démarquer. En effet, quand les acteurs sociaux disent sans fard la réalité de leur expérience quotidienne à travers leurs mots, - la faim et la pauvreté, le manque de nourriture et le manque d'argent, la cherté des prix et l'ordonnance impossible à payer, le chômage et l'absence de travail, l'égoïsme des riches et l'indifférence de l'Etat, l'incertitude de chaque jour, la peur du lendemain et l'absence d'espoir...-, les faits bruts et la brutalité des faits sont de ce côté-ci du langage et, brusquement, ce sont les afféteries prétendument conceptuelles du langage techno-bureaucratique des « experts » qui apparaissent comme autant de mises à distance idéologiques masquant la réalité véritable.

Au contraire, une anthropologie des situations concrètes de dénuement à « moins de un dollar par jour » permet d'être plus fidèle à l'idéal scientifique si l'on veut bien admettre qu'il s'agit avant tout de faire mieux coïncider les mots et les choses et que, dans cette perspective, les mots utilisés par les pauvres sont plus proches du réel, de leurs conditions réelles d'existence, que les abstractions conceptuelles forgées à distance et, souvent, à partir de données chiffrées de seconde main sur la production desquelles, en outre, on est fort peu regardant.

A rebours de l'abstraction édulcorante des concepts et des statistiques, donc, ce que les mots des pauvres dévoilent, c'est d'abord une épuisante accumulation quotidienne de manques et de souffrances : la faim toujours évoquée dans ses deux dimensions de sous- et de malnutrition avec l'insuffisance des rations alimentaires, la réduction à un seul repas par jour et la quasi suppression des viandes, hors de prix ; l'extrême insuffisance des ressources monétaires au regard desquelles le « un dollar par jour » serait déjà, bien trop souvent, une aubaine ; la très grande précarité des activités intermittentes si faiblement rémunératrices qu'il serait indécent de continuer à les qualifier comme « génératrices de revenus » ; l'incertitude quotidienne quand on ne sait pas le matin si l'on aura « la chance » de « trouver de quoi » [préparer un repas] d'ici le soir et, *a fortiori*, de quoi demain sera fait ; le vieillissement précoce de ceux qui se présentent eux-mêmes comme des « *dos desséchés et décharnés* » et qui, souvent, traînent des corps abimés sans espoir d'un recours à une médecine top chère pour eux ; le caractère chaque jour plus aléatoire d'une solidarité familiale mise à mal par la pauvreté générale et par l'amplification des inégalités ; « l'égoïsme des riches » qui délaissent ceux de leurs parents qui manquent de tout et l'indifférence d'un Etat qui « n'est pas là » et « ne pense pas aux pauvres » ...

Face à toutes ces souffrances matérielles et morales, tous ces pauvres des quartiers populaires de Bamako trouvent encore, dans une vision du monde imprégnée d'immémoriales traditions hiérarchiques et de l'Islam conservateur des Imams, de quoi patienter, se résigner et se consoler. Mais les prodromes d'une radicalisation politico-religieuse, cristallisée autour de prophètes charismatiques, fondamentalistes et fort critiques à l'égard des classes au pouvoir, annoncent aussi que les pauvres ne seront pas toujours aussi patients.

## Introduction : La question alimentaire : un fait social total

L'insécurité alimentaire ou, pour dire la chose de manière plus triviale, donc plus vraie, les difficultés rencontrées quotidiennement pour se nourrir suffisamment et convenablement, voici bien évidemment l'un des aspects les plus cruciaux de la pauvreté répandue dans les milieux populaires de Bamako, soit dans la grande majorité de la population.

En effet, lorsqu'on ne se contente pas d'aligner des statistiques dont on connaît le caractère extrêmement hasardeux et même aléatoire, étant donné l'impéritie et le manque de moyens des administrations africaines ou le caractère souvent expéditif des travaux menés par des experts internationaux, et dont on sait aussi que, même rigoureuses, elles produisent surtout des indications moyennes ou médianes qui donnent une vision très abstraite, très distanciée et euphémique de la réalité (elles gommant les inégalités sociales), il n'est pas difficile de constater que, dans une économie urbaine totalement monétarisée, la faiblesse des revenus et la précarité des activités rémunératrices se traduisent mécaniquement par la faiblesse et par la précarité de la ration alimentaire quotidienne.

En clair, dans les milieux populaires de Bamako, les gens ne mangent pas à leur faim et, même quand ils arrivent à calmer leur faim, ils ne font pas des repas équilibrés du fait, principalement, que la cherté de tous les produits carnés en fait une denrée très rare ou très parcimonieusement utilisée pour, au moins, donner du goût à « la sauce »<sup>249</sup>.

Pour leur part, les experts résumeront le problème en parlant de sous-nutrition ou de malnutrition et ils le simplifieront en imaginant toute une gamme de solutions techno-économiques pour y remédier (recherche agronomique, révolution verte, OGM, substituts protéiniques, encouragement au maraîchage péri- ou même intra-urbain, réhabilitation des cultures vivrières locales pour réduire les importations, amélioration des circuits d'approvisionnement, modification des habitudes alimentaires, etc.).

Et pourtant ce que donnent à mieux appréhender les principaux intéressés, dès lors qu'on prend la peine de les écouter, c'est que *la question de l'insécurité alimentaire implique la question sociale* - les inégalités grandissantes de niveaux de vie entre les différentes couches sociales et la paupérisation (relative, souvent absolue) des milieux populaires touchés par le chômage, le sous emploi et l'extrême faiblesse des rémunérations - et que *la question sociale implique elle-même la question politique* - la gestion du problème par l'Etat, les injustices tolérées sans état d'âme par les élites au pouvoir et aux affaires, l'indifférence ostensible de couches sociales privilégiées plus occupées de leurs relations alternées de connivences et de rivalités pour le partage du pouvoir et des ressources nationales que du sort misérable réservé à la grande majorité de la population : celle qui vit péniblement dans les villages et dont une part grandissante vient grossir la population des grandes villes (Mopti et Bamako au premier chef) et celle qui, déjà installée depuis longtemps en ville, assiste à la dégradation de ses conditions d'existence sans guère pouvoir faire autre chose que de développer de minuscules « stratégies de survie » au jour le jour et que de désespérer silencieusement du politique en s'abstenant massivement lors des grandes consultations électorales, mais dont une fraction grandissante, aussi, va retrouver des perspectives d'avenir du côté de l'Islam engagé...

En bref, contrairement à ce que donne à accroire le discours techno-économiste et libéral dominant, celui de l'expertise internationale relayé avec beaucoup d'empressement intéressé par les « élites » politiques et techno-bureaucratiques (et aussi par les cadres expatriés des institutions internationales et des grandes ONG de développement)<sup>250</sup>, on peut dire, sans usage abusif du

<sup>249</sup> En Afrique, les ingrédients divers (viande, poisson, légumes, condiments, piment), qui doivent normalement accompagner les céréales ou tubercules qui constituent l'essentiel de la ration alimentaire, mais n'auraient ni saveur ni diversité gustative ni richesse nutritive sans eux. N.B. Dans ce texte, l'utilisation *conjointe* des guillemets et de l'italique désigne les mots ou expressions usitées par les populations locales.

<sup>250</sup> Mais beaucoup moins par les milieux d'affaire, les grands importateurs de céréales, en particulier, ce dont il s'agira de rendre compte ultérieurement, mais que l'on peut déjà expliquer par le fait qu'on leur assigne souvent, dans les cercles du Pouvoir comme dans le milieu des ONG ou dans les media, le rôle de bouc émissaire (ils spéculeraient sur les situations de pénurie alimentaire quand ils ne les créeraient pas artificiellement en stockant dans l'attente d'une montée des cours). Dans ces milieux, donc, autant parce que ceci relève d'un habitus marchand prompt à dire la vérité des réalités économiques et financières, que du désir de récuser la mauvaise réputation dont on se voit affubler, on se démarque volontiers de la langue de bois en usage dans les autres fractions de la classe dominante. Voici pourquoi la recherche anthropologique tire grand

concept maussien, que *la question alimentaire est une question « sociale totale »*, en ce sens que, bien loin de pouvoir se réduire à la dimension de la sous-nutrition ou de la malnutrition stricto sensu, elle est multidimensionnelle :

- dimension économique, notamment avec le problème du chômage et l'articulation malaisée entre activités modernes et petites activités « informelles » de survie ;

- dimension financière, notamment à travers les lancinants « *manque de moyens* » et « *manque d'argent* » qui posent très concrètement le problème de « l'accessibilité » des denrées face aux prix du marché et à leurs hausses récurrentes ;

- dimension sociale proprement dit, notamment à travers la question de l'entraide familiale et de ses difficultés grandissantes face à l'enrichissement trop visible et à « l'égoïsme » des privilégiés) ;

- dimension culturelle avec l'intériorisation en longue durée des principes hiérarchiques et inégalitaires d'organisation des rapports sociaux conjuguée à la dimension « fataliste » de l'Islam orthodoxe ou des religions animistes et avec la conjonction d'une logique de protection sociale communautaire et d'une conception « évergétique » du pouvoir face à la réalité de « crises alimentaires récurrentes » et à leurs représentations populaires) ;

- dimension idéologique et politique, comme on vient de le rappeler et parce qu'en dernière analyse, dans cette société affectée par les aléas de la sécheresse et des invasions acridiennes et par la très grande précarité des conditions matérielles d'existence de la majorité de la population, la question alimentaire est le critère ultime à partir duquel on juge de la légitimité du Pouvoir : comme un chef de village, le souverain est celui qui « *a la main sur le grenier* » et qui doit donc nourrir les siens ;

- dimension de politique internationale, enfin, puisque les bailleurs de fonds, les grandes institutions onusiennes, l'ancienne métropole, d'autres États et des ONG internationales traitent avec l'État malien dans le cadre de l'aide en cas de sécheresse et de crise alimentaire et interviennent dans la durée pour la mise sur pied de dispositifs d'alerte, de prévention et d'intervention et pour le développement structurel des infrastructures de production et d'approvisionnement.

Or, pour rendre compte de ce « phénomène social total » et ainsi en appréhender toute la complexité de manière à promouvoir la rupture avec les approches réductrices (depuis la période coloniale les études purement agronomiques, économiques ou techniques ont apporté la preuve, non de leur inutilité, mais de leur insuffisance), il est évident qu'il importe de croiser les différents points de vue et c'est ce à quoi notre équipe s'est appliquée en allant, au delà des conventions des discours programmatiques et des organigrammes officiels, recueillir à la source, sur la question alimentaire, les différents points de vue de ses divers acteurs et gestionnaires patentés : responsables de services publics, technocrates, opérateurs économiques, grands commerçants, représentants d'ONG ou d'associations.

Toutefois, si l'on voulait avoir aussi les points de vue de la base, souvent très éclairants en ce que, étant largement un point de vue des dominés, ils portent sur les choses un regard critique et sans illusion, il convenait aussi de *recueillir les témoignages de simples habitants de Bamako directement aux prises avec leurs difficultés quotidiennes* et, à partir du récit plus ou moins factuel qu'ils en feraient, d'être attentif à leurs propres analyses du problème, à leurs commentaires et à leurs prises de position plus ou moins politique au sens large de ce terme.

En même temps, il n'était pas sans intérêt de recueillir l'opinion d'une autre catégorie de « témoins », ni gestionnaires ni victimes de la question alimentaire, donc moins directement impliqués, mais qui, du fait de leur propre engagement dans les affaires de la cité, ne se sentaient pas moins concernés et pouvaient sur ce sujet brûlant tenir des propos à la fois plus critiques que les « gestionnaires » et plus distanciés que les « victimes ». C'est pourquoi, des entretiens avec des personnalités représentatives de la société civile bamakoise (journaliste, universitaire, maire, dignitaires islamiques, pasteurs protestants) ont été également menés.

Dans cette partie, l'on présentera surtout un certain nombre de témoignages recueillis auprès d'habitants de deux quartiers populaires de l'agglomération de Bamako : Bankoni et Dialakorodji, principalement. Et pour mieux entrer dans l'épaisseur de l'expérience vécue des

---

profit d'entretiens approfondis avec des représentants du milieu des grands commerçants, de même qu'elle peut aussi trouver, parmi certains hauts cadres de l'appareil d'État ou des grandes agences internationales, des gens suffisamment honnêtes et indépendants pour dire ce qu'ils pensent vraiment dès lors qu'ils ont affaire à des interlocuteurs non officiels et qui prennent tout le temps qu'il faut pour les écouter longuement, y compris dans d'apparentes (en réalité très fécondes) digressions.

situations de pauvreté qui donnent tout son sens plus ou moins caché à l'abstraction scientifique et techno-bureaucratique de la dite « insécurité alimentaire », l'on procédera par des études de cas successives, puis, dans un second temps, on proposera à une mise en perspective synthétique et thématique de la question.

## 1. Faits bruts et brutalité des faits : ou quand les récits des pauvres disent ce que masquent les euphémismes des discours « savants »

### 1. 1. Les trois « mère courage »<sup>251</sup>

La commune de Dialakorodji, à la périphérie de Bamako, dépend de la circonscription de Koulikoro, et elle a des allures de gros bourg encore rural avec un habitat de type villageois relativement étalé dans un environnement de champs cultivés, de pistes d'ocre rouges, d'escarpements rocheux et de végétation arborée. Mais géographiquement, économiquement et socialement, elle est en réalité une banlieue-dortoir de la capitale : elle est peuplée de beaucoup de migrants d'origine villageoise, la plupart des actifs vont travailler à Bamako tous les jours en prenant les camionnettes taxis brinquebalantes et s'ils habitent relativement loin, c'est d'abord parce que les logements sont moins chers ici et aussi parce que l'on peut compléter un peu l'ordinaire grâce aux cultures maraîchères favorisées par la présence d'un ruisseau en creux de vallon.

C'est donc dans ce cadre aimablement agreste que l'on a pu recueillir le témoignages d'une petite cohorte de femmes au premier rang du front de la lutte quotidienne contre la pauvreté, quand les hommes, condamnés à de petites activités aléatoires, au chômage, à l'errance migratoire ou, parfois à l'inactivité forcée pour cause de maladie, apparaissent souvent comme absents ou en retrait dans cette guerre permanente pour la survie pour laquelle les femmes sont mieux armées car elles sont plus habituées à se « débrouiller » dans la précarité du petit commerce et sont, plus que les hommes, obligées au courage quotidien d'avoir à nourrir coûte que coûte une progéniture qui ne peut attendre.

#### 1. 1. 1. Le groupe résidentiel : une structure matricentrique autour de trois sœurs

La fratrie à la tête du groupe de résidence est composée de trois sœurs (d'ethnie *manyanka*) et de leur famille restreinte respective. On peut donc considérer que le groupe constitue une famille matri-centrique élargie, organisée autour de la présence permanente des trois femmes, ce qui renvoie à un trait fréquemment observé dans les situations de pauvreté structurelle : en raison d'une mobilité contrainte des hommes, plus affectés par le manque d'emploi que leurs épouses et moins constants, aussi, devant l'âpreté de la lutte pour la survie, les mères deviennent de fait les piliers du groupe familial. Ici, il était donc structuré autour de trois cellules matri-centriques :

- La sœur la plus âgée fait du petit commerce de proximité ; elle est mariée à un cultivateur, qui était absent lors de l'entretien car il était parti en visite dans son village. De lui, la porte-parole du groupe, quatrième de la fratrie, une femme énergique de 38 ans, dit qu'il fournit « *un peu d'argent de temps en temps* » pour contribuer à l'entretien de la petite communauté. Ce cultivateur et sa femme ont cinq enfants : le premier, un célibataire de 29 ans, est mécanicien auto dans un garage de bord de route. Lui aussi contribue à l'économie du groupe : « *il donne de temps en temps un peu d'argent à sa maman pour qu'on mange tous* ». Après lui, viennent deux filles (21 et 19 ans), dont la première est au lycée (elle est en dixième année et voudrait devenir journaliste) et la seconde, célibataire également et sans emploi, aide les mamans de la maisonnée dans leurs activités quotidiennes. Le quatrième est un garçon de 12 ans, sourd et muet et la petite dernière, 7 ans, est « *une élève de troisième année* » (au moment de l'entretien, elle était en vacances chez un oncle). A ce ménage est encore rattachée une petite sœur du mari, qui, à 12 ans, aide dans son commerce la femme de son grand frère. Le ménage de l'aînée des trois sœurs regroupe donc 8 personnes dont trois actifs aux revenus tous épisodiques.
- Le second ménage (4 personnes) est celui de la cadette de quarante ans, une petite commerçante de cola et de médicaments vendus à l'étal à même le sol, en « *pharmacie par terre* » ; elle est mariée à un homme de quarante cinq ans, couturier pour hommes et

<sup>251</sup> Entretien le 14 septembre 2006.

femmes au marché de Bamako. Les femmes le rangent dans la classe sociale de « *ceux qui ont seulement la nourriture* » (cf. infra). Le couple a deux enfants, une fille de 14 ans, qui est « *la bonne de toutes les mères de la cour* » et un garçon de 11 ans, écolier de cinquième année.

- Le troisième ménage est celui de la benjamine des trois sœurs. Veuve de 38 ans, elle se « *débrouille* » surtout grâce aux revenus aléatoires que lui procurent une concession à usage locatif héritée de son mari et un « *petit commerce* » vivrier qu'elle tient devant la maison. La propriété de la concession locative et de celle où réside la communauté familiale ainsi que son dynamisme (elle est la présidente d'un groupement d'entraide des femmes du quartier<sup>252</sup>) explique que cette femme soit le chef de l'ensemble de la maisonnée. D'elle, on dira plus tard qu'avec sa sœur aînée, elle « *tient tout le monde sur son dos* ». Cette femme a trois enfants : un fils aîné de 17 ans, qui n'est qu'en 9<sup>ème</sup> année de second cycle, car il est handicapé par une mauvaise vue à laquelle la pauvreté interdit de remédier (« *il est en retard car ses yeux voient mal et il n'y a pas d'argent pour aller voir le docteur* ») ; une fille de 15 ans, également en 9<sup>ème</sup> année de second cycle, qui espère pouvoir devenir comptable [ lors de l'entretien, elle préparait du thé pour le visiteur] ; et enfin un garçon de 6 ans en 3<sup>ème</sup> année de 1<sup>er</sup> cycle.
- Un oncle maternel des trois sœurs est agrégé au groupe de résidence en tant que personne assistée : ex chauffeur à la *Sotrama* (sociétés de cars de transports du Mali), mais chômeur depuis un an pour cause de maladie (« *maux de ventre* »), célibataire et père de deux enfants décédés, donc sans soutien direct, il est surtout pris en charge par la plus jeune des trois sœurs en dépit des difficultés matérielles qui empêchent, souligne-t-elle, de le faire soigner : « *c'est moi qui vais le soigner, mais je n'ai pas d'argent* ». Avec cet oncle à sa charge, le ménage de la troisième sœur comprend donc 5 personnes.
- Enfin, le cadet de la fratrie n'habite pas dans le quartier, mais à Bamako où il est employé de bureau (chez un transitaire). De lui, ses sœurs, les femmes de la cour, disent qu'il s'est détaché de la communauté et ne l'aide pas : « *il est dans la classe de ceux qui peuvent satisfaire leurs besoins, mais il s'en fout de nous : ça peut faire un an ou deux qu'on ne le voit pas* ». En revanche, on déclare comme membre de la communauté son fils, 25 ans, « *diplômé sans emploi* » (il est technicien en dessin d'architecture), car il a été élevé par ses tantes en raison de la défaillance paternelle : « *le fils s'était fâché avec son père parce que celui-ci ne l'aidait pas financièrement. C'est pourquoi, il était à notre charge* ».

Sous le leadership des trois sœurs, véritables « mères-courage », c'est donc une petite communauté de 17 personnes qui font face au jour le jour à leur dure conditions de pauvres et dont le rapide portrait qu'on vient de brosser, résume bien les difficultés. La précarité des emplois masculins, l'extrême faiblesse des rémunérations, le caractère épisodique de beaucoup d'activités déjà peu rémunératrices, le chômage fréquent des hommes et aussi des jeunes diplômés qui, malgré tous les espoirs et les investissements que l'on a placés dans leur formation, ne peuvent à leur tour contribuer à l'entretien de la maisonnée après avoir été longuement à sa charge, et les ennuis de santé auxquels on ne peut remédier étant donné le coût trop élevé des consultations médicales, tout cela, bien sûr, oblige les mères, dont c'est en quelque sorte l'attribution ontologique, à tout faire pour au moins pouvoir nourrir la maisonnée.

Mais l'aînée des sœurs en dit bien sans détour le caractère de mission presque impossible quand d'emblée, elle déclare qu'elle est mariée avec un « *mari pauvre, qui ne fait rien* » si bien qu'elle ne peut disposer du minimum de fonds de départ pour créer un petit commerce de marchandises. Certes, le mari en question sera présenté plus tard comme un « *cultivateur* », mais cette activité, réduite à un jardinage d'appoint alimentaire saisonnier sur de minuscules parcelles de mi-pentes dans le quartier, ne donne aucune rentrée d'argent, ce qui explique que l'homme soit considéré comme un inactif. L'épouse est donc condamnée à ce semblant d'activité marchande qui est le lot des plus pauvres : emprunter un peu d'argent pour acheter auprès d'un commerçant de minuscules quantités de produits alimentaires à revendre de manière à rembourser le crédit, à pouvoir conserver une partie des produits pour le repas du jour et, éventuellement, obtenir quelques sous en plus pour compléter le repas de quelques menus achats.

<sup>252</sup> Quartier *sibasaba*, « Les trois grands arbres » (arbre, *si*, grand, *ba*, trois, *saba*).

« Ce qui nous manque, c'est la nourriture. Et en plus il y a les enfants qui sont là, qui vont à l'école et le problème des fournitures [scolaires] à payer. Je suis mariée avec un mari pauvre et qui ne fait rien [n'a pas de travail rémunéré]. Si je trouvais de l'argent, je ferais du petit commerce [acheter pour revendre avec un petit bénéfice], mais je n'ai pas d'argent et je ne peux faire que du petit commerce pour trouver de la nourriture : je prends un crédit pour acheter du poisson [séché], de la patate [douce], de l'attiéké [couscous de manioc], du riz, de l'arachide, et pour les revendre devant la maison. Il me faut prendre un crédit pour acheter ces marchandises et les revendre. Tous les jours. Ça nous permet de manger ».

### 1. 1. 2. Le « petit commerce-pour-trouver-de-la-nourriture » : une activité féminine de survie au jour le jour

Soulignons la distinction ici opérée entre le petit commerce de marchandises qu'on achète et que l'on revend - ce qui présuppose que l'on dispose d'un fonds de départ - et le minuscule commerce vivrier qui consiste à emprunter au jour le jour pour acheter ce que l'on va tenter de revendre au micro-détail à des acheteurs aussi modestes que soi ou même à emprunter les légumes aux maraîchers pour revenir les leur payer après la vente.

Dans ces deux cas, la marge est inexistante, les « gains » étant aussitôt épuisés dans le remboursement du crédit et dans la consommation de la part non revendue des produits quotidiennement nécessaire pour la subsistance quotidienne du groupe domestique. Ce mécanisme au jour le jour interdit donc toute accumulation, si faible serait-elle, d'autant plus que même un profit occasionnel - un gain non immédiatement consommé dans le remboursement du crédit - peut servir à compenser une journée déficitaire ou à améliorer un peu l'ordinaire ou bien à compenser la raréfaction d'un produit de base par l'achat d'un autre plus cher (p. ex. le riz à la place du mil, un peu de viande et d'ingrédients aromatiques pour améliorer exceptionnellement l'ordinaire).

En réalité, on se trouve donc là en présence d'une forme minimale d'activité marchande de survie : le détour par *un semblant de commerce, en réalité une forme déguisée de crédit journalier*, permettant aux plus pauvres, tenus en lisière de l'économie monétaire et enfermés dans le carcan d'une économie de subsistance réduite à sa fonction biologique, d'avoir tout de même accès au minimum d'argent indispensable à la survie dans un contexte d'économie urbaine entièrement monétarisée.

On peut ainsi prendre la mesure de **l'extrême précarité de cette pauvreté tout juste au seuil de la misère dans laquelle on peut basculer à tout instant** et dans laquelle, effectivement, l'on tombe de temps à autre, en espérant que ce ne soit pas irréversible : **ces pauvres vivent donc dans l'urgence immédiate**, chaque jour renouvelée, d'avoir à trouver la petite somme, immédiatement « consommée », indispensable à l'ordinaire de la maisonnée.

Corrélativement, ils vivent aussi dans la précarité d'une temporalité gouvernée par la nécessité la plus immédiate et que l'on hésite même à qualifier comme du court terme, tant il s'agirait en l'occurrence d'évoquer plutôt une sorte de « micro-terme », qui est un enfermement dans un présent constamment sur le fil du rasoir, en permanence dans l'équilibre instable d'une pauvreté au bord du ravin de la misère.

Soulignons encore que cette sorte de présentation synthétique de soi et de sa propre situation, en touchant directement au noyau dur de l'essentiel, fait en quelque sorte écho à la distinction usuelle entre les « *chômeurs* » proprement dits, c'est-à-dire ceux qui ont perdu leur emploi par suite d'un licenciement, et les « *sans travail* », c'est-à-dire ceux qui, diplômés ou non, bénéficiaires ou non d'une formation professionnelle, n'ont jamais pu trouver à s'insérer dans le marché du travail stabilisé que ce soit comme salarié, travailleur indépendant ou employé dans une micro-entreprise du secteur informel.

En bref, ce rapprochement permet de mieux comprendre à quel point les populations dites « pauvres » sont elles-mêmes soumises à des processus de segmentation sociale et de hiérarchisation : la revendeuse de produits vivriers obtenus à crédit ne doit pas être confondue avec la revendeuse des mêmes produits (ou autres menues marchandises) achetées grâce à un petit fonds de départ, cette deuxième catégorie étant elle-même subdivisée entre une sous-catégorie supérieure représentée par les points de vente « en dur » (minuscules boutiques où l'on peut entreposer en sécurité de l'épicerie sèche) et une sous-catégorie inférieure de revendeuses installées devant un « tablier » ou encore « par terre » pour proposer leur marchandise à même le sol ou sur un plateau en bord de rue, devant leur porte ou dans les marchés de proximité.

### 1. 1. 3. « *Nous ne mangeons pas à notre faim* »

Mais quelle est donc la traduction alimentaire de cette situation d'extrême pauvreté conjurée à coups d'expédients qui doivent chaque jour se renouveler pour nourrir les 14 personnes directement à la charge des trois femmes ?

*« Tous les jours, ça nous permet de manger, du mil, du riz, de la pâte d'arachide. Par exemple, pour le couscous de mil, le poisson fumé et l'arachide, pour nourrir 14 personnes, il faut 500 francs CFA pour la sauce et 3 kg de mil à 225 francs CFA le kg [soit 225 francs CFA x 3 = 675 francs CFA] ».*

Le repas à base de mil revient donc à un coût total de 1.175 francs CFA, soit un peu plus de 80 F/personne.

*« Si c'est du riz, il faut 3 kg 500 à 325 francs CFA. le kg. C'est du riz gambiaca [riz local] ».*

Le repas à base de riz revient donc à 1637 francs CFA, soit à près de 120 F/personne.

*« Tous les jours, il faut [pouvoir] payer les céréales. Le matin, on mange de la bouillie de mil avec du sucre : il faut 2 kg de mil et 100 francs CFA de sucre pour 14 personnes »*

Le petit déjeuner revient donc à 450 + 100 = 550 francs CFA, soit à 40 francs/personne.

*« Le soir, vers 20 heures, le repas est constitué des restes du repas de midi. Si on trouve<sup>253</sup> 1000 ou 1500 francs, on va acheter de la viande et des légumes et on va manger [aussi] la nuit ».*

Une journée alimentaire-type à base de mil coûterait donc 1.175 + 550 = 1.725 francs CFA, soit autour de 120 francs CFA/personne. Une journée alimentaire à base de riz coûterait donc 2.187 francs CFA, soit autour de 160 francs CFA/personne. Le repas du soir ne coûte rien habituellement : puisqu'il s'agit de restes de celui de midi, il est inclus dans le coût de celui-ci. On peut aisément imaginer sa frugalité... et se rappeler le propos liminaire : « *ce qui nous manque, c'est la nourriture* ».

Ce repas du soir est donc un trompe-la-faim en attendant le sommeil (« qui dort dîne »). C'est un ersatz comme le montre le fait que, si par chance, l'on « trouve » 1.000 ou 1.500 francs CFA, on fera un vrai repas qui se prolongera : en ce cas, « *on va manger la nuit* ». Entendons par là que l'on pourra prendre le temps et le plaisir d'un vrai repas pris en commun et qu'il ne sera pas nécessaire de se réfugier rapidement dans le sommeil pour oublier sa faim. Soulignons enfin que, pour 14 personnes, le coût supplémentaire de ce repas du soir représente moins de 100 francs CFA par personne ! De quoi avoir une appréciation relative de cette modeste aubaine...pourtant bien rare aujourd'hui :

*« On n'est pas suffisamment nourri : on manque de viande, de poisson frais, de poulet rôti. On manque de lait pour un café au lait avec du pain. On a perdu notre père quand était encore petits. Quand notre père était [encore] là, on mangeait ça chaque jour et on mangeait plus de viande. C'est le décès du père qui a tout abîmé. Actuellement nous ne mangeons pas à notre faim ».*

### 1. 1. 4. De quelques autres aspects de la pauvreté :

#### - le « *confiage* » des enfants

Une jeune femme (fille de l'aînée des « mamans ») s'adresse alors au visiteur [jusque là, elle se contentait d'écouter attentivement avec d'autres femmes, jeunes ou vieilles, assistant sur un cercle de petits tabourets bas à l'entretien avec la maîtresse de maison. Jolie, l'air intelligent et pensif, elle s'est alors animée et a pris le relais dans un français mieux maîtrisé prouvant qu'elle a fréquenté l'école].

<sup>253</sup> Notons au passage encore une expression significative de la précarité: on ne dit pas « quand on a » 1.000 ou 1.500 francs CFA, mais, au conditionnel, « *si* »-[par un heureux hasard, par exemple à l'issue d'un démarchage réussi dans l'entourage familial] - *on trouve* ».



« Si vous voulez, je vous donnerai l'enfant de ma grande sœur qui habite à Bankoni et l'a confié à la grand-mère, ici, car elle a encore trois [jeunes] enfants à sa charge ».

Gardons nous de prendre ce propos pour une simple taquinerie ou provocation humoristique à l'égard du visiteur étranger. Si le ton est enjoué, la proposition est plus sérieuse qu'il n'y peut paraître. En effet, elle manifeste un autre aspect de cette pauvreté : en réinterprétation de la coutume qualifiée par les ethnologues comme celle de « l'enfant confié », - coutume qui scelle une relation d'amitié privilégiée ou permet de donner un futur soutien à une veuve isolée, à une femme stérile ou à un grand-père esseulé -, quand on est pauvre, confier un tout jeune enfant à un parent plus favorisé et a fortiori à un étranger européen porteur des meilleures promesses d'avenir, c'est donner une chance à l'enfant confié et c'est aussi alléger les charges de la famille et, par suite, améliorer son sort, immédiatement et dans l'avenir (si l'enfant confié réussit dans la vie, il pourra les aider un jour).

Dans ces conditions, donc, loin d'être un signe d'indifférence liée à la dureté des temps, le « confiage d'enfant » est un acte d'amour envers lui et qu'il y aille aussi de l'intérêt de ceux qui le confient n'enlève rien à cela... .

#### **- L'ordonnance hors de prix (une semaine de nourriture pour toute la maisonnée !)**

La « grand-mère » ainsi mentionnée (en réalité la plus âgée des trois sœurs à la tête de la maisonnée), celle à qui l'une de ses filles a dû confier l'un de ses enfants, apporte alors un témoignage muet, mais éloquent, de cette pauvreté si omniprésente : elle s'est levée, éloignée vers la maison, puis est revenue montrer un papier au visiteur. C'est une ordonnance froissée (car on l'a gardée, peut-être déjà montrée à d'autres) émanant du Centre de Santé Communautaire du quartier (les fameux CESCO qui sont la dernière trouvaille en date des développeurs soucieux d'aider les « pauvres » de manière adaptée à l'extrême faiblesse de leurs ressources et qui sont censés, en principe, délivrer des médicaments de base à bas prix, sur le papier du moins, car l'infirmier gestionnaire, très modestement payé, doit bien lui aussi faire bouillir la marmite et faire face aux besoins et demandes de sa propre famille et de son entourage social... Alors la tentation est grande de revendre les médicaments). Or, le montant de l'ordonnance en question, addition faite par le visiteur pris à témoin et discrètement sollicité (il s'entendait préciser, comme si cela n'allait pas de soi, que « la grand-mère ne pouvait payer ces médicaments »), s'élevait à 12.500 francs CFA [soit près de 20 €]!

Or, si l'on veut avoir une idée de l'énormité du montant de l'ordonnance, il convient de la mettre en rapport avec le coût d'une journée alimentaire type, soit 120 francs CFA par personne. En d'autres termes, à elle seule, l'ordonnance équivalait à **100 jours de nourriture pour une personne ou encore, pour cette maisonnée de 14 personnes, à une semaine de nourriture !** De qui se moque-t-on en l'occurrence ? Assurément, en tout cas, au moins de ces pauvres à qui l'on fait toutes sortes de promesses jamais tenues jusqu'au bout et cela, en toute impunité, jusqu'à présent du moins....

#### **- La pauvreté : la rançon d'équilibres socio-économiques fragiles**

La jeune femme insiste pour sa part sur la dégradation de la situation de la maisonnée depuis le décès du mari de sa tante, qu'elle désigne comme un « père », parce qu'il pouvait être situé ainsi selon une logique de parenté classificatoire et que, en tant que comptable, il apportait à la maisonnée une aisance relative qu'elle a brutalement perdue.

« Notre papa est décédé le 22 septembre 2001 à 43 ans ». Et comme, apitoyé, le visiteur s'exclame que « c'est bien jeune ! », il s'attire cette mise au point terrible de réalisme : « Ici, ce n'est pas jeune » [sic]. Il a été soigné à l'hôpital, mais il est mort. Il était comptable chez un commerçant. Il gagnait bien sa vie et on mangeait bien ».

A la mort de cet homme, ce sont donc sa veuve, devenue chef de famille de ce fait, et sa sœur aînée qui ont dû assumer la responsabilité de la maisonnée.

« C'est notre mère, avec sa grande sœur (actuellement au marché) qui tient tout le monde sur son dos. La grande sœur est vendeuse de légumes. Elle prend un crédit pour acheter et revendre : les maraîchers nous donnent les produits en nature et quand on a fait la vente, on les

*paie. Et si on ne paie pas son crédit au maraîcher, on va s'adresser à un autre et avec les gains, on reviendra rembourser le premier ».*

Quand à la mère, elle explique elle-même que ce qui lui permet de tenir et de diriger la maisonnée, c'est la propriété de la concession locative héritée de son mari, même si cela ne met pas tout à fait à l'abri, car les locataires sont pauvres et, donc, forcément mauvais payeurs :

*« À quelques mètres d'ici, j'ai une concession locative où il y a trois familles qui paient chacune 3.000 francs par mois. C'est ça qui nous aide le plus. Si ce n'est pas ça, on allait faire des mandjan [mendiants]. Mais les locataires sont pauvres et ils peuvent faire trois ou quatre mois sans payer. Il y en a même un qui a fait onze mois sans payer, car il était malade et, après sa guérison, il est parti sans payer. Et pour chasser un locataire [mauvais payeur], il faut payer 5 à 10.000 francs CFA au gendarme. Pour un locataire récalcitrant, on enlève la porte du logement ».*

Sa fille, reprenant la parole, rappelle l'histoire de cette installation cette périphérie de Bamako où les terrains sont moins chers : dix ans avant sa mort, le chef de famille avait pu venir y échapper à la condition de locataire en y faisant construire. On notera qu'elle ponctue le rappel de cette succession aléatoire d'une réussite et d'un grand malheur par une formule puissamment évocatrice d'un certain fatalisme religieux : *« tout ce que Dieu fait est bon : il commande tout »*. De quoi donner du grain à moudre à la thèse des religions consolatrices pour les pauvres, ce qui est bien « pratique » pour le maintien d'un ordre très inégalitaire...

*« Le chef de la concession, c'est notre mère, la veuve de notre papa : c'est lui qui avait fait construire notre cour. Nous nous sommes installés ici en 1991. Avant, nous habitions Bankoni, dans une location de deux chambres à 7.500 francs CFA par mois. Ici, nous avons acheté le terrain à un propriétaire peul. Et avant tout ça, nous habitions dans le village de Toukoto, dans la région de Kayes. Notre papa avait fait l'école de la douane, mais il n'y avait pas trouvé de travail et c'est pourquoi il était devenu comptable. Tout ce que Dieu fait est bon : il commande tout ».*

#### **- Une vision des pauvres sur les classes sociales au Mali**

Mais qu'en est-il de la conscience de ces inégalités sociales dans la société malienne ? En réponse à la question, voici la catégorisation proposée par la chef de concession :

1. *« Les grands-grands qui ont beaucoup d'argent.*
2. *Ceux qui ont de quoi satisfaire leurs besoins.*
3. *Ceux qui ont seulement la nourriture.*
4. *Ceux qui ne mangent pas ».*

*Les premiers ne pensent pas à nous : au Mali, les riches ne pensent pas aux pauvres. La pauvreté n'est donc pas facile à passer [à résorber] ».*

Pour sa part, Fatou, 19 ans, fille de la sœur aînée, propose une classification analogue, sociologiquement un peu différente, puisqu'en somme elle introduit une distinction politique entre bourgeoisie d'Etat et bourgeoisie d'affaire, tout en faisant un paquet de tout le reste, la masse des gens plus ou moins modestes, mais en esquissant la perspective d'un changement dont sa génération pourrait être porteuse :

*« Pour moi, la première classe sociale, c'est la base du gouvernement ; la seconde, ce sont les grands commerçants ; la troisième, ce sont les débrouillards pour manger [ceux qui doivent se débrouiller pour trouver de quoi manger]. Je compte sur les enfants, les petits pour que les choses bougent un peu [au Mali] ».*

#### **- Pour une jeune femme pauvre : le mariage pour financer ses études ?**

Pourtant, les étudiants peuvent encore rêver à de difficiles, mais, avec un peu de chance, pas totalement impossibles ascensions sociales. C'est le cas de Fatou, même si elle paraît envisager qu'un mariage avec un homme suffisamment généreux serait la condition idéale (nécessaire ?) pour qu'elle puisse poursuivre des études de santé publique si cela lui permettait de payer des frais de scolarité exorbitants et d'avoir la petite moto pour les déplacements trop onéreux pour ceux qui sont condamnés aux transports collectifs :

« Je pense qu'un jour, je serai dans la catégorie 1. Je suis étudiante dans une école de comptabilité (une école publique et gratuite). Il y a quatre ans d'études, mais je suis en deuxième année et je vais m'arrêter cette année avec un diplôme : j'aimerais faire une école de santé à Bamako, mais c'est une école privée et il faudrait que j'aie de l'argent et quelqu'un qui paie les frais de scolarité : 300.000 francs CFA par an.... Je cherche un homme fidèle et honnête, même s'il est pauvre : au Mali, 17-18 ans, c'est l'âge du mariage ».

« Nous les étudiants, nous manquons de transports pour aller en ville où est notre école : avec le taxi, ça coûte 1.500 francs CFA, avec les *dourouni*<sup>254</sup>, 175 francs CFA. Aller et retour, ça fait 350 francs CFA et, avec deux allers et retour, ça coûte 700 francs CFA, parce qu'il faut revenir manger à la maison à midi. Il n'y a pas d'autre possibilité : le repas est préparé le matin par les femmes [donc, après le départ à l'école]. Les filles riches, elles, elles ont le *Djakarta* [petite moto chinoise carénée, très prisée des jeunes élégantes bamakoises] ».

**- « Dans la grande famille, personne n'a rien. Donc, il ne peut y avoir de l'entraide » ...mais l'impératif de solidarité reste**

La même jeune femme, après avoir évoqué une bien improbable solution à ses problèmes d'étudiante trop pauvre pour pouvoir continuer les études qu'elle voudrait faire, revient à l'exposé réaliste des possibilités de soutien sur lesquelles elle peut compter. Et c'est pour faire observer qu'à part sa mère, elle ne peut guère compter sur d'autres membres de sa famille : son père, le premier mari divorcé de sa mère, elle le présente comme peu soucieux de ses filles; quant aux autres membres de la grande famille, ils sont trop dépourvus pour qu'on puisse compter sur la moindre aide de leur part.

« Ma mère me donne le prix du transport. C'est celle qui est au marché. C'est la grande sœur de notre tante, celle qui est la veuve du propriétaire et notre chef de maison. Ma mère, elle, est divorcée. Moi, je ne vois pas beaucoup mon papa. Il se débrouille comme commerçant. Il a sept enfants, moi, et six avec sa seconde femme. Je suis sa première fille et ma mère était sa première femme. Notre oncle maternel est pauvre et n'a pas d'argent. **Dans la grande famille, personne n'a rien. Donc, il ne peut y avoir de l'entraide : tout le monde est pauvre** ».

On soulignera cette dernière déclaration, car, de manière simple et concise, elle met bien en évidence un fait capital : *la pauvreté généralisée à l'ensemble de la parentèle y interdit, évidemment, le fonctionnement normal de la solidarité par redistribution des mieux lotis aux moins bien lotis*. Si tout le monde est pauvre, personne ne peut plus rien pour personne.

Dans ces conditions, on peut aisément concevoir que les pauvres aillent partout ailleurs où ils peuvent trouver une petite chance d'être aidés : notamment vers les mouvements religieux, islamiques en particulier, dès lors qu'ils prennent en charge des fonctions d'assistance sociale et, qu'en outre, alors que la communauté originelle est défaillante et décevante, ils offrent de surcroît la chaleur d'un abri néo-communautaire à des individus désemparés, partiellement désaffiliés de leur communauté d'origine, mais dans l'incapacité objective de s'en tirer de manière autonome en tant qu'individus. L'une des principales raisons de la désaffection, du désenchantement vis-à-vis du politique et de ses recours séculiers tient sans doute à cela et, inversement, c'est l'une des raisons essentielles du recours au religieux sous ses formes néo-communautaires et ce recours est d'autant plus naturel qu'il s'offre comme une solution alternative qui est loin d'être inédite, dans une société fortement islamisée depuis des siècles et où les réactions aux chocs extérieurs de la modernité ont souvent pris un tour islamique.

Toutefois, il convient d'apporter quelques nuances à cette conclusion, même si des données convergentes la confirment largement. Il faut encore tenir compte des situations et des dispositions particulières qui peuvent varier d'un individu à l'autre. Ainsi, la « *maman* » chef de famille évoque l'indifférence égoïste à leur égard de ce grand frère qui fait pourtant partie de la classe des gens qui, juste au dessous des plus riches, ont « *de quoi satisfaire leurs besoins* ».

« J'ai aussi un grand-frère, qui habite à Bamako : il est employé de bureau chez un transitaire. Il fait partie de la « *classe 2* ». Mais il s'en fout de nous. Ça peut faire un an ou deux qu'on ne le voit pas ».

<sup>254</sup> Taxis-camionnettes collectifs. Ils doivent leur nom au prix payé à leur début : 25 francs CFA, soit *dour* (5 francs) multipliés par *dour*. En effet, l'unité de compte n'est pas 1 mais 5.

En revanche, le fils de ce grand frère, qui, technicien au chômage, vit avec ses tantes et sait la dette qu'il a contractée envers elles, tient un langage plus conforme à l'éthique de solidarité tout en donnant à voir que cette éthique obéit à des normes hiérarchiques précises : son premier salaire, il le doit d'abord à son père et c'est la part que celui-ci lui rétrocèdera qu'il donnera aux tantes qui l'hébergent. C'est qu'en effet, le voudrait-il, il ne peut court-circuiter le pouvoir paternel : pour réussir professionnellement, il a d'abord besoin de la bénédiction paternelle qui apporte la « chance » (*baraka*), sans laquelle rien ne tourne bien ici-bas. Autant dire *a contrario*, qu'un père mécontent de son fils dispose de l'arme terrible qu'est la malédiction porteuse de « *malchance* » et de malheurs. La formule idoine, c'est donc de conjuguer la bénédiction du père et celle des tantes, mais il importe avant tout de conjurer la toujours possible malédiction paternelle.

Ce type de sanction à dimension symbolique et religieuses met donc bien en évidence l'une des caractéristiques essentielles de cette morale de l'entraide communautaire que l'on a trop souvent tendance à englober sous les notions molles « d'économie d'affection » ou d'éthique de solidarité : elle révèle bien, en effet, que, sous la morale ou l'éthique, est à l'œuvre un impératif catégorique dont l'absoluité tient à ce qu'il est une condition essentielle du fonctionnement et de la reproduction de l'ordre communautaire.

Celui-ci, on l'a dorénavant bien établi, fonctionne comme une mutuelle basée sur le caractère obligatoire du cycle des dons et des contre-dons qui est le foyer énergétique de la socialité communautaire, notamment celle de la « grande famille ». Nul ne peut s'y soustraire à moins de commettre un sacrilège susceptible d'être lourdement sanctionné (malédiction, proscription, maraboutage, colère des dieux...). Si l'on prend ces données en compte, l'on peut aussi mieux prendre la mesure des situations de crise morale grave qui peuvent affecter les pauvres, dès lors que leur « manque de moyens » ne leur permet plus de remplir une obligation aussi essentielle pour le fonctionnement normal des rapports sociaux, partant, pour l'entretien de relations interpersonnelles satisfaisantes pour les personnes.

En tout cas, il faut avoir à l'esprit ce genre de considération pour apprécier dans toutes ses dimensions la signification des propos du diplômé chômeur en attente d'un travail imminent :

*« Je vais toucher un salaire pour un contrat de stage payé dans une entreprise de construction de maisons. C'est une entreprise privée de 5 employés permanents (moi y compris) plus des travailleurs journaliers recrutés à l'occasion des chantiers. Mon contrat est éventuellement renouvelable. Quand je vais toucher ce premier salaire, je le donnerai à mes tantes et aussi à mon père. En réalité, je remettrai tout à mon père et, sur ce qu'il me rendra, je donnerai à mes tantes : il y en a beaucoup [dans la maisonnée, elles sont trois]. Il faut chercher la bénédiction des parents d'abord [c'est-à-dire avant d'entreprendre toute autre démarche, car cette bénédiction des parents donne la chance pour la suite et, sans doute, ce qui est peut-être plus important, elle signifie qu'ils ne nourrissent aucune rancœur, donc ne sont porteurs d'aucune menace en sorcellerie].*

## 1. 2. La mère aux pieds nus

La femme qui donne maintenant son témoignage est une voisine *bamanan* des « mères-courage » *minyanka* dont on vient de rapporter les difficiles conditions d'existence<sup>255</sup>. Mais ces différences d'origine ethnique n'ont qu'une valeur anecdotique. Toutes ces femmes appartiennent à la même catégorie sociale et elles partagent la condition de ces mères de famille dures à la peine qu'une vie marquée par la précarité a en quelque sorte promues au rang de chefs de maisonnée en raison de la moindre résistance des hommes face au tragique quotidien de l'extrême pauvreté. Elle-même, à quarante cinq ans, paraît n'avoir pas d'âge défini, tant elle est mince aux limites de la maigreur et mal fagotée dans un modeste pagne défraîchi simplement noué au dessus de la poitrine au plus près d'un corps fragile. Mais, sous le foulard de tête, le visage fatigué s'éclaire souvent d'un petit rire spontané. Elle est pieds nus et pourtant elle a cet humour des pauvres qui prennent le parti d'en rire plutôt que d'en pleurer : en rire, c'est affronter le rappel de ses difficultés avec une certaine distance, c'est, au fond, affirmer envers et contre tout sa dignité de sujet, la dignité de qui se tient debout au bord du gouffre et ne s'y abandonne pas.

<sup>255</sup> Quartier Sibasaba, Commune de Dialakorodji. Cour voisine de la cour de Mme Assetou (cas n° 1). Entretien le 14/09/06.

### 1. 2. 1. Le groupe de résidants

Dans la cour, il y a trois familles conjugales, autonomes pour ce qui est de la préparation et de la consommation alimentaires. Mais il peut y avoir des entraides entre ces trois groupes au cas où l'un d'eux n'a pas grand-chose à manger.

L'informatrice (45 ans) et son mari (57 ans) ont quatre enfants : le fils aîné (28 ans) est « handicapé » et « ne fait rien ». Son frère cadet (26 ans) a émigré au Congo depuis quatre ans et, depuis plus d'un an, l'on est sans nouvelle de lui. Le troisième fils (24 ans) fait du petit commerce de produits de beauté au grand marché. Il donne 2000 F. par mois ou par quinzaine à sa mère : elle est « contente de lui ». Le dernier fils (22 ans) est militaire dans une ville de l'intérieur. Jusqu'alors, « il garde sa solde pour lui et il ne fait pas de geste » pour sa mère, mais, espère-t-elle, « si le temps est venu, il va donner ».

Un premier locataire (un minyanka) est « taximan sans voiture » (c'est-à-dire chauffeur de taxi clandestin pour le compte du chauffeur attitré). Il paie 3.000 F. par mois le « une pièce » qu'il occupe avec sa femme et trois jeunes enfants (l'aîné a sept ans), le quatrième et dernier enfant ayant été confié à la garde d'une petite sœur.

Un second locataire occupe également « une chambre » qu'il paie 3.000 F. par mois. Il réside là avec son épouse et trois enfants qui sont scolarisés dans une medersa [école coranique où l'on enseigne également les matières du programme des écoles publiques laïques]. Les deux autres enfants, plus petits, sont à la garde de parents au village. L'homme est revendeur de lait. Il a un pied blessé, entouré de chiffons peu propres.

### 1. 2. 2. « Il y a des jours où je n'ai pas de quoi préparer »

*Comme en écho aux propos de ses voisines, la mère aux pieds nus insiste elle aussi sur les difficultés qu'elle rencontre pour gagner de quoi « préparer » (les repas) avec son activité de petite revendeuse, activité si aléatoire qu'elle doit souvent compenser l'absence de gains plusieurs jours d'affilée en ayant recours aux relations d'entraide qu'elle entretient avec ses voisines du quartier. Ainsi, elle arrive à assurer un modeste repas par jour où le poisson séché fait office d'ingrédient et d'où la viande, trop chère, est exclue :*

*« Il y a des jours où je n'ai pas de quoi préparer. Je vends du pain de karité chaque jour au marché du quartier. Je le revends. Je peux n'avoir rien pendant trois ou quatre jours. Je vais alors chez les voisins leur demander un peu de quoi. Moi-même, j'aide quand je peux, aussi. Je dépense 1.000 à 1.750 francs CFA. Souvent, je prends un kg de riz : c'est la nourriture la plus facile à préparer, la plus rapide. Avec le mil, il faut aller et venir à la machine, le piler. Le riz, en trente minutes, c'est fait. Et puis il y a l'estomac qui s'habitue. Je prépare avec des sauces simples, avec de l'oignon, du soubala, des tomates, du gombo, du poisson séché pour 100 francs CFA, la viande est trop chère. Je mange une fois par jour, à midi. La nuit, je fais une petite bouillie de riz ou de maïs (avec du sel) ».*

### 1. 2. 3. L'accumulation des difficultés : mari malade, fils handicapé, soins trop chers, endettement.

*« Mon mari est parti se soigner en Côte d'Ivoire depuis cinq mois, car il est très malade (la tension, beaucoup de sang, le cœur qui bat). Habituellement, il fait du commerce, il a une petite boutique, une petite épicerie au bord de la route. Il a arrêté à cause de sa maladie et il a tout laissé à quelqu'un à qui il loue la boutique 3.000 francs CFA par mois. A son retour, il devait reprendre la boutique. Ici, les médicaments sont trop chers : 15.000 francs CFA et plus. En Côte d'Ivoire, aussi, c'est cher, mais mon mari est allé chercher du travail là-bas pour se faire soigner sur place où c'est mieux qu'ici. Il revient dans une semaine : j'ai eu son message par le tenancier d'une cabine téléphonique.*

Mais malgré son voyage, il a du mal à parler : la tension est montée à sa bouche et, s'il n'a pas les moyens [de se faire soigner], il ne reprendra pas sa boutique. Il va rester ici, à la maison, et attendre les 5.000 francs CFA par mois du nouveau locataire de sa boutique, car il est trop fatigué. Il restera ici tranquille dans la cour.

*Nous sommes obligés encore actuellement de payer les crédits qu'il avait pris pour partir en Côte d'Ivoire. Ces emprunts ont été faits aux voisins seulement, car les parents n'avaient pas de pitié. Mais je n'ai pas de rancune : le père et la mère sont là [vivants] et on ne peut pas en vouloir à ses parents ».*

Quant au fils aîné, à 28 ans, il ne peut être un recours : présenté comme un handicapé, il a échoué dans une tentative migratoire en Côte d'Ivoire et se retrouve lui aussi endetté à cause de cela.

*« En 2005, notre fils était très malade et il est parti à l'aventure à Abidjan. Il a pris beaucoup de crédits partout sans pouvoir tout rembourser. Maintenant, il reste là, assis. Il est handicapé. Il était cireur de chaussures et couturier, mais il n'a rien pour acheter du matériel ».*

Comme si le fils reproduisait mimétiquement le destin social du père à cette nuance près, symbolique de la dégradation contemporaine des conditions d'existence, qu'avec lui, l'échec de la migration, l'endettement et la mauvaise santé affectaient un jeune homme de 28 ans et qui, lui, ne pouvait même pas, comme son père avec sa boutique à louer, compter sur le moindre petit capital, alors que, normalement, c'est à lui, aîné des enfants, qu'aurait dû incomber la charge de la maisonnée.

*En fin de compte, ce récit lapidaire dit bien l'essentiel d'un mécanisme de dégradation des conditions de vie que la pauvreté ordinaire affecte d'une telle précarité structurelle que tout accident, de santé notamment, peut compromettre ses fragiles équilibres. En l'occurrence, la maladie d'un mari, déjà trop vieux à 57 ans et trop pauvre pour espérer être rétabli et reprendre son activité, ne laisse d'autre recours que l'attente des revenus de la location de la petite boutique. Mais encore faudra-t-il que cette ressource ne soit pas affectée par les aléas du petit commerce et les fluctuations des revenus du locataire ou son indéclicatesse...*

#### 1. 2. 4. Défaillance de la solidarité familiale

Quant à compter sur la proverbiale entraide familiale, on voit, avec cet exemple aussi, que c'est loin d'être un recours assuré : quand bien même le voudraient-ils, les parents ont de moins en moins les moyens d'avoir « pitié » les uns des autres (« les parents n'avaient pas de pitié »).

L'épreuve de la paupérisation aggravée des milieux populaires rend donc manifeste une évidence pourtant trop souvent oubliée des thuriféraires (naïfs ou roublards) des valeurs de la « solidarité familiale » : celle-ci n'est pas cette ressource culturelle inépuisable que produiraient sans discontinuer des « traditions » sachant préserver contre les turbulences de l'histoire le trésor inaltérable de leur spécificité. Mais, comme toute autre réalité humaine, bien sûr, elle ne peut être agissante qu'à la condition de disposer des ressources nécessaires à sa concrétisation et elle est donc avant tout tributaire des conditions historiques et matérielles de son exercice et de sa pérennisation.

D'ailleurs, c'est sans doute la conscience que l'on a de ces déterminations indépendantes des volontés particulières qui, à côté de la possible influence de l'Islam, explique ici l'absence déclarée de toute rancœur envers des parents non solidaires (« mais je n'ai pas de rancune : le père et la mère sont là et on ne peut pas en vouloir à ses parents ») : les ressentiments au sein des familles sont toujours gros de menaces par les sorts ou les attaques en sorcellerie, sources de malheurs en cascade, mais l'Islam qui condamne la sorcellerie et l'évidence de la pauvreté comme lot commun imposant des replis individualistes par la force des choses peuvent, effectivement, tarir les motifs virtuels de rancœur envers les proches. Cependant, par une sorte de ruse de l'histoire, à laquelle les classes dirigeantes feraient bien de prendre garde, ces deux facteurs peuvent, par suite, prédisposer à chercher plus loin, au delà du cercle de la proximité sociale, les causes véritables, objectives, politiques, des malheurs présents et pousser de plus en plus de pauvres, parmi les jeunes citadins surtout, vers l'Islam politique et la contestation ouverte du Pouvoir en place.

#### 1. 2. 5. « Je suis au dernier barreau de l'échelle : je n'ai rien. La vie, c'est comme ça. Depuis que Dieu a créé le monde... » (*fatalisme religieux et scepticisme politique*)

Comme ses voisines, la « mère aux pieds nus » a, en effet, une vision sans illusion de la stratification sociale malienne : après les deux catégories supérieures que ne distingue entre elles que leur niveau de richesse, l'accessibilité des aliments devient discriminante dès lors qu'il s'agit de définir les deux catégories sociales inférieures, car, au bas de l'échelle sociale, tout ramène aux questions de survie immédiate : il y a ceux à qui leurs revenus permettent de « gagner leur nourriture » et de manger à leur faim et les décharnés que leurs revenus intermittents condamnent à une nourriture intermittente :

*« Je suis au dernier barreau de l'échelle : je n'ai rien. Au premier barreau, il y a les grands richards, « banan » ; ils sont riches, ont beaucoup d'enfants, des voitures, de belles maisons, de*

*l'argent : là, tu es très heureux. Au second barreau, comparés aux précédents, il y a les « nafolo tiguiba » [« argent-propriétaires »], ils sont déjà riches. Au troisième, il y a ceux qui gagnent leur nourriture, les « djoura ». Au quatrième, il y a ceux qui n'ont rien : tantôt ils gagnent leur nourriture, tantôt ils ne la gagnent pas. Ce sont les « dya-ko », les dos décharnés, desséchés ».*

Cependant, l'enracinement de ces conditions sociales dans la longue durée, depuis les empires précoloniaux jusqu'aux désillusions de l'indépendance, ainsi que l'influence d'une vision religieuse du monde présentant l'ordre hiérarchique comme une création de Dieu, contribuent sans doute à cette absence de pensée révoltée face à ces inégalités dont on est pourtant très conscient.

*« La vie, c'est comme ça. Depuis que Dieu a créé le monde. Tout ça, c'est bien fait : si tout le monde était riche, le riche ne serait pas content : qui va travailler ? Et, si tout le monde était pauvre, ce ne serait pas bon, parce que tout le monde ferait la guerre. Si le riche donne aux pauvres, ça va, si le riche ne donne pas aux pauvres, ça va (sic !) ».*

Toutefois, sous l'affirmation d'un profond scepticisme devant les élections qui ne changent jamais rien, on peut lire une *dénonciation de l'Etat et des classes au pouvoir pour leur indifférence au sort des pauvres*. C'est encore ce que ceux-ci ont pu vérifier à leurs dépens lors de la sécheresse de 2005 : face à la hausse des prix, ils n'ont reçu aucune aide de l'Etat et ont dû réduire leur ration alimentaire.

*« L'Etat n'est pas là. Il ne pense pas à ça (le sort des pauvres). Ici (dans le quartier), il n'y a aucune aide alimentaire sous aucune forme. Nous ne pensons pas que le gouvernement existe. Ils (les dirigeants) sont dans un autre monde. Moi je suis une citoyenne, j'entends (dire) qu'il faut voter, mais je n'attends rien des résultats politiques du vote. Et je n'attends rien de plus des élections municipales. Ils (les politiciens) vont même laisser des problèmes derrière eux après leur départ. Ils sont tous pareil, un autre ne fera pas mieux que le prédécesseur.*

*Ici, il n'y a aucune aide alimentaire, sous aucune forme. En 2005, le riz n'était pas bon, mais nous avons pu nous nourrir. Mais le kg était à 500 francs CFA ! On a dû couper un peu : certains repas étaient réduits de moitié en quantité ».*

A quelques mètres du petit groupe formé par le visiteur, son accompagnateur et leur interlocutrice, la présence d'un figurant muet donnait un éclairage sans complaisance à l'entretien. Allongé à même le sol de la cour, l'homme écoute l'entretien de manière apparemment distraite, en tout cas, distanciée. Il a un pied bandé et paraît affaibli. Parfois il esquisse un vague sourire ponctuant certains propos de la femme, puis il affiche une mimique ostensiblement désintéressée : à quoi bon, semble-il signifier, cet entretien qui pouvait être l'occasion d'une petite distraction, mais qui ne déboucherait, comme toujours, sur aucune action concrète pour améliorer le sort de gens comme lui ? Cet homme, c'est l'un des deux locataires, le « revendeur de lait ».

### **1. 2. 6. En définitive, les pauvres ne peuvent compter que les uns sur les autres**

Ainsi abandonnés à leur sort par l'Etat, par les élites au pouvoir et aux affaires, par les « riches » et les classes moyennes et, souvent, même, par les gens de leur parentèle, eux-mêmes trop souvent aux prises avec de semblables difficultés (si bien qu'ils « n'ont pas de pitié »), les pauvres en viennent à compter de plus en plus sur les relations qu'ils peuvent construire eux-mêmes sur la base de l'interconnaissance et dans le cadre d'une condition sociale partagée. En d'autres termes, édifiés sur la base d'une logique combinant les affinités interpersonnelles, la proximité spatiale et la proximité sociale, ces rapports de solidarité sont toujours clairement distingués, en ce qu'ils sont électifs, des relations de parenté imposées par la naissance et marquées par des obligations souvent ambivalentes (quand l'obligation reste une valeur, mais, de plus en plus, est surtout appréhendée comme une difficulté supplémentaire qu'on cherche à esquiver, au lieu d'être aussi vécue, comme autrefois, en tant que moment d'un cycle bénéfique de dons réciproques).

Certes, les voisins avec lesquels on entretient ces rapports d'entraide mutuelle sont, évidemment, eux aussi aux prises avec les difficultés qui enferment souvent les parents dans leur absence de « pitié », mais, contrairement à ces derniers qui peuvent répugner à aider car, entre parents, il peut être plus difficile ou délicat d'obtenir le remboursement du prêt ou le contre-don de réciprocité, les voisins peuvent s'obliger mutuellement avec plus de confiance dans la mesure où cela procède d'une démarche volontaire et n'engage pas tout un arrière-plan de relations affectives souvent lourdes et ambivalentes.

Ainsi peut s'expliquer *l'apparent paradoxe d'une meilleure entraide entre voisins qu'entre parents* : entre voisins, la réciprocité des échanges est mieux garantie. C'est ce qui permet de comprendre pourquoi la femme pouvait souligner que, pour rembourser les dettes de son mari et de son fils, elle avait emprunté « *aux voisins seulement, car les parents n'avaient pas de pitié* ». Elle apportait en effet la solution de ce paradoxe a priori quand elle précisait ensuite qu'en cas d'impossibilité d'acheter de quoi préparer le repas, elle allait « *chez les voisins leur demander un peu de quoi* », ce qui, bien sûr, présupposait qu'elle faisait ainsi jouer un principe d'assistance mutuelle (« *moi-même, j'aide quand je peux, aussi* »).

En outre, en fonction du même principe de réciprocité volontaire, les pauvres se donnent aussi des institutions d'entraide sous la forme de tontines structurées autour d'un leader. Comme le déclarait in fine notre interlocutrice en parlant de sa voisine (la présidente de la tontine des femmes du quartier : cf. étude de cas précédente) :

*« J'écoute Assetou : nous avons un tour de femmes. Nous sommes quarante. Je cotise chaque mercredi 1000 francs CFA. Avec le produit [du tour de rôle], je paie la nourriture, je rembourse les dettes du mari et j'achète un pagne. Quand j'aurai réglé les dettes, je voyagerai dans des villages de l'intérieur pour acheter du sorgho, des fruits, du charbon [de bois], du lait, de l'arachide, pour venir les revendre ici ».*

Sans employer le vilain concept de « résilience » qui convient si bien à l'air de ces temps « libéraux », on peut simplement souligner que ces pauvres, tout particulièrement les femmes, ne s'abandonnent pas à cette pression terrible qui les renvoie quotidiennement du côté de la « vie nue »<sup>256</sup>. Au contraire, ils cherchent, à l'image de la dame aux pieds nus, toutes les solutions possibles à leur portée pour faire face et parfois, entretenir l'espoir têtu d'une petite amélioration. Ce qui peut les abattre et les installer dans une situation de dépendance et de passivité vis-à-vis de leurs proches, c'est la maladie quand elle ne peut être soignée « *faute de moyens* ». Terrible importance du corps, ce premier et trop souvent exclusif moyen de production !

### **1. 3. La vieille qui rêvait de manger du poisson**<sup>257</sup>

*« Il n'y a rien. Nous avons honte. Nous ne mangeons rien. Chaque fois, nous faisons les mendiants. Nous n'avons rien »*

Dans une esquisse de toute petite cour sans clôture, ouverte sur tout un côté à la méchante piste qui sert de rue, et tout juste suggérée par les trois cabanes en torchis au milieu desquelles un foyer en plein air, quelques ustensiles ménagers et un fil tendu pour le linge ne suffisent pas à meubler l'espace pourtant exigu, une vieille dame, debout, toute menue et décharnée, la cheville bandée d'un vieux chiffon, debout face à l'étranger venu s'enquérir de ses difficultés, vient ainsi de résumer la situation avec cette réitération terrible des « rien » dont elle a « honte » et qui fait aussitôt honte à son interlocuteur : le « il n'y a rien » liminaire dont la forme impersonnelle suggère la néantisation sociale de ceux qui n'ont plus que la honte qu'ils en éprouvent, et que précisent le rien à manger, la nécessité récurrente de « mendier » une aide aléatoire dans la parenté et le rien possédé, vient d'emblée révéler l'obscénité de la si banale entrée en matière du chercheur, alors qu'après les salutations d'usage, il disait l'intérêt de témoignages comme celui de cette dame pour que soient mieux connues et prises en compte les difficultés des gens de ce quartier populaire.

#### **1. 3. 1. Dix-sept personnes à nourrir, trois activités aléatoires**

La vieille dame a 65 ans ; elle est minyanka et veuve d'un mari bamanan, ancien chef d'équipe à la CMDT (Compagnie Malienne du Développement des Textiles). Elle l'a perdu « depuis longtemps ». Et, depuis, elle vit chez sa fille aînée (45 ans) et le mari de celle-ci (50 ans), au sein d'une maisonnée de 14 résidents dans cette concession dont ce dernier est propriétaire et qui ressemble plus aujourd'hui à une construction à l'abandon qu'à un chantier.

<sup>256</sup> Noter dans tous ces entretiens chez les pauvres, cette réduction tendancielle de l'existence aux nécessités de la « vie nue » (Giorgio Agamben) avec toutes ces déclarations tournant autour de la question cruciale « du » manger.

<sup>257</sup> Entretien du 25 septembre 2006 à Djanguinebouyou, quartier de la commune de Bankoni.



L'homme vend « à droite à gauche » des pièces détachées pour voiture au marché après avoir perdu son emplacement dans une boutique du marché des occasions, faute de revenus suffisants : « maintenant il se débrouille parce que l'argent est tombé ». Sa femme tient une « pharmacie par terre » dans la cour à l'intérieure de l'habitation, car elle est « fatiguée » et ne « peut pas marcher ». Aussi est-elle aidée par une jeune servante qui vit à demeure chez elle et accomplit toutes les tâches domestiques (la cuisine, notamment).

Le couple a trois filles. L'aînée (25 ans) est mère de famille et seulement « ménagère à la maison », car son mari, par jalousie, lui interdit d'avoir une activité qui la mènerait au dehors. Les deux autres filles (15 et 8 ans) sont scolarisées (respectivement en sixième et en deuxième année de primaire). La jeune fille de 15 ans arbore un tee shirt orné d'un « LOVE » sur la poitrine : faut-il y voir le seul espoir que puisse nourrir une jeune fille déjà en retard à l'école et qui a peu de chance d'accéder à une formation professionnelle en raison de la pauvreté des parents ? En tout cas, cette pauvreté se donne d'emblée à apprécier dans sa dimension tragique quand on apprend que le couple a eu aussi trois garçons successivement décédés de paludisme à l'hôpital un jour ou deux après leur admission.

Le mari de leur fille aînée est revendeur de mobylettes : il va les acheter neuves au Burkina Faso où elles sont moins chères et il les rapporte une à une en les conduisant lui-même jusqu'au Mali pour les revendre. Ce second couple a lui-même quatre enfants (dont l'aîné a 10 ans et trois sont scolarisés). A 65 ans, la vieille dame est donc arrière grand-mère et la doyenne d'une lignée utérine (sa fille, la fille de sa fille et les enfants de celle-ci).

La maisonnée compte encore deux autres résidents : le gendre propriétaire de la concession y héberge en effet deux grands gaillards, deux « fils » (28 et 19 ans), en réalité les fils d'un petit frère, lequel, de son côté, vit dans un autre quartier de la ville avec deux autres fils qu'il a eus d'une « copine de passage », depuis repartie ailleurs.

Enfin, il faut encore inclure dans l'effectif de la maisonnée trois autres personnes à charge, bien qu'elles ne soient pas des résidentes. Il s'agit d'une parente de la grand-mère, femme abandonnée par son mari, et de ses deux petites filles, qui habitent dans la cour voisine : « elle dort dans la cour d'à côté, mais elle vient manger ici, car son mari a disparu. Elle est du village de la grand mère ». Au total, donc, la maisonnée regroupe 17 personnes dont 14 résidents permanents.

Et pour assurer à ces 17 personnes ce qu'il faut bien considérer comme de simples rations de survie, il n'y a vraiment que trois actifs à temps plein mais aux revenus aléatoires. Le propriétaire, revendeur de pièces détachées pour automobiles ; son épouse, pharmacienne par terre à domicile et leur gendre, revendeur de mobylettes.

Or, si l'on peut penser que le revendeur de mobylette est celui qui doit s'en tirer relativement mieux, il n'en demeure pas moins certain que, comme pour tous les petits commerçants de ces milieux populaires, ces activités de revente dégagent des marges bénéficiaires très faibles et sont soumises aux aléas d'un marché capricieux du fait de la faiblesse générale des pouvoirs d'achat. Ainsi la pharmacienne à domicile se procure à crédit les comprimés auprès d'une autre pharmacienne « par terre » et elle ne peut payer celle-ci (qui est elle-même une petite revendeuse !) qu'après avoir vendu les comprimés. Avec un tel fractionnement des produits et une telle démultiplication des intermédiaires, on imagine sans peine que les marges sont infimes. Effectivement, elle dit vendre doni doni, « petit à petit », et il y a des journées où elle « n'a pas 1.000 F. ». Quant au mari, vendeur de pièces détachées pour automobiles, en principe (« il y a des moments où mon mari gagne un peu de quoi manger »), il lui donne de l'argent pour la dépense quotidienne, mais « il peut faire 2, 3, 4 jours sans rien » et alors c'est elle qui le « soutient ». Quand il a de l'argent, les jours de fête, il donne 2.500 francs CFA, mais, les jours ordinaires, c'est « 1.000 francs... quand il les a gagnés ». « C'est la pauvreté, souligne-t-elle et elle ajoute pour bien préciser implicitement que la faiblesse de la contribution du mari n'a rien à voir avec de la négligence de la part de ce dernier : « mon mari est sérieux. Il est simple et calme. Il ne fait pas de bagarre ».

### 1. 3. 2. « Nous avons toujours faim » : petites dépenses et maigres rations de survie

Avec les trois bouches supplémentaires à nourrir, c'est donc un effectif de 16 personnes (les 17 moins un bébé) qu'il faut pourtant faire manger le matin et à midi, le repas du soir consistant en restes du déjeuner.

A titre d'exemple, voici les rations indiquées pour le jour du passage du chercheur et pour les 16 « convives » (si l'on peut dire !) concernés :

- « Ce matin, pour tout le monde, une bouillie de mil »  
 soit les dépenses suivantes :  
 1kg 250 de mil à 225 F/kg, soit 280 F.  
 1/2 kg de sucre à 450 F/kg, soit 225 F.  
 50 F de tamarin  
 100 F de bois de chauffe  
 Au total ce petit déjeuner revenait donc à 655 F, soit à 41 F par personne

- « Le repas de midi en temps ordinaire » :  
 3 kg de riz à 325 F, soit 975 F.  
 300 F de pâte d'arachide  
 150 F pour l'huile  
 400 F pour la viande (ce qui ne fait « pas même un demi kg »)  
 80 F pour la tomate en boîte  
 25 F d'oignon  
 25 F de soubala (graine de néré)  
 90 F d'arôme Maggi  
 10 F de sel  
 Au total ce repas revient donc à 2.055 F, soit à 128 F par personne.

Si l'on tient compte de ce que, de fait, les dépenses du repas du soir sont pratiquement supprimées, puisqu'on y consomme les restes du repas de midi, la dépense alimentaire quotidienne est donc de 2.710 F soit de 170 F par personne.

Au moment de l'enquête, c'était la période de Ramadan durant laquelle le repas de midi est en principe supprimé (plus exactement, il est décalé à la nuit tombée), mais, « pour faire tenir tranquilles les petits », on avait préparé ce jour là du « riz au gras », dont on notera toutefois que les quantités correspondant à celles d'un repas ordinaire indiquent que les adultes en étaient aussi les consommateurs. Quand on est si pauvre et qu'il faut malgré tout tenir en dépit de rations alimentaires fort maigres, il faut bien avoir quelques accommodements avec les interdits religieux... Cette ration de survie en période de jeûne consistait donc en un repas ordinaire plus pauvre en ingrédients et sans aucun accompagnement de viande : 3 kg de riz (975 F), 150 F d'huile, 25 F pour une seule boîte de tomate, 25 F d'oignon, 90 F d'arôme Maggi, ce qui ramenait la dépense à 1.265 F, soit 79 F par personne.

Pour apprécier à sa juste valeur l'extrême modicité des dépenses alimentaires (170 F par personne et par jour), il faut évidemment considérer aussitôt qu'elle correspond à la réduction à l'extrême de la ration alimentaire quotidienne : moins de 200gr de riz et moins de 80gr de mil par jour et par personne, soit moins de 300gr d'aliment de base par jour et par personne ! Et quand on peut acheter pour 400 F de viande, la livre coûtant entre 500 et 700 F, cela ne représente au mieux que 400gr de viande, soit une ration moyenne d'environ 30gr de viande par personne : autant dire que, dans ces conditions, la viande n'est plus un aliment, mais un simple condiment qui donne un meilleur goût à la sauce.

Autrement dit, si les dépenses alimentaires sont faibles, ce n'est pas du fait de la modicité du coût de la vie et du « panier de la ménagère », c'est bien à cause d'une telle faiblesse du pouvoir d'achat que le seul ajustement possible auquel les pauvres sont condamnés, c'est de réduire leur consommation jusqu'au seuil de la survie. En clair, « il faut appeler un chat, un chat » : leur extrême pauvreté condamne ces hommes, ces femmes et ces enfants à ne pas manger à leur faim ni à la mesure de leurs besoins nutritionnels de base.

Ne nous étonnons donc pas, dans ces conditions, de leur minceur qui est souvent de la maigre, de la fréquente impression, devant bien des corps décharnés et parfois rabougris, de vieillesse avant l'âge et de la non moins fréquente litanie au sujet de faiblesses et de fatigues endémiques ou de maladies mal identifiées qui traînent en longueur faute d'argent pour que l'on puisse se faire soigner !

### 1. 3. 3. La vieille qui rêvait de manger du poisson

Il suffit d'ailleurs sur ces thèmes d'entendre les commentaires qui viennent spontanément à la bouche de la grand-mère décharnée et de sa fille aînée qui, en gérantes de la maisonnée, disent sans pathos la réalité de cette vie marquée au jour le jour par les stigmates de l'extrême pauvreté. On y apprend encore quelles sont les autres réponses possibles au dénuement : une éducation ascétique, en clair un apprentissage de la privation très tôt inculqué aux enfants ; la fragmentation des dépenses et la réduction des quantités au point de souffrir d'une faim permanente ; la rareté

de nourriture carnée ; la débrouille de ceux qui le peuvent pour trouver hors de la maisonnée et à son insu de quoi compléter leur ration personnelle ; le maintien vaille que vaille des pratiques de solidarité et d'hospitalité, même si elles se heurtent à des conduites individualistes, car les pauvres n'ont plus guère que ce recours ultime et leur honneur comme dernier bien et il ne faut pas encourir la honte de la mauvaise réputation réservée à ceux qui contreviennent aux valeurs de solidarité communautaire et, de ce fait, risquent de s'exclure eux-mêmes des circuits de l'entraide mutuelle.

« On dit aux enfants de ne pas trop [sic !] manger [comme s'il était possible de trop manger !], d'apprendre à se retenir. L'éducation, c'est d'apprendre à être tempérant ».

« La nourriture est achetée au jour le jour : par manque d'argent, on ne peut pas acheter d'avance un sac de riz ou de mil. En période de Ramadan, le repas du soir est un peu amélioré, si on a de quoi... ».

« Nous avons toujours faim. Trois kg de riz [pour 16 personnes], ce n'est rien ».

« Les deux jeunes gens [hébergés] qui mangent avec nous, doivent certainement se débrouiller à droite à gauche pour manger sans nous le dire. Le plus grand [des deux] se fout de nous [ne participe pas à nos dépenses] et les gens disent du mal de lui. Mais, ici, les gens ne chassent pas [de chez eux] quelqu'un comme lui, sinon on va dire qu'ils ont chassé l'enfant et c'est une honte. Mais les pauvres n'ont pas l'argent pour aller voir un féticheur [un marabout magicien] pour qu'il améliore son comportement ».

« Au moment de la sécheresse [de 2005], nous nous sommes débrouillés un peu un peu, mais ça a été encore plus difficile [que d'habitude], car il y avait la hausse des prix ».

Et la grand-mère de revenir sur les privations quotidiennes qui réduisent bien souvent le repas aux seules céréales :

« La viande, le poisson séché, le poulet, c'est rare. Ici, tout le monde ne mange pas de viande. Il y a trois sortes de viande sur le marché, la vraie, la moins chère et après, il y a l'intérieur [les tripes et abats], la moins-moins chère : les familles mangent ça généralement. Aujourd'hui, j'ai pensé à du poisson toute la journée. Depuis un mois, je n'ai pas mangé de poisson, ni de viande ni rien. Mais ce soir c'est le Ramadan et je vais manger du poisson ! »

### 1. 3. 4. Face à la pauvreté, force et faiblesse de la solidarité

« Nous allons manger des cailloux, mais nous allons manger ensemble ! »

Dans un tel dénuement, il paraît inévitable que la proverbiale « solidarité africaine » puisse être affectée d'ambivalences. Comme on a pu déjà le constater dans différentes études, le manque de ressources a en effet des implications contradictoires : d'un côté, il induit une demande accrue de solidarité de la part des plus démunis et les moins pauvres (ou les moins misérables) peuvent y répondre tant bien que mal, mais avec une constance qui force souvent l'admiration et démontre à quel point la solidarité est une logique essentielle au fonctionnement séculaire des sociétés africaines, donc est profondément intériorisée comme valeur irréfragable au nom de laquelle l'opinion publique est prompte à juger et condamner les défaillants.

Mais, d'un autre côté, les pauvres, dont il faut garder à l'esprit qu'ils sont aussi pauvres en matière de pouvoir, ne peuvent guère que ruser, tricher les uns contre les autres, éventuellement s'exploiter les uns les autres. C'est cette ambivalence intrinsèque de la solidarité communautaire, telle que la dureté des temps présents ne fait que l'accuser, qui apparaît ici aussi à travers les récits de la vieille maman et de sa fille aînée.

Ainsi, la grand-mère explique que les deux neveux hébergés par le chef de la maisonnée « mangent ici » (avec les autres membres du groupe), mais, alors que le plus jeune des deux, « s'il gagne un peu [d'argent], participe aux dépenses [alimentaires] », en revanche, l'autre ne participe pas et « pourtant, il mange ». Et de cette attitude qui contrevient aux normes de solidarité communautaire, elle prend acte sans acrimonie apparente comme si, aujourd'hui, il ne fallait plus s'étonner de rien : « c'est l'Afrique : on ne peut rien lui dire. Il est très méchant [égoïste] : il trouve de l'argent et il le garde ».

Mais d'un autre côté, on notera que la jeune servante est payée par une petite soeur qui habite ailleurs. Ouvrière dans une usine chimique, celle-ci aide de cette manière sa sœur aînée.

Et pourtant, ce dénuement n'exclut pas l'aide à encore plus pauvre que soi. Dans la cour, on prend encore en charge, on l'a vu, la voisine, une parente du village de la grand mère, et ses deux

petites filles : « *Elle n'a rien, elle ne connaît personne et elle est à notre charge. Même si nous sommes pauvres, il faut aider cette femme, nous allons manger des cailloux, mais nous allons manger ensemble. Elle vend bien un peu de charbon, mais pas assez pour donner un peu pour la nourriture [pour contribuer aux dépenses alimentaires]* ».

### 1. 3. 5. « *La pauvreté, c'est pas bon : tous nos parents nous abandonnent* »

Mais la pauvreté c'est aussi le règne de la loi de la jungle où tous les coups sont possibles y compris l'utilisation machiavélique du principe de solidarité communautaire à des fins d'escroquerie. L'épouse du propriétaire de la petite concession raconte ainsi un récent épisode qui en fournit un exemple douloureux, puisqu'on y voit son mari y tenir la place du « pigeon » d'autant plus facilement plumé qu'il l'est au nom de la morale de la solidarité et par son propre frère !

En effet, cherchant à faire face à la hausse des prix consécutive à la sécheresse de 2005 et aussi pour aider son frère aîné à monter une petite affaire, son mari s'était fait gruger par celui-ci :

*« Avant, notre maison était grande, mais mon mari a vendu la moitié de la parcelle en 2005. Et il a commencé à construire en dur ici, mais ce n'est pas fini. C'est que son grand frère (pourtant « même père, même mère ») a gâté [dilapidé] l'argent que mon mari lui avait confié. C'est ce grand frère qui avait conseillé de couper la maison [de diviser la parcelle] pour vendre [la moitié], car il n'avait pas de moyens [pas d'argent]. Mais mon mari est très simple [naïf et confiant] et son grand frère a bouffé l'argent [l'a dilapidé pour lui seul]. Ce grand frère ne travaille pas, il ne fait rien, il mange l'argent comme ça. Il trahit les gens. C'est un escroc. Un vrai escroc. Il a aussi trahi un autre frère. Mais on ne peut rien dire : c'est leur parent tout de même ».*

Ponctuant à sa manière le récit désolé de sa fille, la grand'mère tape alors dans ses mains puis les présente ouvertes à leur interlocuteur en un geste usité en Afrique pour signifier que les choses sont ce qu'elles sont, que rien ne change dans le bon sens et que l'on n'y peut rien : « notre sort ne s'améliore pas. Moi, je n'étais pas d'accord pour qu'on vende le terrain ». Et les deux femmes de répéter qu'elles sont « au fond des plus pauvres », ceux qui ont aussi « *des maladies et encore des maladies* », ajoutent-elles en montrant leurs jambes enflées et desquamées et en rappelant leur commune difficulté à marcher.

Et comme pour apporter une preuve de plus, s'il en était besoin !, voici qu'une autre vieille dame décharnée et courbée, elle aussi prématurément usée par la vie, est lentement arrivée d'une concession voisine et, se tenant les reins à deux mains, dit à son tour au visiteur étranger combien elle a mal au dos...

La fille de la vieille dame s'anime pour encore s'indigner de l'attitude de ces jeunes parents que l'on avait soutenus pour leur scolarisation et qui, aujourd'hui que leurs situations sont bonnes, les abandonnent à leur sort sans avoir les gestes de reconnaissance qui sont pourtant la norme. Et c'est bientôt les larmes aux yeux qu'elle évoque cette ingratitude à laquelle, d'ordinaire, elle préfère sans doute ne pas trop penser :

*« La pauvreté, c'est pas bon : tous les parents nous abandonnent. Pourtant, nous avons beaucoup de parents proches qui ont beaucoup d'argent, qui ont des situations. Ce sont des intellectuels maliens. Des fonctionnaires. Ils ne viennent même pas nous faire des visites. Pourtant on leur donnait 1.000-1.500 francs pour qu'ils puissent aller à l'école. Il y a un jeune frère, même père, même mère, et aussi deux fils de la petite sœur de mon père. Il n'y a plus de solidarité dans la grande famille ».*

### 1. 3. 6. « *Nous avons peur du jour qui vient ; chaque jour, nous avons peur du lendemain* » (...et rien à l'horizon du politique ni du religieux)

A la question presque incongrue de savoir si elles nourrissent tout de même quelque espoir dans un changement politique, les deux femmes s'indignent aussi : il n'y a rien à attendre des politiciens et cette réponse n'étonne pas si l'on sait que le seul slogan qui, depuis l'époque de la dictature de Moussa Traoré, avait marqué les esprits (selon un informateur, « il est resté dans la tête des Maliens »), c'est le « manger à sa faim » (dounkafa) demeuré lettre morte jusqu'à aujourd'hui.

*« Nous n'avons aucun espoir dans les hommes politiques. Le jour des élections, ils nous demandent notre soutien, puis ils nous oublient ! Nous ne voulons plus voter. JAMAIS ! L'élection*

*passée, nous avons voté, mêmes malades. Et les politiciens n'ont rien fait [pour nous]. Nous avons voté pour ATT [surnom de l'actuel président, Amani Toumani Touré]».*

Dans le champ du religieux, aucun espoir de changement ne s'ouvre non plus. Ni du côté de l'Islam politique tel que l'incarne à Bamako le cheikh Haïdara dont, pourtant, les prêches inspirés stigmatisent l'égoïsme des riches et inquiètent les gens en place, mais n'engagent pas (encore ?) les foules dans la lutte politique (« même Haïdara ne s'occupe pas de nous, de nos difficultés »). Ni du côté de Dieu lui-même qui décide de toute chose et semble avoir en quelque sorte abandonné l'Afrique à son sort en lui préférant l'Europe :

*« Toujours nous demandons à Dieu de nous soutenir. Mais le Dieu, tout ce qui s'est passé jusqu'à aujourd'hui, c'est Dieu [qui l'a voulu]. Tout est Dieu. C'est Dieu qui décide de tout : on n'est jamais en colère contre Dieu. L'Europe est plus importante [pour lui] qu'ici, l'Afrique ».*

Ce qu'il faut donc bien, une fois encore, considérer comme de l'acceptation fataliste d'une condition humaine sur laquelle les hommes, du moins les gens ordinaires, n'ont pas de prise, puisqu'elle est le produit d'une décision divine, semble interdire, en effet, les deux variantes d'un même refus de l'ordre des choses : l'espoir et la colère. Alors, effectivement, il ne reste plus que la trop ordinaire et trop familière appréhension devant les incertitudes et la précarité indéfiniment renouvelées à chaque jour qui passe : « nous avons peur du jour qui vient ; chaque jour, nous avons peur du lendemain ».

#### **1. 4. Le jeûne forcé des petits écoliers**

Sur un étroit terrassement en terre battue, deux petites bicoques en adobe, un cabanon-poulailler en face, un pan de mur à moitié écroulé en bordure de la piste qui tient lieu de rue, une corde à linge, un vieux pilon de bois ébréché, quelques marmites et cuvettes en plastique et surtout deux foyers en cônes d'argile dont on remarque aussitôt qu'ils sont éteints en dépit de l'heure : c'est la fin de la matinée et pourtant aucune trace de confection du repas. Tout semble vide et délaissé<sup>258</sup>.

##### **1. 4. 1. Une dimension de la pauvreté : femmes esseulées, hommes défaillants**

A 35 ans, Mme Aïgata est seule à la tête d'une maisonnée de sept personnes à nourrir. Sa fille aînée (18 ans), qui a un petit garçon (2 ans) d'un fiancé émigré en Guinée, a quitté l'école publique (« fondamentale ») en 9<sup>ème</sup> année sans avoir obtenu le DEF (Diplôme d'enseignement fondamental)<sup>259</sup>. « Elle ne fait rien du tout. Elle n'a pas d'activité ». Le fils cadet (16 ans) a dû abandonner sa scolarité dans un établissement privé au cours de la huitième année à cause du manque d'argent de la mère. Lui non plus « ne fait rien ».

Le second fils (12 ans) est toujours à l'école, en cinquième année à raison de 1.000 francs par mois. Le troisième fils (10 ans) est également en cinquième année dans le privé. La dernière est une fillette d'un an.

Mais pour nourrir tout ce petit monde, payer les frais de scolarité des deux garçons encore à l'école (5.000 francs CFA d'inscription plus 1.000 francs CFA mensuels pour chacun) et payer les 7.500F de location du petit logement (une entrée et deux pièces) dans une maison locative, Mme Aïgata n'a d'autre ressource personnelle que son activité de tresseuse de nattes à domicile. Elle prend 750 francs CFA pour un tressage, mais elle doit faire crédit à ses clientes (durant une semaine, dix jours, parfois un mois) et celles-ci ne font pas régulièrement appel à ses services : « aujourd'hui, ça fait une semaine que je n'ai pas tressé ».

<sup>258</sup> Entretien en septembre 2006, quartier « Kognomani Plateau », commune de Dialakorodji.

<sup>259</sup> L'enseignement primaire va de la première à la sixième et se solde par le CEP (certificat d'études primaires) ; le secondaire va de la septième à la neuvième et se solde par le DEF (diplôme d'études fondamentales) ; à partir de la dixième année jusqu'à la douzième année, c'est le lycée jusqu'au Bac ou au Brevet technique. On distingue l'école fondamentale, publique, des écoles privées qui se sont multipliées ces dernières années et qui ont la réputation d'être plus sérieuses que les publiques où les conditions se sont dégradées : on y travaillerait et étudierait plus. « Avec la crise économique, il faut payer les écoles privées ».

Or cette activité intermittente par la force des choses est sa seule source de revenus, son mari l'ayant abandonnée avec tous leurs enfants au bout de plusieurs années d'errements extra-conjugaux, d'ennuis avec la justice et de chômage :

*« Mon mari a fui il y a un an. Sans rien dire. Sans prévenir. Sans dire où il allait. J'ai eu les trois garçons et les deux filles avec lui. Ils sont tous restés avec moi.*

*J'étais avec mon mari depuis 1988. C'est avec lui que j'ai eu tous mes enfants. Il était employé de commerce c'est-à-dire qu'il travaillait pour une société libanaise de fabrication de savon. Il prenait le carton à crédit et fabriquait l'emballage qu'il revendait à l'usine, ce qui lui permettait de rembourser le carton.*

*Mais lui, quand il avait dû rembourser le carton au fournisseur, il ne l'a pas fait. Et comme ça s'est produit plusieurs fois, il a été convoqué à la police et c'est la prison et ainsi de suite, plusieurs fois.*

*Son argent, il le dépensait, car il s'était tourné vers les femmes, des femmes qui n'étaient pas dans de bonnes conditions, l'une était mariée et l'autre était une prostituée. A cause de ça, il gaspillait son argent et il a fait plusieurs fois de la prison.*

*Il était déjà parti puis il était revenu il y a 7 ans. Mais depuis son retour, il croisait les bras, il ne faisait rien. Moi je dois me débrouiller, car il ne travaille pas. Il ne fait rien. Il est découragé et il ne donne jamais d'argent. Il est parti sans rien dire depuis un an. Sinon, moi je l'aurais gardé par amour et à cause des enfants. Mais la famille lui faisait trop de reproches et c'est pour cela qu'il a eu honte. Il donne de ses nouvelles par les rumeurs. Il est dans un village à quelques km de Bamako. Je n'espère plus qu'il revienne. Je m'attends au divorce et j'espère un jour trouver un autre mari ».*

Quant à l'homme qui devrait « soutenir » sa fille et l'enfant qu'il a eu avec elle, il a dû comme beaucoup de jeunes gens tenter la solution aléatoire de l'émigration : il est parti depuis un an et demi en Guinée et sa « fiancée » n'a plus qu'à espérer qu'il s'en sorte et ne l'oublie pas, elle et leur enfant...

*« Le copain de ma fille aînée, le père de son enfant, a voyagé [émigré] en Guinée. Lui et ma fille sont fiancés. Il a promis de revenir l'épouser. Ils se sont fiancés selon la coutume avec le partage de la cola devant Allah, devant les ancêtres et les deux familles et avec la bénédiction des deux familles (on lui souhaite beaucoup de bonnes choses et qu'il gagne beaucoup là-bas). Quand le papa est parti, son garçon avait cinq mois et il avait pu faire la cérémonie pour lui donner son nom quand l'enfant a une semaine »<sup>260</sup>.*

#### **1. 4. 2. Une pauvreté mal compensée par une aléatoire solidarité familiale, souvent aggravée par les filouteries entre pauvres**

Dans ces conditions d'esseulement des deux femmes, le tressage de nattes ne suffit pas pour payer la nourriture de tous les jours, la location du petit logement et les frais de la scolarisation des deux garçons. Il faut donc avoir régulièrement recours à la solidarité familiale. En l'occurrence, Mme Aïgata a la chance de pouvoir compter sur elle, en particulier sur l'aide d'un frère cadet avec lequel les relations ont été raffermies par le fait que ce dernier, ancien apprenti du mari, avait été hébergé et nourri par le couple. Aussi est-il l'obligé de sa grande soeur et celle-ci, au nom de la logique de la « dette » qui est au principe et au coeur du fonctionnement de la solidarité communautaire, peut donc, sans se trouver dans la position humiliante d'une quémandeuse, solliciter de lui les « gestes » de reconnaissance (de dette) qu'il lui doit.

*« Je suis aidée par mes parents et surtout mon petit frère qui habite tout près d'ici, dans le quartier. Il était l'apprenti de mon mari. Il fait le même travail que celui que faisait mon mari. Mais, lui, il a su continuer. Il fabrique les emballages de carton pour les savons et, tous les jours, il les transporte en bus jusqu'à l'usine. Il vend les emballages à l'usine où les ouvriers emballent les savons. Mon petit frère est marié et il a quatre enfants. Il ne m'aide pas en permanence, mais quand il peut, il vient à mon secours. Quand je n'ai rien, je passe le voir. Il peut me donner 1.000 F. Par exemple, aujourd'hui je n'ai rien et je vais passer pour qu'il me donne 1.000 F »*

<sup>260</sup> La profession de foi (baya en bamanan) se fait beaucoup plus tard sans considération d'âge précis, si ce n'est qu'il faut au minimum avoir sept ans. Mais les enfants nés dans une famille musulmane sont automatiquement musulmans et de même chez les chrétiens.

Mais la solidarité est rarement sans histoire chez les pauvres, car, évidemment, les ressources sont trop faibles pour permettre une générosité sans faille et pour ne pas engendrer des situations de concurrence avec des protagonistes qui, nécessité faisant loi, ne sont pas portés à se faire de cadeaux. Ainsi, tandis que la mère peut compter sur l'aide à peu près régulière de son frère, la fille ne reçoit rien de son « fiancé » émigré, alors que ce dernier envoie pourtant de l'argent à sa propre mère. Et cette dernière, sollicitée, ne veut pas donner sa part à la fiancée de ce fils, bien que, ainsi que l'a précisé Mme Aïgata, les fiançailles ont été faites selon la coutume, devant les deux familles, et que le fiancé ait officiellement reconnu son enfant en organisant la cérémonie de dation de son nom.

*« Le fiancé de ma fille est parti depuis un an et quelques mois. Il est forgeron, mais il n'est pas instruit. Il envoie de l'argent à sa propre maman, mais il ne donne rien pour son petit garçon et sa maman refuse de donner de l'argent à ma fille. Donc, le petit garçon de ma fille est aussi à ma charge ».*

Mais il y a des cas plus douloureux quand, au nom de la solidarité elle-même, certains pauvres, sans doute aussi peu scrupuleux que nécessiteux, n'hésitent pas devant des filouteries dont d'autres pauvres sont évidemment les victimes, car on ne peut gruger que les gens des milieux qu'on fréquente et à qui l'on peut inspirer confiance. C'est la triste mésaventure dont la fille de Mme Aïgata a été la victime.

*« Un de ses amis était allé voir le fiancé en Guinée et il avait été chargé de revenir avec 30.000 F. pour ma fille et pour moi. Mais il nous a donné 5.000 et a gardé 25.000 ! Vous voyez ! C'est par téléphone, quand on a appelé le fiancé de ma fille, qu'on a appris l'escroquerie. Mais aujourd'hui, il n'y a plus de téléphone et c'est coupé entre eux, on ne peut plus le joindre et lui, il n'a rien communiqué par lettre. Nous prions Dieu pour qu'il revienne ».*

#### **1. 4. 3. Le ventre vide des écoliers (où il est question du manque de nourriture et de la « chance » qui y pourvoit ...parfois... peut-être...)**

##### **Quand ne rien manger est une ...habitude et une valeur !**

Fin de la matinée, arrivée des deux jeunes garçons (12 et 10 ans), qui rentrent de l'école avec un air d'enfant sages et sérieux dans leur uniforme bleu. Il est l'heure du déjeuner, mais les deux foyers de la cour sont éteints et leur mère ni leur grande sœur ne s'activent autour du moindre plat, même froid. La seule « nourriture » visible, c'est un tas de feuilles d'arachide dont le visiteur apprend qu'un autre locataire de la cour le vend pour quelques sous aux éleveurs qui font commerce de leurs moutons au marché.

Petit dialogue autour des deux écoliers ou comment le visiteur étranger ne comprend pas tout de suite, dans la teneur des réponses de la maîtresse de maison et dans les explicitations qu'en donnent son accompagnateur et interprète, à quel point la jovialité de ses questions peut sonner faux devant une maman qui n'a pas toujours les moyens de préparer un repas à ses enfants et devant des écoliers malheureusement trop bien habitués à supporter ces jeûnes forcés.

- Le visiteur : *« Bonjour, voilà les écoliers ! Vous avez bien travaillé ? Bien appris les leçons ? Il faut travailler hein ! C'est vous les deux espoirs de la famille ».*

- La maman : *« Oui ».*

- Le visiteur : *« Et l'école est loin ou non ? ».*

- La maman : *« L'école est loin ».*

- Le visiteur : *« Ils peuvent revenir tous les jours manger ? ».*

- La maman : *« Oui : c'est à Djalakorodji »* [l'école n'est pas toute proche, mais elle est dans la commune : on peut donc faire le trajet à pied].

- Le visiteur : *« Ils viennent à pied ? ».*

- La maman : *« Oui à pied ».*

- Le visiteur : *« Ils sont partis à quelle heure pour l'école ? ».*

- La maman : *« A 6 heures ».*

- Le visiteur : *« Donc l'école est finie ? ».*

- La maman : *« Non c'est midi maintenant. Le soir aussi il y a école. Ils montent pour manger et après ils retournent à l'école ».*

- Le visiteur (se souvenant qu'on est en période de Ramadan) : « *Donc vous ne faites pas le Ramadan dans la famille ?* ».

- L'accompagnateur (expliquant) : « *Si, mais pas les petits, parce que c'est une question de foi aussi.* ».

- Le visiteur : « *Oui d'accord, mais sinon la dame et sa grande fille, elles le font aussi ?* ».

- L'accompagnateur : « *En quelque sorte, mais c'est une question de foi et de moyens. Parce que quand tu fais le Ramadan, tu dois préparer un bon plat [pour le petit déjeuner d'avant l'aube] pour pouvoir tenir toute la journée* ».

- Le visiteur (avec une première lueur de compréhension) : « *Je comprends, donc quand on est pauvre, on ne peut pas bien faire le Ramadan* ».

- L'accompagnateur : « *Non on ne peut pas* ».

- Le visiteur : « *On peut ne pas le faire du tout alors ?* ».

- L'accompagnateur : « *Voilà* ».

- Le visiteur : « *Est-ce qu'elle peut me dire si elle a de quoi préparer la sauce tous les jours pour le repas principal, le repas du midi, de quoi mettre un peu de poisson séché ou un peu de viande dans la sauce ?* ».

- L'accompagnateur : « *Oui souvent elle met de la viande ou du poisson séché* ».

- Le visiteur : « *Et tous les jours elle peut avoir le poisson ou la viande ?* ».

- La maman : « *Non pas tous les jours, souvent c'est pas tous les jours* ».

- Le visiteur : « *La dernière fois qu'elle a fait un repas avec du poisson, c'était quand ?* ».

- L'accompagnateur : « *Il y a trois jours* ».

- Le visiteur : « *Alors les jours où même si l'on mange, on a encore faim, comment fait-on pour tromper la faim ?* ».

- L'accompagnateur : « *Elles mangent de la bouillie* ».

- Le visiteur (qui s'inquiète maintenant du bébé de la dame) : « *Elle arrive toujours à avoir du lait pour son petit ? Je vois qu'elle l'allait* ».

- L'accompagnateur : « *Oui elle arrive* ».

- Le visiteur : « *Donc le lait ne tarit pas ?* ».

- L'accompagnateur : « *Si parfois il tarit, alors elle donne de la bouillie au petit : allaitement mixte* ».

- Le visiteur : « *Et la jeune femme qui est fiancée, son petit maintenant il est sevré, il mange aussi de la bouillie ? Il est assez grand ... Est-ce qu'il peut se nourrir encore au sein ?* ».

- L'accompagnateur : « *Non il ne prend plus le sein, uniquement la bouillie et le manger* ».

- Le visiteur : « *Est-ce qu'elle a une idée de la dépense qu'elle fait pour le repas du midi ? Ou bien la quantité de riz par exemple ou de mil ?* ».

- L'accompagnateur : « *Ca dépend des moyens qu'elle a* ».

- Le visiteur : « *Je comprends. Alors combien de riz, par exemple, faut-il pour faire manger tout le monde ?* ».

- La maman : « *Pour le midi seulement, il faut 1,5 kg de riz ou de mil* ».

- Le visiteur (calculant mentalement que cela fait environ une ration de 200 gr par personne et supputant que le riz blanc constitue tout le repas) : « *Qu'est-ce qu'elle ajoute à cela, par exemple aujourd'hui ? Qu'est-ce qu'elle ajoute comme ingrédient pour la sauce ? Elle mange le riz tout seul ou avec un peu de sauce ?* ».

- L'accompagnateur : « *Non avec la sauce, mais ce n'est pas prévu aujourd'hui parce qu'elle n'a rien* ».

- Le visiteur (qui enfin croit comprendre) : « *Donc si elle ne trouve rien, elle ne va rien manger* ».

- L'accompagnateur (patient, à peine ironique) : « *Jusqu'à preuve du contraire...* ».

- Le visiteur (qui enfin comprend tout) : « *Donc aujourd'hui même, ils n'ont pas les moyens de manger ? Même pour les écoliers ? Et le tout petit non plus ?* ».

- La maman : « *Non ils sont venus de l'école* ».

- Le visiteur : « *Ils n'ont rien ?* ».

- La maman : « *Non, ils sont venus pour se reposer* ».

- Le visiteur (pas sadique, mais qui a tout de même besoin de lever tout risque de malentendu) : « *Donc ils vont repartir comme ça ? Sans manger ? Et ils vont tenir toute la journée ?* ».

- La maman : « *Oui : ils ont l'habitude* ».

- Le visiteur (confus, ému, il met la main à la poche) : « *Mais si je leur donne quelque chose, vous avez le temps de leur préparer quelque chose, parce que je ne peux pas entendre ça comme ça ...* » (et donnant un



billet à la dame) : « *il faut aller leur chercher quelque chose madame ! Et les enfants peuvent rester le ventre vide toute la journée ? Ils peuvent écouter le maître sans s'endormir, s'ils ont faim ?* ».

- La maman : « *Ils ont l'habitude* ».

- Le visiteur (c'est un chercheur : il s'acharne) : « *Et ce matin, aujourd'hui par exemple, est ce qu'ils ont mangé ?* ».

- La maman : « *Non rien* ».

- Le visiteur (qui enfonce le clou) : « *Même pas du liquide ? Ils n'ont rien mangé ce matin non plus !!* ».

- L'accompagnateur (qui évoque sa propre expérience d'enfant de pauvres pour montrer au visiteur, décidément bien empêtré dans ses étonnements indignés d'occidental, qu'ici, au Mali, c'est chose fort courante) : « *Non rien. Ca, c'est un cas général. Moi, quand j'étais lycéen à Kayes pour le secondaire, je sortais à 5 heures du matin pour aller à l'école, on était à 5 km de l'école, donc on part à l'école pour retourner le soir et je ne mangeais rien de la journée* ».

- Le visiteur : « *Et le matin, tu pars avec le ventre vide ?* ».

- L'accompagnateur : « *Le ventre vide* ».

- Le visiteur : « *Et le soir est ce que tu manges ?* ».

- L'accompagnateur : « *Quand on vient, à la nuit on mange, puis on se couche* ».

- Le visiteur (redoutant le pire) : « *Alors ce soir les petits, est-ce qu'ils ont de quoi manger ?* ».

- L'accompagnateur (logique) : « *Maintenant que tu as donné, ils peuvent* ».

- Le visiteur : « *Oui, mais dans le cas contraire ?* ».

- L'accompagnateur : « *Rien n'était prévu, ce soir ils se seraient couchés comme ça* ».

#### 1. 4. 4. « **Demain le problème se repose de nouveau** » : ou quand trouver de quoi manger est un aléa chaque jour et de la honte qu'on en a

- Le visiteur (prêt au pire maintenant) : « *Et combien de temps ils peuvent rester sans manger ?* ».

- L'accompagnateur : « *Une journée, demain matin on cherche. Mais je lui avais dit [à la maman] de ne pas sortir parce que vous veniez. Peut être qu'après elle aurait sollicité quelqu'un et elle aurait gagné quelque chose ou peut être rien ou elle serait sortie aller voir son frère* ».

- Le visiteur : « *Donc le seul repas, c'est le repas du soir ?* ».

- L'accompagnateur : « *Oui pour aujourd'hui, c'est géré [réglé], mais demain ça recommencera* ».

- Le visiteur (accablé, mais tenace comme un chercheur) : « *Donc demain, le problème se repose à nouveau. C'est-à-dire qu'aujourd'hui, c'est moi qui suis l'occasion, une autre fois ce peut être une autre occasion ou ce sera son petit frère. Mais le jour où elle ne trouve personne, tout le monde reste sans manger toute la journée ?* ».

- L'accompagnateur (rappelant le chercheur à un minimum de délicatesse) : « *Comme vous avez posé la question et que vous êtes un étranger, elle vous a dit la vérité, elle a été obligée de répondre, mais à quelqu'un d'autre, elle n'aurait pas dit la vérité* ».

- Le visiteur (comprenant ce que le perfectionnisme dans la quête de l'information anthropologique peut avoir d'indélicat, il s'adresse un peu confus à la maman) : « *Je vous remercie d'avoir dit la vérité, parce que c'est peut être un peu honteux pour vous ?* »

- La maman : « *Oui* ».

- Le visiteur (il tente de se justifier) : « *Mais, moi, je suis là pour faire connaître la vérité, donc il faut me dire la vérité, et il ne faut pas avoir honte parce que moi je comprends vos problèmes et je suis là pour dire aux gens : « vous voyez la situation dans laquelle sont les Maliens, une situation très dure ». Mais les gens qui restent en ville là-bas et qui ne rencontrent que des employés et des travailleurs qui ont quand même de quoi manger, ils ne parlent pas des pauvres comme vous. Et lorsqu'ils rentrent chez eux, ils disent que finalement le pays ne va pas si mal, parce qu'au moins tout le monde mange à sa faim. Or en réalité, il y a des gens ici qui ne mangent pas à leur faim* ».

- La maman : « *Oui, beaucoup même !* »

- Le visiteur (qui enfonce un deuxième clou) : « *Vous, vous pouvez dire que vous ne mangez pas à votre faim ?* »

- La maman : « *Oui c'est ça* ».

#### 1. 4. 5. « **Le gouvernement n'a rien à faire ici** » (ou quand les pauvres ne peuvent plus compter que sur leur solidarité)

- Le visiteur : « *Et le gouvernement est ce qu'il fait des choses pour les gens comme vous ?* ».

- La maman : « *Non le gouvernement n'a rien à faire ici* ».

- Le visiteur : « *Alors qui peut s'occuper de vous pour le travail, pour l'aide ?* ».

- L'accompagnateur : « *C'est la chance, comme aujourd'hui : ils vous ont croisé et ça a été une chance pour eux, demain ce sera peut être quelqu'un d'autre, c'est le hasard* ».

- Le visiteur : « *C'est ce qui vous sauve un peu de la misère, parce que c'est pire que la pauvreté là, parce que le pauvre il mange un peu, mais vous, il y a des jours où lorsque vous vous levez le matin, vous ne savez même pas si le soir vous aurez à manger. Donc vous cherchez une occasion, une petite chose à faire, mais vous ne l'avez pas toujours. Alors, ce qui vous sauve, c'est que parfois vous tombez sur quelqu'un de la famille ou un ami qui a un peu pitié de vous, qui vous invite à partager le repas, ou qui vous donne un peu d'argent, c'est ça qui vous sauve ici, c'est la dernière chance que vous avez ici* ».

- Un ami de l'accompagnateur : « *Voilà, c'est ça, parfois on tombe sur quelqu'un, un ami qui comprend. Quand on est habitué à des trucs pareils, socialement on sait comment gérer. Par exemple, le matin de bonne heure, quand je viens chez Djobé [l'accompagnateur], je lui dis bonjour, parce que je sais que quand je passe la matinée là-bas, je n'ai même pas une cigarette dans ma poche et je pense à Dieu, et je me dis que si je vois Djobé, est-ce que je ne pourrai pas avoir une cigarette ? On mange ensemble et il me dit : « est-ce que tu as mangé aujourd'hui ? ». Je réponds que non, et il me dit : « rassures toi, on va manger ensemble », ensuite on part et il me demande dans quelle direction je vais, et il prend la moto et me dépose là-bas* ».

- Le visiteur : « *On va, on vient, on « grouille » à droite à gauche ...* ».

#### **1. 4. 6. La leçon anthropologique : la *senankuya* ou le don, institution centrale et omniprésente dans la société malienne**

L'ami de l'accompagnateur (qui explique, en anthropologue de sa société, l'omniprésence, depuis les rapports interethniques jusqu'aux relations de parenté interindividuelles, de la réciprocité du don et du contre-don et des relations -réversibles - entre « créanciers » qui « obligent » et « débiteurs » qui sont tenus d'honorer leur dette) :

« *Voilà c'est comme ça. Bon, s'il y a un autre problème, je cherche qui pourrait avoir quelque chose. Je vais chez lui, je dis « bonjour », je lui demande rien, hein ! C'est comme ça ici, tout le monde est cousin. Tu demandes à un cousin. A travers les plaisanteries, les échanges de nouvelles, les cousinages, la « senankuya », on s'échange les problèmes et on peut obtenir de l'aide* ».

Et d'expliquer cette *senankuya* qui, au Mali, est une institution centrale, dans la mesure où cette relation d'alliance symbolisée par l'échange de plaisanteries et de taquineries cathartiques (au moyen desquelles se dit la familiarité et s'annule d'avance, de manière ritualisée, toute animosité), tisse entre ethnies comme entre clans et parents des liens d'échange et de solidarité épurés de leurs inévitables tensions :

« *C'est pour avoir quelque chose. On dit, par exemple, « nos grands parents ont fait telle ou telle chose pour tes parents ». Moi, je passe dans les ministères, je fais connaître qui je suis. Même si mon « senankuya » [allié à plaisanteries] est grand [important] et vieux, je peux l'appeler « petit frère », « fils », « captif », « esclave », j'injurie ses parents (« ton père est un faux type, il n'a rien fait dans sa vie », etc.), lui, il peut me présenter à ses femmes comme son « père ». Ou alors, pour obtenir quelque chose de lui, je peux me plaindre et alors il se sent orgueilleux. Entre gens de même ethnie, la « senankuya » joue du côté paternel, mais pas maternel (par exemple entre les Diarra et les Traore [noms de clans]). Mais si c'est interethnique, par exemple, entre les Bozo et les Dogon ou entre les Peul et les forgerons, la « senankuya » peut jouer aussi bien du côté paternel que maternel, par exemple entre une fille dogon et un garçon bozo* ».

Le visiteur (il a bien compris...) : « *C'est-à-dire que, sans avoir l'air de rien, sans vraiment le dire, en plaisantant comme ça, vous arrivez à faire comprendre aux gens ...* ».

#### **1. 4. 7. Les pauvres préfèrent la faim plutôt que de « quémander » comme des « mendiants » et ils attendent plus des religieux que des politiques**

Le visiteur (qui veut de nouveau interroger la dame) : « *Est-ce qu'elle pense que du côté de la religion, de l'islam, il y aura peut être une solution pour elle ? Je vois que dans les quartiers, il y a par exemple Chérif Haïdara qui essaye de parler aux pauvres, de leur faire comprendre leur situation ... est-ce qu'elle espère de ce côté-là ou même de ce côté-là, elle se dit qu'il n'y a pas beaucoup de chose à attendre pour elle ? Vous avez traduit tout à l'heure que les gens qui sont riches ou au gouvernement, au fond ils ne s'intéressent pas aux plus pauvres. Mais est-ce que les gens qui sont du côté de la religion islamique, les imams ou les chérifs*

comme Haïdara qui n'habite pas très loin d'ici, ils peuvent faire quelque chose pour eux ou pas, de son point de vue à elle » ?.

- L'accompagnateur : « Le contact n'est pas facile avec le chérif Haïdara, si elle part là-bas, elle n'aura pas vraiment l'occasion de le rencontrer, sinon quand on lui parle, il peut faire quelque chose ».

- Le visiteur : « Est-ce qu'elle va le voir elle ? ».

- L'accompagnateur : « Elle n'aura pas la chance vraiment de le voir, c'est ça le problème .... Et puis il y a un problème, les gens ici sont trop fiers pour aller quémander à n'importe qui. Elle préfère la faim plutôt que d'aller quémander ... Elle sait qu'elle pourrait avoir quelque chose si elle allait le voir, mais elle préfère se débrouiller avec les petits travaux qu'elle fait et se débrouiller pour avoir à manger à sa façon, que d'aller quémander ».

- Le visiteur : « quémander : en bamanan, quel est le mot ? ».

- L'accompagnateur : « C'est la mendicité, c'est pareil, on dit : « deli », le bamanan dit « dali », mais c'est « deli ». Mendiant, on dit « gerebu ».

- Le visiteur : « Et en général, est-ce que tu attends de l'imam, par exemple, ou d'un cheikh qu'un jour, par son prêche et son action auprès des Maliens, il fasse changer les choses dans le pays. Pas lui donner quelque chose à elle, mais faire changer les choses dans le pays, pour que ceux qui dirigent le pays s'intéressent plus au sort des pauvres. C'est une question plus politique que je pose ».

- L'accompagnateur : « Pour ne pas perdre leur poste, les politiciens promettent aux pauvres que leur situation va changer, mais rien ne change ».

- Le visiteur : « Donc puisque les politiciens déçoivent les gens souvent (on vote pour eux et puis rien ne change, c'est toujours pareil), est-ce que, s'ils sont déçus des politiciens, ils vont se tourner vers les prêcheurs qui veulent aussi intervenir dans le domaine politique, pour gouverner le Mali autrement ? Est-ce qu'elle pense que les prêcheurs peuvent faire quelque chose d'efficace pour les pauvres, alors que les politiciens n'ont rien fait, ne veulent pas ou ne peuvent pas. Est-ce qu'elle pense que si les prêcheurs prenaient la place des politiciens, les choses iraient mieux pour les pauvres ? ».

- L'accompagnateur : « Bon on trouve que cela serait mieux ».

- Le visiteur : « elle pense que ce serait mieux ? ».

- L'accompagnateur (traduisant) : « C'est mieux, parce qu'il peut tenir la promesse et aussi avoir pitié des démunis et des affamés ».

- Le visiteur : « C'est tout ce qu'elle a dit ? « Démunis » est-ce qu'il y a un mot pour dire ça ? et les affamés ? ».

- L'accompagnateur : « desebagato et konkoto ».

## 2. Nourriture insuffisante, soins inaccessibles, solidarités défailiantes, Etat indifférent et de ce qui risque de s'ensuivre

Les études de cas précédentes le montrent et le démontrent à l'envi : il suffit d'écouter leurs récits pour comprendre que tous ces pauvres souffrent quotidiennement de privations obsédantes (ces « manques » ressautés d'argent, d'activité décemment rémunératrice, de nourriture et de soins, d'aide ou même de la moindre petite attention de la part des autorités) et, d'abord, que tout tourne autour de leurs difficultés à « trouver » chaque jour de quoi « manger » leur pitance d'ascètes forcés. Il suffit aussi de regarder leur visage fatigué, leur corps prématurément vieilli, leur silhouette trop souvent fragile, leurs vêtements réduites à une simplicité monacale non voulue (un pagne défraîchi, un pantalon frippé, des *samaras* si usés que la semelle n'est plus qu'une mince couche de plastique ou de caoutchouc). Il suffit encore d'observer le cadre matériel de leur existence : en bordure de petites parcelles de terre battue quelques minuscules maisonnettes en banco et toit de tôles rouillées délimitent une sorte de cours servant de pièce principale, où sont disséminés au sol de bien modestes ustensiles et équipements, cuvette en plastiques, foyers d'argiles, une ou deux marmites noires de fumée, un ou deux mortiers et pilons pour le travail des pileuses de mil, quelques petits bancs en bois de récupération, le fil d'étendage pour une maigre lessive, le seau d'eau pour la toilette ou la boisson, dans un coin une petite palissade ou un muret pour abriter la douchière et, parfois, dans un coin, un maigre mouton blanc à l'attache devant un petit paquet de feuillage poussiéreux si « la chance » a permis d'en « trouver » un pour un sacrifice rituel qui va offrir la bien trop rare occasion de manger, enfin, de la viande dont on est privé depuis des semaines.

En bref, il suffit de regarder, d'observer et d'écouter pour qu'aussitôt, en effet, les habituelles euphémisations prétendument conceptuelles et théoriques, « insécurité » ou « vulnérabilité alimentaires », « sous-nutrition », « malnutrition », « stratégies de survie » (et, plus généralement, la « précarité » ou même la trop fameuse « pauvreté » qu'il s'agirait de définir par des « seuils »

monétaires de manière à la distinguer, parfois avec soulagement (!), de « l'extrême pauvreté », de la « simple survie » ou de la « misère », pour que tous ces néologismes mis à la mode par les « experts » (scientifiques, consultants, décideurs, développeurs et humanitaires, tous à cet égard logés peu ou prou à l'enseigne commune d'une technostructure prétendant à la neutralité de l'objectivation pour une efficace maîtrise du réel), pour que tout le discours dominant en somme, se dévoile brutalement dans toute son hypocrite et, en fin de compte, mensongère obscénité : peut-on rester « théorique », « objectif » et distant comme un spécialiste du diagnostic et du raffinement nosologique devant la terrible nudité de la grande pauvreté dès lors qu'elle se donne à voir sans l'écran des abstractions langagières et statistiques ?

Reprenons donc maintenant, de manière plus synthétique (à partir des études de cas déjà présentées et d'autres dont on se bornera à extraire certains éléments pertinents par rapport au thème traité) quelques données élémentaires de la pauvreté bamakoise analysées dans leur concrétude sans fard avant d'esquisser une réflexion sur les implications politico-religieuses d'un phénomène dont il ne faudrait tout de même pas perdre de vue qu'il se traduit par de très grandes souffrances sociales, par une très profonde désillusion vis-à-vis de l'Etat et du politique et, fort logiquement, par la montée en puissance d'une radicalisation politico-religieuse.

## 2. 1. Le manque de nourriture : « *nous ne mangeons pas à notre faim* »

Une constatation s'impose d'emblée : de plus en plus, la base du repas (mil ou riz) constitue le repas de base. En d'autres termes, celui-ci se réduit très souvent à l'une ou l'autre de ces céréales cuites de la manière la plus élémentaire et la plus économique qui soit, bouillie et blanche. Et il s'agit bien là de rations minimales de survie, si l'on sait que le repas du soir est alors constitué des restes de celui de midi et celui du matin, des restes de la bouillie du soir... quand il a été possible d'avoir de cette bouillie pour le soir. Mais l'on rencontre aussi des cas où l'on a rien à manger le matin et, parfois, pas non plus à midi (cf. études de cas : « la mère aux pieds nus » et « le jeûne forcé des petits écoliers »).

Lorsque les (maigres) revenus le permettent, les deux céréales de base sont agrémentées de ce qui fait un repas véritable (plus complet, diversifié et goûteux), cette fameuse « sauce » constituée d'un assortiment de légumes (tomates, gombo, choux, aubergine, oignon...) et d'un peu de viande (poisson frais ou séché, viande rouge ou poulet) dont il faut cependant remarquer qu'ils ne composent que des rations frugales : ils sont servis en petits morceaux épars dans une sauce plus ou moins liquide à base d'arachide, d'huile, de concentré de tomate, d'arôme *Maggi* ou de gombo). Même ainsi complétées, les rations alimentaires restent donc modestes comme le montre la modestie des dépenses consenties, si bien que, de toute manière, la frugalité est effectivement de mise.

### 2. 1. 1. Retour sur l'étude de cas n° 1

Rappelons à cet égard quelques données à partir de l'étude de cas n°1 (« Les trois mères-« courage ») :

- coût d'un repas complet à base de mil (couscous de mil, poisson fumé et pâte d'arachide) : 80 F/personne (cas 1) ;
- coût d'un repas complet analogue à base de riz, plus cher que le mil : 120 F/ personne ;
- coût d'un petit déjeuner constitué d'une bouillie de mil sucrée : autour de 40 F/personne ;
- coût du repas du soir : soit il ne coûte rien quand il consiste à manger les restes de celui de midi ; soit il revient entre 70 et 100 F par personne avec de la « sauce » quand on peut la rajouter.

Au total, si l'on tient à faire des moyennes, on aurait des journées « fastes » avec trois repas et une dépense oscillant selon les cas entre 230 et 260 F/jour/personne, soit, pour une famille élargie de 17 personnes (cas 1), une dépense globale comprise selon les cas entre 3.900 F/ jour et 4.400 F/jour, ce qui représenterait un budget alimentaire mensuel théorique qui, si l'on pouvait faire tous les jours des repas « normaux », oscillerait entre environ 117.000 et 130.000 F/mois.

Or si l'on tient compte du fait que le groupe familial ne compte que cinq à six actifs (l'un d'entre eux n'étant pas un « permanent »), dont les trois mères de famille sont les plus constantes, il faudrait donc qu'en moyenne, chacun de ces actifs puisse consacrer entre 21.000 et 23.000F environ par mois uniquement au budget alimentaire de la famille. Mais si l'on rappelle les activités de ces adultes au travail (petit commerce de revente au détail et de proximité, petite culture

jardinière d'autoconsommation, employé mécanicien « au bord de la route », revenu immobiliers décisifs mais à la merci des défaillances de locataires eux-mêmes impécunieux), il est évident que les repas complets relèvent de l'exception et de l'heureuse aubaine (gain plus important que d'habitude et, surtout, aide extérieure).

En réalité, à considérer en outre les charges qui pèsent sur le groupe (une douzaine d'inactifs, souvent augmentés à 14, dont six étudiants ou écoliers, un chômeur âgé et malade et un jeune « diplômé-chômeur »), avec tout ce que cela implique en matière de frais d'études, d'habillement et de santé (frais sur lesquels on rogne à l'excès quand on ne doit pas carrément les supprimer), il est aisé de concevoir ce que, déjà, ces calculs peuvent avoir de « théorique ». En fait, l'on sera plus proche de la réalité si l'on prend au sérieux la déclaration de la principale pourvoyeuse du groupe (« *on n'est pas suffisamment nourri... Actuellement nous ne mangeons pas à notre faim* ») et si, donc, l'on retient les chiffres les plus modestes qui, à coup sûr, constituent la règle : un repas de midi incomplet, constitué de mil et de pâte d'arachide pour tout ingrédient de la « sauce », soit une soixantaine de francs par personne ; un repas du soir fait des restes de celui de midi et qui ne coûte donc rien ; une collation matinale de bouillie de mil sucrée, soit 40 Francs par personne. Au total, cette frugalité de nécessité réduit les coûts journaliers de la nourriture à une dépense oscillant autour de 100 francs/personne, soit environ 1.700 francs /jour pour l'ensemble de la maisonnée, ce qui représente une dépense mensuelle de 50.000 francs environ.

En d'autres termes (qui sont certainement plus proches de l'expérience ordinaire des acteurs sociaux), chaque actif du groupe doit « trouver » (sic : au sens de « dénicher » ou « débusquer » grâce à son ingéniosité et à son entregent... ou à « la chance ») *au minimum des minimorum* un revenu net d'au moins 500 francs par jour (si l'on retient l'hypothèse basse selon laquelle trois actifs principaux ont à charge les 14 autres membres de la maisonnée) ou 300 francs « seulement » les jours où les deux ou trois autres actifs plus ou moins occasionnels apportent leur propre contribution.

Mais chez les pauvres, toujours au bord du basculement dans la misère [ce qui est l'un des aspects de la précarité de leur existence quotidienne], avoir un revenu net de 15.000 francs par mois ou même seulement de 9.000 francs entièrement consacré à l'alimentation est déjà une gageure souvent intenable quand on pense au caractère aléatoire des gains, à l'irrégularité des revenus, à l'instabilité extrême des activités rémunératrices et à la nécessité d'autres dépenses difficilement compressibles (transports, frais de santé, de scolarité et d'habillement, coût du combustible, de l'éclairage, de l'eau, des réparations diverses et aussi dépenses inhérentes à l'entretien ordinaire des réseaux d'entraide et de sociabilité ainsi qu'aux cérémonies qui les accompagnent...).

C'est donc à la lumière d'un tel contexte d'extrême précarité, qu'il convient enfin d'entendre pleinement cette jeune veuve, à la tête de la maisonnée malgré la présence de ses deux sœurs aînées et de leurs maris, ce qui s'explique sans doute par son rang de présidente de l'association des femmes du quartier et par son statut de propriétaire d'une petite concession locative héritée de son mari : « *j'ai une concession locative où il y a trois familles qui paient chacune 3.000 francs par mois. C'est ça qui nous aide le plus. Si ce n'est pas ça, on allait faire les mendiants. Mais les locataires sont pauvres...* ». Ainsi, avoir 6 à 9.000 francs par mois en plus des gains de ses activités propres permettait à cette jeune femme de 38 ans d'occuper la position pivot dans l'économie familiale et d'y représenter la figure centrale dont tous les autres dépendaient peu ou prou.

Mais tous les pauvres n'ont pas la chance d'échapper tant bien que mal à l'extrême pauvreté des « mendiants » (des sempiternels sollicitateurs d'une solidarité communautaire, elle-même défaillante ou de mauvaise grâce en ces temps de privation généralisée) ... En tout cas, cette précision donnait bien la mesure de la pauvreté de cette maisonnée de 17 personnes : faute de ces revenus locatifs de 6 ou 9.000 francs les bons mois (quand les locataires paient tous), plus vraisemblablement de 6 à 7 000 francs en moyenne, ce pouvait être le basculement de la pauvreté dans la misère avec son extrême dénuement qui supprime toute dignité en supprimant toute possibilité d'autonomie même relative.

## 2. 1. 2. Retour sur l'étude de cas n° 2

Le cas n° 2 (« la mère aux pieds nus ») met en présence d'une autre structure familiale, celle d'une famille conjugale composée ordinairement de quatre personnes (un couple et leur deux fils, dont l'aîné, handicapé, est une personne à charge), mais qui présente des analogies frappantes du point de vue budgétaire et alimentaire. Le mari, malade, trop vieux (57 ans !) et endetté ne pouvant envisager de se faire soigner pour reprendre une activité, le ménage ne peut guère

compter que sur « l'exploitation » de plus pauvres que lui, deux autres ménages locataires chacun d'une pièce à 3.000 F. dans la maisonnée, ce qui assure un revenu de 6.000 F. par mois... à condition que les locataires paient régulièrement leur dû. A cette somme, il faut ajouter les 5.000 F. par mois attendus de la location d'une boutique que le mari ne peut plus tenir. Les revenus de cette famille se montent donc, en principe (à condition que les loyers rentrent régulièrement) à 11.000 F. par mois plus les 1.000 à 2.000 F. que l'un des fils donne à sa mère, ce qui fait un total de 12 à 13.000 F. pour les quatre membres résidant de la famille, soit au mieux 3.250 F. par personne, c'est-à-dire un peu moins de 110 F. par jour. Certes, ils sont complétés par les gains propres de la mère, petite revendeuse de pain de karité, mais celle-ci souligne le caractère très aléatoire de cette activité si peu rémunératrice : comme toutes les femmes sont revendeuses et se vendent les unes aux autres et que la concurrence est rude pour une demande limitée (et qui achète de toutes petites quantités) face à une offre surabondante, il lui arrive de ne rien vendre durant « *trois ou quatre jours* ». Or pour une journée ordinaire (1 kg de riz ou de mil, une sauce dite « *simple* » avec oignon, tomates, gombos, *soumbala* et morceaux de poisson séché car « *la viande est trop chère* »), il faut dépenser entre 120 et 200 F. par personne. Rapportées au revenu moyen tournant autour de 110 F. par personne, ces dépenses alimentaires excèdent donc largement les capacités du budget familial, ce qui justifie amplement les propos de la mère : « *il y a des jours où je n'ai pas de quoi préparer* ».

Aussi n'est-il pas étonnant que, *certaines jours*, il n'y ait tout simplement rien à manger, que, les jours où l'on mange, l'alimentation soit habituellement réduite au seul repas de midi, chichement complété par « *une petite bouillie de mil ou de maïs* » à la nuit tombée, et que la mère compte sur l'entraide régulière entre voisins (notamment grâce au fonctionnement d'une tontine de femmes du quartier), tout en continuant d'espérer qu'un jour, son dernier fils, militaire affecté dans l'intérieur du pays et qui, jusqu'à présent, « *garde sa solde pour lui* », puisse, « *le temps venu* », lui envoyer chaque mois une aide monétaire. Dans ces conditions, faudrait-il s'étonner de ce que les deux malades de la famille, le père et le fils aîné, n'envisagent même pas de pouvoir se faire soigner et soient présentés comme des « *handicapés* » irrémédiablement condamnés à l'inactivité ?

### 2. 1. 3. Retour sur l'étude de cas n° 3

Le cas n°3 (« *La vieille qui rêvait de manger du poisson* »), on l'a souligné, est, lui aussi, tragiquement défini par la réitération de tous ces « *rien* » dont on a honte et auxquels doit faire face une maisonnée de 17 pauvres (14 résidants plus une « *parente du village* », abandonnée de son mari, et ses deux filles, soit trois personnes à charge de plus). Mais, sur les 17, seuls trois sont des actifs à temps plein et les revenus que chacun d'eux peut consacrer chaque jour à la nourriture de tous tournent autour de 1.000 F, soit, pour la maisonnée, un budget total de 3.000 F., ce qui correspond *grosso modo* à une ration alimentaire théorique tournant autour de 180 F. par personne.

Or, le décompte des dépenses alimentaires d'une journée ordinaire donnait un total de 170 F par personne. En conséquence, même pour une ration alimentaire extrêmement pauvre en protéines animales (puisque, même les jours fastes où il peut y avoir exceptionnellement de la viande, c'est à raison d'une trentaine de grammes par personne !), il apparaît que la seule satisfaction des besoins de la survie au jour le jour épuise les capacités financières du groupe. En d'autres termes, la part de l'alimentation dans le budget familial tendrait à atteindre les 100%, si, de temps à autre, des petites aubaines toutes relatives ne permettaient de modestes rentrées d'argent supplémentaires. Certes, ces « *aubaines* » ne compensent peut-être pas, sur le long terme, les manques à gagner récurrents (quand « *il a de l'argent* », « *les jours de fête* », le mari, vendeur de pièces détachées, peut donner à sa femme 2.500F., mais il peut aussi « *faire deux, trois, quatre jours sans rien* » et il y a des jours où sa femme « *n'a pas 1.000 F.* »), mais elles permettent exceptionnellement de manger un peu mieux que d'habitude, ce qui signifie ici, soulignons le, presque... normalement !

Mais, au bout du compte, on demeure condamné à rester rivé à un au-jour-le-jour interdisant toute accumulation et même toute dépense supplémentaire (en matière de soins de santé, notamment) et à s'ajuster aux trop fréquentes périodes de disette monétaire par le *recours à ce terrible* « *ajustement* » si fréquemment « *conjuncturel* » qu'il en devient *structurel* : celui de la réduction de la ration alimentaire à la limite du seuil de la survie, soit une ration de céréales avec une « *sauce* » très simplifiée, ce qui ramène la dépense au dessous de 80 F. par personne (soit moins de 200 g. de céréales par personne). Et voici pourquoi on apprend l'ascétisme aux enfants (autre « *variable d'ajustement* », culturelle celle-ci ?!) : « *on dit aux enfants de ne pas trop manger, de se retenir* ». Et voici pourquoi la grand mère lâchait soudain cet « *aveu* » au visiteur

étranger, « *aujourd'hui, j'ai pensé à du poisson toute la journée* », et de lui expliquer qu'elle n'avait mangé ni poisson ni viande depuis un mois, mais que, à la faveur du Ramadan, elle allait enfin manger du poisson le soir venu !

#### 2. 1. 4. Retour sur l'étude de cas n° 4

Le cas n° 4 (« *le jeûne forcé des petits écoliers* ») est lui aussi malheureusement « classique » en ce qu'il met en présence d'une femme déjà abandonnée par son mari (elle n'a que 35 ans), parti sans rien dire tant il était découragé et honteux de son chômage prolongé, et qui doit assurer seule la subsistance de cinq enfants et du petit dernier, l'enfant de sa fille, dont le « fiancé », émigré en Guinée, ne donne plus de nouvelles ni n'envoie plus d'argent depuis quelque temps. Or l'unique revenu de cette jeune grand mère seule à la tête d'une maisonnée de six jeunes inactifs est fourni par son métier de tresseuse à domicile, chaque tressage lui rapportant 750 F. Mais les clientes demandent souvent à payer à crédit et elles ne se présentent pas toujours : le jour de l'entretien, la coiffeuse n'avait pas tressé depuis une semaine !

En revanche, face à ces recettes aléatoires, les dépenses, elles, n'attendent pas : pour le repas de midi, celui qui représente le minimum et qu'on essaie donc d'assurer tous les jours, il faut 1kg et demi de riz ou de mil (guère plus de 200 gr. par personne), ce qui représente une dépense d'environ 500 F. ou 340 F. pour les seules céréales et, si l'on ajoute une « sauce » simple (225 F.), d'environ 725 F. ou 565 F. selon que le repas est à base de riz ou de mil, ce qui donne une dépense oscillant entre une centaine de Francs et 80 F. par personne, données comparables à celles des cas précédents. Au minimum, donc (un repas à base de mil et de sauce « simple »), la dépense alimentaire mensuelle tourne autour de 20.000 F. Mais, en outre, il faut payer les 7.500F. de location du logement, les 2.000 F. mensuels de scolarité des deux garçons encore à l'école et les 10.000 F. annuels d'inscription pour eux (ce qui revient à une dépense mensuelle de plus de 800 F.).

En tout, ce sont donc autour de 30.000 F. au minimum qu'il faut « trouver » chaque mois et, sans aucun doute, plus, si l'on ajoute à ces dépenses incompressibles (sauf à déscolariser les deux écoliers), les coûts du bois de chauffe, du savon, de l'habillement et de la santé pour ne citer que les plus élémentaires. Autrement dit, cela signifie que la maîtresse de cette maisonnée doit au grand minimum gagner 1.000 F. par jour en moyenne en tressant des voisines qui sont elles-mêmes désargentées, donc des clientes souvent débitrices ou peu régulières. Concrètement, il lui faudrait avoir environ deux clientes par jour pour s'en tirer, alors qu'elle déclarait elle-même n'avoir pas tressé depuis une semaine ! Dans ces conditions, les foyers éteints remarqués par le visiteur, puis, en fin de matinée, le retour des deux écoliers partis ventre vide le matin et l'absence de tout repas à leur donner avant leur nouveau départ pour l'après midi, ne faisaient qu'illustrer très concrètement un dénuement déjà si visible dans le délabrement des bicoques aux allures de campement provisoire et aussi... dans la maigreur de leurs occupants.

Par quel miracle donc ces gens-là pouvaient-ils encore survivre et garder deux jeunes garçons à l'école ? Ce miracle, c'est une fois encore celui que la solidarité des proches (parents ou voisins) accomplit ordinairement, mais c'est avec une grandissante difficulté dès lors que la pauvreté touche tout le monde : ainsi, la jeune chef de famille affirmait être aidée par ses parents et surtout par un « *petit frère* », mais elle précisait aussitôt que ce dernier, marié et père de quatre enfants, ne l'aidait « *pas en permanence* », seulement quand il le pouvait, quand c'était pour venir à « *son secours* » si elle n'avait « *rien* » et, qu'alors, en désespoir de cause, elle espérait de lui les fatidiques 1.000 francs correspondant, comme on vient de le voir, au minimum de ce dont doit disposer cette femme pour faire face aux dépenses quotidiennes de la maisonnée dont elle assume la charge sans pathos, avec une discrète dignité.

Alors, dans ces conditions d'extrême dénuement, on retrouve dans ce cas aussi les mêmes « ajustements » imposés : des repas de céréales tout juste accompagnés d'une « sauce simple », c'est-à-dire sans « viande » (boeuf, mouton, poulet ou poisson) avec seulement un peu de légumes (gombo, tomate, arachide...) ; ou, si l'on n'a même « *pas de quoi* », on se rabat sur un seul repas, celui du soir, la bouillie de céréales au sucre qui constitue habituellement la collation d'avant le coucher ; et, pire, si « *on ne trouve rien* », ni ressource propre ni aide extérieure, on ne mange rien de la journée et « *le soir, on se couche comme ça* ». Et lorsqu'on s'étonne de voir des écoliers, déjà partis à jeun le matin, s'en retourner toujours le ventre vide l'après midi, et que l'on pose la question de savoir comment ils peuvent tenir, la réponse vient à deux reprises, sans accent de révolte, « *ils ont l'habitude, ils ont l'habitude* ». Effectivement, faut-il s'étonner que cela puisse être une habitude acquise très tôt quand on apprend de surcroît de la bouche d'une maman trop mince que « *parfois son lait tarit* » et qu'alors il faut donner de la bouillie au petit ?

Et c'est ainsi qu'est administrée dans les faits, avant même que cela ne passe par l'éducation, les dures valeurs de l'ascétisme, cette vertu de la nécessité la plus quotidienne dans ces quartiers où tout le monde est pauvre et où, non seulement, l'on ne sait jamais non pas de quoi demain sera fait, mais, de manière plus tragiquement précise et concrète, si l'on trouvera de quoi manger pour aujourd'hui. Alors quand un « secours » arrive, on ne peut bien souvent que se dire : « *pour aujourd'hui c'est réglé, mais demain, ça recommencera* »...

## 2. 2. L'inaccessibilité des soins de santé « *les plus démunis, ils ne vont même pas au Centre* »

Le manque d'argent et le manque de nourriture en quantité suffisante et suffisamment diversifiée sont, évidemment, les deux facteurs principaux, dans le contexte d'une économie urbaine totalement monétarisée et d'une « gouvernance » étatique peu soucieuse d'améliorer le sort des pauvres<sup>261</sup>, qui conjuguent leurs effets pour entretenir les citadins pauvres dans une situation de grande précarité sanitaire, tant parce que sous-nutrition et malnutrition prédisposent à une bien moindre résistance physiologique aux agressions naturelles (en particulier chez les enfants, les femmes enceintes et les personnes âgées), que parce que les soins de santé, même quand ils sont censés être adaptés, restent trop chers pour la plupart des gens qui n'ont déjà pas suffisamment de revenus pour s'alimenter convenablement.

Rappeler d'aussi plates évidences pourrait sembler bien vain : n'enfonce-t-on pas des portes grandes ouvertes ? Pourtant, ce peut ne pas être tout à fait inutile dès lors qu'il faut bien constater à quel point d'aveuglement « volontaire » (de défense du moi contre les agressions de faits dérangeants ? D'indifférence liée une fréquentation si coutumière de la pauvreté qu'elle fait partie d'un paysage qu'on ne voit plus tant on l'a mille fois machinalement parcouru ?) en restent les différentes catégories d'acteurs qui devraient se sentir directement concernées par cette question sociale. Qu'il s'agisse en effet des oligarchies et des ploutocraties au pouvoir et aux affaires, des représentants des institutions onusiennes (FAO, OMS, PNUD...) et de Bretton Woods (Banque Mondiale, FMI) ou des grandes organisations spécialisées dans le développement et la solidarité internationale (les diverses et multiples Organisations de Solidarité Internationale), mais aussi de la plupart des experts et même de beaucoup de chercheurs, l'enfermement dans une langue de bois techno-bureaucratique d'inspiration scientifique à dominante economiciste, avec une forte tendance à l'abstraction, à la multiplication des indices chiffrés et des données statistiques au demeurant fort hasardeuses, tout cela tend à couper des réalités concrètes telles qu'une recherche empirique (sur le terrain) peut, au contraire, les mettre en évidence. Et mettre en évidence, en particulier, leur dimension existentielle littéralement tragique puisque c'est bien de douloureuses fatalités et de destins humains tissés de souffrances dont il s'agit, mais ce sont des souffrances *sociales*, donc à dimension politique, même si elles peuvent apparaître comme si ordinaires, si inhérentes aux conditions sociales d'existence, si familières, si quotidiennes, si prosaïques, si « bassement » matérielles, si « physiques » et même physiologiques (« *on a faim* », « *c'est par manque de moyens* », « *on n'a pas d'argent* », « *on ne fait rien* », on cherche « *un peu de quoi* », on est maigre et mal logé, on est « *fatigué* », on est

<sup>261</sup> On rappellera que plusieurs indices concourent à la pertinence de l'interprétation selon laquelle cette apparente indifférence de l'Etat ne procède pas seulement de l'habituelle indifférence des élites vis-à-vis des masses démunies (dès lors qu'il ne s'agit pas de membres de leur parentèle), mais aussi émerge sans doute à une stratégie politique : venir en aide aux pauvres, p. ex. par des distributions gratuites de céréales, par des mises sur le marché de produits subventionnés à bas prix et par l'organisation d'un système de santé fondé sur la gratuité des soins, ce serait amplifier le fameux effet de *pull* urbain qui est d'autant plus fort qu'il se combine avec l'effet de *push* rural en permanence alimenté par une paupérisation paysanne elle-même alimentée, si l'on ose dire, par le fait que l'Etat délaisse la paysannerie abandonnée à sa fonction de productrice de biens vivriers (céréales, légumes) ou de biens d'exportation (coton, viande) bon marché. A court terme, cette économie politique permet d'alimenter à bon compte les populations urbaines, toujours susceptibles, plus que les villageois éparpillés et analphabètes, de se révolter, et elle permet aussi de réaliser plus de profits à l'exportation. Bien entendu, ce rappel désigne l'une des contradictions principales de cette politique : en rivant les paysans à leur pauvreté, elle entretient l'une des causes essentielles de l'exode rural vers les villes. A court terme, donc, il s'agit de ne pas amplifier cet exode en « facilitant » le sort des pauvres en ville. C'est là, mis à part quelques gestes ou gesticulations purement symboliques en cas d'urgence médiatisée (distributions très ponctuelles et très réduites de vivres à de toutes petites fractions de la population des quartiers les plus démunis à l'occasion de la sécheresse de 2005), une des raisons principales pour laquelle on préfère laisser les pauvres végéter entre soi dans leur lutte pour la survie quotidienne plutôt que d'améliorer durablement leur sort : il ne faut tout de même pas rendre la ville plus « attirante » qu'elle ne l'est déjà aux yeux des paysans paupérisés !



« *malade*, », on n'a « *pas de quoi payer les médicaments* », on est « *handicapé* », on doit « *faire les mendiants* »...), qu'elles en prennent un air de fatalité naturelle qui finit par les rendre invisibles ...à ceux, du moins, qui n'ont pas à les affronter dans leur vie quotidienne.

### 2. 2. 1. Un cas significatif : Dialakorodji, banlieue dortoir des citadins pauvres et des paysans paupérisés

C'est pourquoi les études de cas concrets et localisés sont irremplaçables dès lors que l'on entend regarder la réalité en face, parfois grâce au truchement de témoins engagés qui, parce qu'ils sont dans l'action sociale, mais personnellement à l'abri des nécessités de la lutte permanente pour la survie, peuvent apporter sur les situations locales un point de vue plus panoramique et objectif. En l'occurrence, sur la quasi impossibilité où se trouvent les citadins pauvres d'avoir accès à des soins de santé efficaces et réguliers, c'est ce qui a fait l'intérêt du témoignage d'une « intellectuelle » personnellement impliquée dans l'action sociale au service des populations de la commune de Dialakorodji<sup>262</sup> : ses responsabilités bénévoles de présidente du comité de gestion du Centre de Santé Communautaire (CESCOM) et de trésorière de la banque de céréales de la commune, son activité de coordinatrice d'une ONG locale de développement pour les femmes (dans la commune urbaine voisine de Bankoni), la mettent effectivement en position de tenir un discours sans fard ni langue de bois sur les conditions d'existence des habitants de cette commune déshéritée de la banlieue de Bamako. Et le sentiment que ses propos sont plutôt objectifs tient non seulement au fait qu'elle ne cache pas les difficultés de la population, mais aussi à ce qu'elle-même ne se présente pas comme une simple militante bénévole : elle précise, en effet, que son activité de coordinatrice d'ONG est rémunérée et que si la famille s'est installée depuis sept ans dans cette commune très sous équipée (notamment pour la fourniture d'eau et d'électricité), c'est que son mari avait pu y acquérir suffisamment de terrain à bon compte pour y créer un élevage avicole.

Dialakorodji est, en effet, un ancien groupement de quatre villages *bamanan* (créés il y a près d'un siècle) que la croissance urbaine a rejoint si bien que cette zone d'allure encore rurale, bien qu'ayant depuis quelques années statut de commune du district de Kati, la ville voisine, est devenu *de facto*, avec ses 35.000 habitants environ, l'extension ouest de Bamako, dans le prolongement de Bankoni, quartier populaire le plus peuplé de la capitale, et ce, avec d'autant plus de rapidité que beaucoup de citadins pauvres ont trouvé à y accéder au logement dans des conditions mieux appropriées à la faiblesse de leurs revenus : la location d'une maisonnette (une entrée et une seule chambre) avec murs en banco et toit de tôle y revient entre 2.500 et 3.000 francs CFA, soit trois fois moins cher qu'à Bamako (autour de 15.000 francs CFA). Ainsi s'explique aussi la forte présence d'immigrants dogon qui ont trouvé dans les escarpements rocaillieux encadrant la petite vallée verdoyante au milieu de laquelle coule un ruisseau, un site qu'ils ont l'habitude de construire et d'habiter, un peu à l'image des villages de falaises de leur pays.

Dialakorodji est donc une zone de peuplement d'une « *pauvreté extrême* » comme l'affirme la présidente de son Centre de santé : sous-nutrition, malnutrition, problèmes de santé, équipements très insuffisants et même inexistant pour la grande majorité de la population (notamment en matière de fourniture d'eau potable, d'électricité et de soins de santé), tout cela est lié à l'urbanisation récente de la commune, évidemment, mais aussi au fait d'une pauvreté générale qui se traduit par exemple par la fréquence des cas de malaria chez les enfants en raison de ce qu'ils ne dorment pas sous une moustiquaire beaucoup trop chère pour les pauvres (2.500 à 3.000 francs CFA) ou par les nombreux cas de typhoïde en raison de l'absence d'eau potable<sup>263</sup>.

La précarité des activités rémunératrices et le sous-emploi général sont évidemment la cause de cette grande pauvreté : absorbés par la croissance de Bamako et envahis par l'afflux de citadins à la recherche de loyers ou de parcelles à leur portée ou de paysans chassés de leur village par les

<sup>262</sup> Elle est diplômée d'une grande école d'administration du Mali. Après des études en Europe, son mari a exercé comme ingénieur des Eaux et Forêts. Par le passé, engagée dans l'action politique (elle a été membre du comité directeur de l'un des principaux partis du Mali), cette femme d'une cinquantaine d'années avancées, affectée de surcroît d'une longue maladie, a préféré aux fatigues des interminables campagnes électorales (« *ici ça se prépare cinq ans avant, tu es obligé à beaucoup te déplacer, à consentir beaucoup de sacrifices, mais mon état de santé ne me le permet plus* »), l'engagement dans l'action sociale car elle estime que le travail pour le développement s'inscrit dans le long terme et n'est pas soumis, à l'inverse de la politique, aux fluctuations des changements incessants.

<sup>263</sup> Le forage d'un puits dans cette zone rocailleuse coûte la somme astronomique de 350 à 400.000 francs CFA, ce qui rend cet équipement inaccessible pour l'immense majorité de la population. Seuls, les représentants de la classe moyenne, fonctionnaires et propriétaires, peuvent donc avoir un puits sur leur parcelle.

sécheresses et leur propre paupérisation, les autochtones villageois de Dialakorodji n'ont pu résister à l'attrait des rentrées d'argent à court terme obtenues de la vente de leurs terres aux nouveaux venus ou, pour certains, à l'opportunité de revenus non saisonniers grâce à la construction sur des parcelles à usage locatif. En conséquence, la taille des parcelles cultivées s'est réduite à proportion de cette rapide urbanisation des terroirs villageois (l'informatrice évoque des exploitations de 20 à 30 hectares réduites aujourd'hui à 1 ou 2 hectares).

Et sur ces parcelles, la production de mil et de maïs est entièrement absorbée par l'auto-consommation, d'autant que plus qu'elle est en deçà des besoins et, de toute manière, toujours tributaire des aléas climatiques : « *si les champs peuvent être très fertiles, ils restent cultivés à la main et les cultivateurs ne disposent que de la pluie : quand il pleut, il y a à manger ; quand il ne pleut pas, y'a pas à manger et après le moment de la culture, les hommes n'ont plus d'occupation* ». De plus, la production de fruits et de légumes, du fait des pressants besoins d'argent, est, quant à elle, totalement destinée aux marchés de Bamako (ou, pour partie, aux représentants des couches moyennes installés à Dialakorodji). Aussi, malgré l'existence de cette petite polyculture parcellaire, relève-t-on des cas d'avitaminoses même chez les enfants de cultivateurs.

Autre effet paradoxal de la monétarisation et de l'urbanisation de cet ancien espace villageois, c'est le *développement d'un chômage paysan* : à partir du mois d'octobre, les cultivateurs autochtones « *sont livrés au chômage et ils attendent ce que rapportent les femmes* », l'économie de la maisonnée dépendant dès lors presque exclusivement des maigres revenus (« *300, 500, 750 francs par jour, pas vraiment de quoi nourrir la famille* ») de leurs petites activités marchandes (par exemple, vente de bois en ville ou d'herbe pour le bétail des bergers venus ravitailler Bamako et micro commerce de proximité comme les « *pharmacies par terre* » ou le tressage de nattes). Dialakorodji est donc devenu « *un village qui vit sur la ville* » y compris pour la subsistance puisque, surtout en saison sèche, les femmes doivent aller en ville acheter des céréales.

Mais elles ont du mal à remplir cette mission vitale pour la maisonnée : en effet, le prix du kg de céréales sur les marchés de Bamako s'élevait à 225 francs CFA pour le mil et 325 francs pour le riz en 2006, alors qu'une famille polygame (cas fréquent chez les cultivateurs pour qui la polygamie est un moyen d'avoir « *plus de femmes qui rapportent quelque chose à la famille* » et plus de main d'oeuvre pour les travaux des champs) consomme plus d'un seul kg de céréales par jour : même à raison d'une maigre ration de 200 à 250 gr de céréales par personne et par jour, une famille de 14 personnes doit pouvoir au minimum disposer de 3 kg par jour, soit pouvoir dépenser au minimum une somme de l'ordre de 1.400 francs CFA (pour une journée à repas incomplets), 2.400, 3.200 ou 3.600 francs CFA par jour (journée à trois repas dont deux avec la « *sauce* »), soit des sommes excédant bien souvent les revenus féminins.

Un autre recours indispensable est donc celui de la « *migration* » des jeunes hommes (à partir de 16 ans) à la recherche de petites activités plus ou moins intermittentes à Bamako (transport de marchandises avec les charrettes à bras ; manutentions diverses) : « *le peu qu'on gagne, on le rapporte à la maison pour nourrir la famille* ».

Ces fragiles équilibres entre ressources monétaires et rations alimentaires ne résistent donc pas aux années de sécheresse et de mauvaises récoltes. C'est ainsi que durant la sécheresse de 2005, le prix du kg de riz s'est élevé à 400 francs CFA sur le marché, ce qui a entraîné les autorités à pousser à la création des banques de céréales chargées de revendre à bas prix le riz fourni par l'Etat. « *Pour que la population puisse au moins acquérir de quoi manger* », la banque de Dialakorodji, créée en septembre 2005, a ainsi pu vendre du riz à moitié prix (200 francs CFA)<sup>264</sup>. Cependant, comme le fait remarquer sa présidente elle-même, même à 200 francs, le riz reste cher « *pour celui qui n'a que 500 francs : ça permet d'avoir 2 kg de riz et il reste seulement 100 francs pour payer de quoi faire la sauce ou la bouillie [pour la « collation » du soir]* ».

Mais ces aides ponctuelles ne règlent pas, évidemment, la question de la pauvreté avec ses conséquences immédiates : sous-alimentation, malnutrition et problèmes de santé pour tous, en particulier, chez les enfants. Comme le rappelle la présidente du centre de santé, « *beaucoup de familles ne bénéficient pas des trois repas par jour. Elles préparent une seule fois et ce seul repas, les enfants reviennent dessus le soir et ils reviennent dessus encore le matin. Donc, ils ont à peine le minimum pour vivre et leur alimentation n'est pas riche. Le manque d'eau potable et la*

<sup>264</sup> Rappelons que, en période de crise alimentaire, les banques alimentaires étatiques sont « renflouées » par des prélèvements sur le *Stock National de Sécurité* (SNS) géré par l'Etat. Ce stock est approvisionné par les dons d'urgence européens et américains en cas de sécheresse. Parallèlement, l'Etat accorde des franchises de droit de douane aux quatre ou cinq grands commerçants de la place afin d'importer du riz asiatique et de faire baisser le prix du marché. Bien entendu, ces commerçants sont soupçonnés de manoeuvres spéculatives.

*malnutrition tuent donc beaucoup d'enfants. Ils ont les pieds enflés à cause d'un gros manque de vitamine A et ils ont souvent des maladies diarrhéiques ».*

## 2. 2. 2. Le centre de santé communautaire : une institution insuffisante

En tant que commune rurale, toutefois, Dialakorodji a le « privilège », par rapport aux pauvres de Bamako où il n'y a que des pharmacies privées, de disposer d'un Centre de santé communautaire (CESCOM) qui assure la revente de médicaments génériques achetés à moitié prix auprès de « La Pharmacie Populaire » subventionnée par l'Etat. Le Cescom offre aussi des consultations médicales à un tarif qui semble dérisoire si on le compare à ceux qui sont couramment pratiqués en ville (6 000 francs CFA à l'hôpital, par exemple). Cependant, même à 500 francs pour les non adhérents et 300 pour les adhérents, le prix de la consultation au Cescom reste relativement élevé, souvent beaucoup trop élevé, par rapport à la grande pauvreté générale. Comme le reconnaît la présidente de son conseil de gestion, « *les villageois ne paient que 300 francs et même ça, on ne l'a pas en général* ». De plus, il faut encore pouvoir payer les médicaments! Or, même si, dans les Cescom, le montant de l'ordonnance varierait généralement entre 500 et 4.000 francs (toutefois, il peut y avoir aussi des coûts exorbitants : ainsi, prenant à témoin le visiteur étranger, une vieille dame avait montré une ordonnance représentant une dépense - purement théorique, en l'occurrence - de 12.500 francs), « *même là, la population ne peut pas payer* ».

Prenons garde en effet, à *ne pas prendre ces Cescom pour un équipement de santé publique "à la française"*. Le centre de santé est en réalité une institution qui doit s'autofinancer pour l'essentiel en faisant payer les consultations et les médicaments aux usagers. Celui de Dialakorodji, déjà fort insuffisant pour une population de 35 000 habitants, n'en a pas moins à rémunérer un personnel de 15 personnes : un médecin à plein temps, une sage-femme, 5 matrones, 2 infirmiers, 2 aides soignantes, 2 manoeuvres et 2 gardiens. Ainsi le centre de Dialakorodji paie un salaire variant en fonction des recettes, mais tournant autour de 140.000 francs CFA à son médecin et il a à sa charge son logement à proximité, ce qui revient à dire que *"c'est la population qui paie"* en payant les médicaments de la pharmacie du centre et les consultations et ce en l'absence de tout financement ou subvention publics. C'est pour cette raison que, ainsi que le reconnaît d'elle-même sa présidente, le centre de santé communautaire demeure peu accessible à la majorité de la population qui s'en tient le plus souvent aux aléas d'une médication à base de pharmacopée traditionnelle avec le recours aux guérisseurs ainsi qu'aux "pharmacies par terre" de quartier où l'on se procure à l'unité, dans un tas en vrac au milieu d'autres à même une natte posée au sol, des médicaments sans origine ni indication précise ni date de péremption.

En fin de compte, le centre de santé prend surtout en compte « *le problème enfants-femmes* » et il doit recourir pour intervenir dans ce domaine au saupoudrage de l'aide internationale. Sollicité, le PAM-Mali (Programme alimentaire mondial) fournit des comprimés de vitamine A et de la semoule pour préparer de la bouillie enrichie destinée aux enfants malnutris jusqu'à six ans, mais à raison de deux sacs de 50 kg par mois, comme le souligne la présidente, *"ça ne suffit pas"* : la ration est seulement de 10 g par enfant... pour à peine 400 enfants, ce qui est fort peu ramené à une population de 35000 habitants ! De leur côté, la *Fondation de France* a procédé à une évaluation du fonctionnement du centre et mis au point un manuel de procédures de fonctionnement et l'UNICEF a répondu à une demande d'aide par la fourniture de vaccins.

L'un des indices de cet accès difficile aux services du centre de santé est encore dans le fait que peu de femmes peuvent venir y accoucher, ce qui n'a rien d'étonnant dès lors que l'on connaît les difficultés qu'elles peuvent déjà rencontrer au jour le jour pour assurer la nourriture de leur maisonnée : « *on organise des causeries-débats pour sensibiliser les femmes et leur dire de ne pas accoucher à la maison. Mais le seuil de pauvreté fait qu'elles n'ont pas 2.000 francs pour venir accoucher au centre. Donc, le plus souvent, les accouchements se font à la maison. Et quand les femmes [des cultivateurs] viennent accoucher, ils nous disent qu'il faut attendre de vendre leurs légumes et leurs fruits pour payer* ».

Ainsi, l'un des paradoxes en forme de cercle vicieux de la pauvreté tient à ce qu'elle prive les plus pauvres et même ceux d'entre eux qui pourtant les produisent, des fruits et légumes qui devraient compléter et enrichir leur alimentation et qu'elle entretient une malnutrition qui prédispose à une moindre résistance aux maladies et oblige à un recours onéreux à des soins qu'il faut payer en vendant les mêmes fruits et légumes au lieu de pouvoir les affecter à une amélioration de l'alimentation ! Comme le souligne notre informatrice, *"les gens ne consomment pas leurs fruits et légumes, ils préfèrent les vendre, car c'est de l'argent [qu'ils en tirent] qu'ils vivent, ils sont obligés, les fruits et les légumes, c'est pour la bourgeoisie, eux, ils ont plus besoin d'argent*

*que de choses*". Et de citer l'exemple significatif d'un village où la terre fertile et l'eau abondante permettent de bonnes productions de légumes et de fruit, mais où, pourtant, l'on a « *rencontré des cas d'avitaminose* ».

Aussi faut-il encore recourir à la pratique des "*ordonnances-crédits*" ce qui permet de réduire quelques impayés au demeurant peu fréquents car la sanction d'un refus de soins ultérieurs et le souci de leur réputation (« *tout le monde se connaît, les familles se connaissent* ») poussent les usagers à régler leurs dettes à l'égard du centre.

Mais, en fin de compte, même s'il arrive aussi que, sur intervention du maire de la commune, certains indigents soient tout de même soignés gratuitement par le centre, une grande partie de la population, les plus pauvres, n'a même pas l'idée de s'adresser au Centre de santé de la commune. Comme le reconnaît sans circonlocution sa présidente, « ***les plus démunis ne vont même pas au Centre. Les femmes accouchent à la maison. Les enfants ne sont pas amenés au centre*** ». C'est le cas, en particulier, des villages créés par les migrants dogon dans les escarpements rocheux de la commune et où, en raison de l'éloignement relatif et de la pauvreté, on se contente le plus souvent des guérisseurs traditionnels « *qui vendent des feuilles d'arbre sur le marché et reviennent moins cher* » et où, faute d'ambulance pour les transporter au Centre de santé, beaucoup de femmes qui devraient y être accouchées par césarienne meurent en couche.

### 2. 2. 3. Le Centre de santé : un symbole du délaissement des pauvres par l'Etat

Il apparaît ainsi que l'Etat, dont on a déjà pu constater, au mieux, la faiblesse des interventions en matière de sécurité alimentaire, ne remplit pas non plus l'une de ses missions essentielles qui devrait être d'assurer le financement d'infrastructures de santé à la hauteur des besoins criants en ce domaine d'une population généralement trop accablée par l'absolue priorité qu'il lui faut nécessairement donner à la quête incessante d'un peu d'argent pour se (mal) nourrir, pour ne pas tenir, par la force des choses, *les dépenses de santé comme une sorte de « luxe » inaccessible* (rappelons à cet égard, la fréquence de la présence des éclopés et malades sans soin lors de nos entretiens dans les concessions des quartiers de Bankoni et de Dialakrodji ou d'ailleurs dans Bamako) !

Pas une seule ambulance pour toute une commune de 35 000 habitants, voici en effet un fait brut tout simple qui en dit fort long sur l'indifférence de l'Etat vis-à-vis des ses administrés quand ils sont trop démunis de tout pour être à même de se faire entendre de lui ! Un seul Centre de santé, un seul médecin, une seule sage-femme, pour tout personnel soignant onze personnes seulement, le financement de cet équipement élémentaire par la population, voici qui en dit long également... et pourrait suffire à cette « démonstration » élémentaire des *carences de la puissance publique et de la bourgeoisie d'Etat dès lors qu'il s'agit de la majorité pauvre de la population, alors pourtant que, par ailleurs, la capitale ne manque pas d'équipements modernes, coûteux et ostentatoires* : larges avenues autoroutières sillonnées par le dernier cri des gros 4x4 aux vitres teintées, monuments érigés à la gloire de l'Afrique, des grands hommes ou de certains événements politiques ou sportifs, cités administratives aux allures néo-mauresques et proportions néo-staliniennes, villas-palais poussant comme champignons au milieu de grands jardins profus, tours d'hôtels internationaux dignes d'un émirat de la péninsule arabe, vastes opérations d'urbanisme futuriste pour investisseurs et institutions internationales et pour la ploutocratie locale, clinquantes boîtes de nuit où l'on boit force bouteilles d'alcool en fumant de gros cigares, restaurants raffinés où un seul repas peut représenter deux mois de dépenses alimentaires dans les quartiers...

Constatation bien banale, dira-t-on, et le Mali, avec son classement parmi les derniers des pays à bas revenus, n'est à cet égard qu'un exemple parmi tous les autres. Il n'empêche, si tout ceci finit par aller si bien sans dire qu'on finit par n'y plus penser, il faut le redire sans se lasser car *le laisser-faire néo-libéral, ici comme ailleurs, ne peut que nourrir d'intenses frustrations* qui finissent tôt ou tard par déboucher sur des exaspérations à la racine des violences extrémistes.

En tout cas, l'argent ne manque pas à Bamako, il peut même couler à flot. Mais, pendant ce temps là, pour en revenir à notre exemple, le centre de santé communautaire de Dialakorodji n'a pas d'ambulance ni de laboratoire d'analyses ni de quoi pratiquer la moindre échographie ni même de microscope et pour tenter de pallier ce manque crucial de moyens de base, ce n'est pas à l'Etat malien que l'on songe à s'adresser, mais seulement à des partenaires étrangers. Ainsi, la présidente du centre n'évoque même pas l'idée d'une démarche en direction d'un ministère ou d'une direction nationale de la santé quand elle précise ce tableau de la grande misère et du grand esseulement des centres de santé :

*« ici, nous ne pouvons tout juste que faire des soins de santé primaire ; nous n'avons pas de laboratoire pour le moment ; nous sommes en train de nous battre [à ce sujet], parce que, même les tests typhoïdiques, on ne peut pas les faire ; c'est ce qui fait que souvent, les diagnostics sont ambigus, car le laboratoire permet le premier diagnostic et nous n'en bénéficions pas ; on est en train de se battre pour chercher à avoir au moins un microscope pour détecter certaines maladies, parce qu'il y a des confusions entre plusieurs types de maladies diarrhéiques et, souvent, on peut buter sur des problèmes de choléra ; nous sommes en train de chercher des partenaires pour avoir un service d'échographie comme cela a été le cas de Bankoni où la France a appuyé le projet et assuré la formation d'un médecin ».*

Et de rappeler encore que, en l'absence de tout financement du ministère de la santé, *« les vaccins, c'est l'UNICEF qui nous les donne, pour le Centre de santé, nous sommes obligés (sic) de chercher nous-mêmes des partenaires [internationaux], nous ne disposons que d'une pharmacie où nous vendons les médicaments génériques que l'Etat nous vend ».*

En bref, en ce domaine comme ailleurs, l'absence d'intervention réelle de l'Etat renvoie à un libéralisme économique de fait, sinon de doctrine affichée, et qui, faute de la moindre régulation atténuant si peu que ce soit les inégalités, est en réalité le déploiement sans entraves d'un capitalisme sauvage auquel on ne peut guère trouver de précédent historique, car, s'il fait penser aux capitalismes du XIX<sup>ème</sup> siècle européen, il n'en est pas l'équivalent pour au moins deux raisons : d'une part, en l'absence d'industrialisation significative, il ne rencontre guère de contreponds du côté des ouvriers et employés, qui, ici, font figure de petite minorité privilégiée dans un pays à très large majorité rurale et dont la population citadine pauvre est reléguée dans les petites activités indépendantes, aléatoires et dispersées de la survie au jour le jour, chacun pour soi ; d'autre part, en l'absence de vie démocratique, il ne rencontre pas non plus, à l'exception de quelques intellectuels courageux mais bien seuls, de contestation du côté de ce qui serait une véritable opposition prenant le parti des pauvres et s'appuyant sur des organisations politiques et syndicales véritablement indépendantes.

Dans ces conditions, les luttes politiques tendent à opposer non des différences d'idéologies et d'intérêts fondés sur des bases de classe, mais des fractions des élites rivalisant pour conquérir l'appareil d'Etat en tant que celui-ci est essentiellement conçu comme l'instrument de l'accumulation et de l'appropriation des ressources à des fins d'enrichissement privé, et non dans un but de développement équitable orienté par l'éthique du bien commun et de l'intérêt général à long terme du pays, la principale légitimation de cette course au pouvoir et à la richesse enfermant celle-ci dans une perspective consumériste de très court terme, puisqu'elle tient à la redistribution clientéliste au jour le jour et au coup par coup au sein des réseaux d'appartenance communautaire (famille, clan, région, ethnie, confrérie religieuse) ou d'affiliation (relations d'amitié bien comprise, de complicités entre affidés et patronages politiques).

C'est encore cette absence de souci du bien commun et de « patriotisme » de l'intérêt général que l'on trouve dans l'exemple du fonctionnement que l'on peut qualifier comme ultralibéral d'une institution telle que *les centres de santé communautaires, lesquels n'ont de « communautaire », en fin de compte, que le fait d'être, en réalité, conçus comme devant être à la charge principale de la « communauté » des pauvres* à laquelle ils sont pourtant censés, officiellement, donner un accès aux soins de santé adaptés à la très grande faiblesse de leurs moyens. Rappelons à cet égard que le ticket de consultation payé par les adhérents de l'association coûte 300 francs CFA et que cette somme, modeste à première vue, reste élevée à l'aune de revenus généralement insuffisants pour garantir une alimentation quotidienne satisfaisante : *« les adhérents ne paient que 300 francs et même ça, souvent, on ne l'a pas en général »* (cf. *supra*).

Un tel paradoxe est encore apparent dans la description que donne sa présidente du fonctionnement du centre de Dialakorodji avant qu'elle ne le reprenne en main depuis six ans (en 2000).

Elle souligne d'abord le fait que les centres de soins de santé communautaires sont souvent gérés par des responsables incompetents. En effet, à la tête des CESCO les membres du comité de gestion sont élus par la population, *« comme on élit un maire »*. A son tour le comité de gestion élit en son sein un conseil de gestion, le président du comité de gestion devenant automatiquement président du conseil de gestion. Or cette procédure, certes démocratique en son principe, a un effet pervers fréquent : les élus n'ont souvent aucune compétence en matière de gestion. Comme le souligne l'actuelle présidente, *« le comité de gestion provient de la population et dans ce comité, il*

*peut y avoir des profanes, des analphabètes, des gens qui n'ont aucune idée de la gestion et alors, le centre est livré à lui-même ».*

On retiendra cette dernière formule qui met bien l'accent sur un problème essentiel : en l'absence de gestionnaires compétents et aussi qui puissent avoir, parce qu'ils seraient décentement payés, le sens du bien public, toutes les dérives sont possibles. Et ce d'autant plus, comme le fait encore observer la présidente, que le comité de gestion étant composé de gens incapables d'assurer et de contrôler efficacement le fonctionnement du centre de santé, les membres du personnels ont les mains libres, ce qui facilite certains détournements bien connus, comme la vente illicite de médicaments par des matrones et infirmiers souvent insuffisamment formés et incontrôlés :

*« Dans la population, la plupart des gens, 90%, sont analphabètes. Une fois élu un comité de gens inexpérimentés, le problème se pose : toi qui n'es jamais allé à l'école, tu employes des gens instruits, les employeurs ne sont pas instruits et les employés le sont, il y a une contradiction ».*

Aussi, à Dialakorodji, le centre de santé était-il sur le point de cesser toute activité au moment de l'élection de son actuelle présidente, laquelle avait été alors sollicitée par les notables de la commune :

*« C'est la population qui est venue vers moi, les chefs de village, les imam de quartier, tout le monde... ils avaient besoin d'intellectuels pour gérer parce que le centre était sur le point de fermer. Moi qui avais les qualifications professionnelles, j'ai amené des soins de qualité : il n'y avait pas de médecin, pas de sage-femme, pas d'infirmier véritable, seulement quelques matrones et un infirmier. C'est pourquoi j'ai préféré un médecin qui soit rémunéré à plein temps et qui ait fait de la gynécologie obstétrique, parce qu'ici, les maternités, les consultations prénatales et les accouchements sont très fréquents. Présentement on emploie 15 personnes, donc on apporte des soins de qualité aux gens [nuançons tout de même : à la petite minorité des « gens » qui peuvent payer !]».*

Au sujet du fonctionnement très « libéral » du centre avant sa venue, sa présidente ne mâche pas ses mots pour désigner les « mauvaises pratiques » habituelles qui vouent généralement de tels équipements à ne fonctionner qu'au profit d'une minorité d'employés peu scrupuleux sur les moyens dès lors qu'ils peuvent ainsi compléter leurs (maigres) salaires et « rendre service » dans leur entourage personnel, tout en se souciant fort peu de « solidarité » à l'égard du sort des autres, la majorité des démunis.

A sa prise de fonction, elle avait démarché La *Fondation de France* afin d'obtenir le financement d'une expertise pour un diagnostic « de la boîte » : « j'ai commencé par ça : il faut d'abord savoir ce qui ne va pas dans la boîte si l'on veut pouvoir ensuite faire le renforcement des capacités ». Effectivement, le diagnostic avait mis en évidence les ventes illicites de médicaments ou les détournements de service :

*« Les médicaments se vendaient, j'ai eu à mettre à la porte d'abord le gérant qui faisait des ventes parallèles de médicaments. J'ai fait de la pharmacie une activité séparée des autres. Seul, le gérant de la pharmacie est payé sur les bénéfices de la vente des médicaments. J'ai mis à la porte la sage-femme qui faisait les consultations : sur dix consultations, trois étaient pour le budget du centre et les sept autres, elle les mettait dans sa poche. J'ai créé un bureau des entrées, chargé de collecter le montant des consultations ».*

Il y avait aussi un laisser aller général de la part d'employés, trop peu nombreux (ils n'étaient que quatre), absentéistes et sans motivation. Il a donc fallu réorganiser le fonctionnement du centre sur la base d'une gestion entrepreneuriale rigoureuse :

*« Il n'y avait pas d'accueil, les gens ne viennent même pas, ils ne fréquentent pas le centre, les jours de garde, les employés entrent dans leur salle de garde et ils dorment. Les locaux n'étaient pas entretenus. J'ai imposé un programme pour le nettoyage. J'ai impliqué tout le monde dans la gestion avec la tenue d'un cahier des admissions et un état des activités de chacun : en fin de mois, le personnel sait ce que chacun a fait rentrer dans le mois. A part le gardien et les manoeuvres, tous sont intéressés aux résultats, même s'ils sont à des niveaux hiérarchiques différents. Ils ne sont payés que sur les activités, il n'y a pas de subvention, donc s'ils ne faisaient pas de rentrées, ils n'auraient pas de salaire. Maintenant le centre emploie 16 personnes et le premier du mois tout le monde est payé. Tout est sur fonds propres. Nous*

*sommes le seul centre qui a pu ouvrir une annexe sur fonds propres. C'est une entreprise. Tout le monde l'a compris.*

*Même les investissements, on doit les faire sur recettes : ainsi, on veut ouvrir un mini laboratoire pour faire tout de suite les tests, comme la goutte épaisse, par exemple, et parce que l'accès au laboratoire de Bamako est difficile. C'est une urgence, techniquement on a besoin, mais aussi financièrement : c'est aussi une activité qui va nous rapporter encore. On a donc voulu acquérir un microscope. Mais on nous a demandé 600.000 francs pour le microscope. On a donc sollicité une subvention auprès du professeur de médecine chargé du paludisme. Il nous en a promis un, mais, pour le moment, le microscope n'a pas encore été trouvé ».*

Toutefois, le passage d'une absence de régulation, typique d'un contexte ultralibéral (où tous les coups sont permis aux « renards libres du poulailler libre », donc au détriment des plus faibles), à une gestion de type capitaliste rationnel, s'il a donc amélioré considérablement le fonctionnement du Centre de soins de santé communautaire de la commune et, d'abord, lui a permis de se maintenir et de développer ses offres de soins, ne l'a pas pour autant rendu apte à vraiment remplir la mission de service public qui est censée être la sienne.

Rappelons, en effet, que sa dynamique présidente, si elle a su en faire une « entreprise » fonctionnant sur fonds propres, équilibrant recettes et dépenses, n'en reconnaissait pas moins très clairement que, avec ses tarifs de 300 à 500 francs CFA pour les consultations et de 2.000 francs CFA pour les accouchements, *le centre restait encore inaccessible à la grande majorité, pratiquement non solvable, de la population :*

*« Pas mal de familles ne bénéficient pas de trois repas par jour, elles ne préparent qu'une seule fois [...]. Quand les hommes sont au chômage, ce sont les femmes qui font du petit commerce pour nourrir la famille, mais, souvent, ce petit commerce ne rapporte que 500 ou même 300 francs par jour, pas vraiment de quoi nourrir la famille [...]. Le seuil de pauvreté fait que beaucoup de femmes n'ont pas 2.000 francs pour venir accoucher au centre, donc, très souvent, les accouchements se font à la maison [...]. Beaucoup de femmes accouchent dans les rues [...]. Les plus démunis, ils ne vont même pas au centre ».*

Ainsi, dans un tel contexte de grande pauvreté, confinant bien souvent à la misère, dès lors que beaucoup ne mangent même pas à leur faim, la solution du libéralisme régulé par la logique entrepreneuriale capitaliste (fondée sur le principe du recouvrement des coûts et sur l'équilibre dynamique des recettes et des dépenses de fonctionnement et d'investissement) rencontre elle aussi très vite ses propres limites : elle ne permet guère que de couvrir les besoins des couches sociales solvables, c'est-à-dire, ici, d'une minorité de la population. En d'autres termes, le centre de soins de santé communautaire ne peut « accueillir toute la misère du monde » de la « communauté » au bénéfice de laquelle il est censé fonctionner, même s'il peut lui arriver d'être « *obligé de faire la prise en charge de personnes vraiment indigentes* » quand le maire les a recommandées.

Dans ces conditions, s'il voulait vraiment venir en aide aux pauvres, l'Etat ne devrait pas se contenter de vendre aux centre de santé les médicaments génériques qu'il importe : il lui incomberait de mettre en oeuvre une véritable politique de santé publique avec une offre de soins proche de la gratuité pour les pauvres, ce qui devrait passer par le subventionnement significatif des centre de santé communautaires et aussi, soulignons-le, par *leur multiplication*.

Car, enfin, il faut bien insister sur une évidence si aveuglante qu'elle reste inaperçue (en tout cas, non dite, y compris dans les milieux du développement) : *les centres de santé restent de toutes petites structures qui ne disposent pas d'équipements suffisants et, aussi, de personnel en nombre suffisant*. A cet égard, le CESCO de Dialakorodji, en dépit des améliorations dont il a bénéficié depuis quelques années, représente un exemple fort significatif : avec, pour tout personnel soignant, un médecin, une sage femme, cinq matrones, deux infirmiers et deux aide soignantes, comment pourrait-il avoir une offre de soins à la hauteur des besoins d'une population de 35 000 habitants ? *Un médecin pour 35 000 habitants! Un soignant (toutes catégories confondues) pour plus de 3 000 personnes!*

Autant reconnaître que, en matière de soins de santé, le CESCO est un minuscule point d'eau dans une immensité désertique et que, donc, c'est parce qu'il fonctionne selon le fameux principe du « recouvrement des coûts », c'est parce qu'il est une « entreprise », qu'il n'est pas en permanence submergé par une demande surabondante : en clair, *derrière le masque d'une phraséologie invoquant à satiété une médecine « primaire », « communautaire » ou « populaire », le CESCO s'adresse en définitive à une toute petite minorité d'usagers solvables, nettement situés au dessus du seuil de la pauvreté* (les fatidiques 2 dollars de revenus par jour). Outre le prix

de la consultation à 300 francs CFA, qui peut, en effet, payer le montant d'ordonnances généralement échelonnées entre 1.400 et 4.000 francs CFA ? Qui peut, a fortiori, ainsi que nous avons pu le constater sur pièce, payer une ordonnance de 12.500 francs CFA (établie par le CESCO!), somme absolument exorbitante, puisqu'elle équivalait, en l'occurrence, à 100 jours de nourriture pour une personne ou une semaine pour les 14 personnes de la maisonnée [cf. *supra* étude de cas n° 1] ! Comment s'étonner, dans ces conditions, du nombre d'estropiés de l'existence, d'handicapés et de malades à vie, que l'on peut rencontrer si tôt que l'on fréquente un peu les maisons des pauvres ?

Disons le sans détour : *dans le domaine de la santé, en dépit de quelques interventions symboliques, les pauvres sont « libéralement » renvoyés à leur sort, à leurs pratiques coutumières, à leurs guérisseurs traditionnels, à leur capacité de résilience (de résistance et de rebond face aux coups répétés du sort : notion bien commode pour ceux qui, du dehors, regardent et applaudissent) et... à leur fatalisme religieux [cf. *supra*, études de cas 2 et 3], cette autre aubaine (mais pour combien de temps encore ?) des « élites » au pouvoir et aux affaires.*

### 2. 3. « Personne n'a rien. Donc il ne peut y avoir de l'entraide ».

#### « Pauvres mais solidaires », une formule « providentielle » de plus en plus caduque

Au Mali, comme ailleurs, toujours au nom d'une même idéologie libérale qui ne dit pas clairement son nom, l'Etat est fort satisfait au fond de ne pas avoir à remplir la moindre mission d'Etat-providence, puisque la « Providence » a voulu en effet que les pauvres puissent être remis aux bons soins de leur propre « solidarité », laquelle est, comme chacun le sait trop bien sans guère s'interroger à ce sujet, la chose du monde la mieux partagée au sein des sociétés africaines.

Il reste à savoir ce qu'il en est en fait, dès lors que, force est de le constater, dans une économie totalement monétarisée (surtout en milieu urbain), cette solidarité est de plus en plus entravée par le manque d'argent et la rareté des ressources qu'elle peut mobiliser.

Sur ce thème, les témoignages recueillis à l'occasion des études de cas sont nombreux et sont corroborés par ce que racontent incidemment des personnalités comme la présidente du centre de santé de Dialakorodji. Les propos de celle-ci permettront donc d'introduire à une présentation synthétique des autres témoignages faisant état des dysfonctionnements grandissants de la solidarité, ce qui invalide, à ce niveau aussi, la « solution » miracle de l'ultralibéralisme qui n'a de cesse que de refiler prestement la patate chaude de la solidarité nationale (en clair : celle que devraient fournir l'Etat et les nantis aux déshérités) entre les mains des plus pauvres ainsi pressés une fois de plus de se « débrouiller » (car on sait bien, aussi, autre stéréotype bien commode, que les pauvres, non contents d'être ontologiquement solidaires, sont aussi, la nature ferait décidément bien les choses, d'ingénieurs débrouillards !).

Certes, dans des conditions normales, la « grande famille africaine » fonctionne, on le sait, comme une mutuelle : lieu par excellence d'une ardente et incontournable obligation d'entraide, elle cumule toutes les fonctions ailleurs assurées par diverses institutions, publiques ou privées, d'assurances et de protection sociales ou de crédit populaire. Caisse de secours et de prévoyance, Caisse de sécurité sociale, d'assurance contre la maladie, le chômage et les accidents, Caisse de retraite et aussi caisse de crédit (notamment, pour les dépenses cérémonielles, pour le financement du fond de départ d'une petite activité marchande ou pour le paiement des frais de la scolarisation d'un « enfant du lignage »), la famille étendue et, au delà, le lignage, la parentèle et la communauté locale sont tout cela à la fois.

Or, le principe du fonctionnement de ces « mutuelles » communautaires tient, évidemment, au caractère de réciprocité des différentes formes de l'entraide entre leurs membres : si, en effet, l'on peut prétendre à recevoir une aide (en service, en nature, en argent), c'est soit que l'on a soi-même aidé autrui par le passé, soit que celui-ci sait que son donataire l'aidera en retour dans un avenir plus ou moins proche. Le principe de *do ut des*, mis en avant par Marcel Mauss dans le fameux *Essai sur le don*, implique en effet la triple obligation de donner, de recevoir et de rendre et l'inscription de cette obligation dans la durée : distinct du troc ou de l'échange marchand, qui ne nécessitent pas l'existence de liens sociaux précédant la transaction ni lui perdurant, l'acte du donner et recevoir est le plus souvent dissocié de l'acte du rendre. Si je donne aujourd'hui, ce n'est pas au nom d'un principe de charité, mais soit parce que je suis assuré que ce don me vaut en retour un droit sur le donataire et son contre-don à venir tôt ou tard, soit, inversement, parce que



je dois ce que je donne aujourd'hui en vertu de l'obligation inaugurée par ce que j'ai reçu par le passé.

En réalité, sous la réciprocité des dons et contre-dons qui tissent et retissent sans cesse la trame des solidarités communautaires au sein desquelles les individus se trouvent insérés dès leur naissance ainsi que les solidarités réticulaires ultérieures construites par les alliances matrimoniales ou par les stratégies de type clientéliste, il convient de mettre en évidence une « logique de la dette » (Marie, 1997) : que le don soit un « investissement » de « créancier » dans l'endettement d'un « débiteur » obligé de ce fait à un devoir de « reconnaissance » (de dette...), ou qu'il soit un « remboursement » de débiteur au « créancier » qui avait donné à « crédit », il représente toujours les deux faces d'une même « médaille », la logique du rapport (toujours réciproque, parfois réversible et mutuel) de dette entre un donateur qui « oblige » et un donataire astreint à la « reconnaissance ».

La logique de la dette est donc la vis sans fin d'un cycle sans cesse renouvelé de prestations et de contre-prestations : ontologiquement endetté dès sa naissance (envers les divinités, les ancêtres et les parents qui lui ont donné la vie et certains de ses attributs originels), l'individu contracte tout au long de son existence sociale de multiples dettes supplémentaires : d'abord, envers les membres de sa communauté qui pourvoient à son entretien, à son éducation et à sa protection, ce qu'il lui faut sans cesse « rembourser » (par sa soumission, son obéissance, ses prestations de travail, ses services, ses manifestations de respect et de « reconnaissance ») ; et aussi, hors de ses appartenances communautaires, envers d'autres individus qui lui donnent une aide matérielle ou symbolique, un soutien affectif, un appui social ou politique en échange desquels ils attendent des marques analogues de reconnaissance. Mais, parallèlement, parce qu'il a été façonné par cette logique (elle détermine les schèmes de l'appréhension normative du monde) et parce qu'il y va aussi de son intérêt propre (équilibrer ses dettes par des créances, accéder à son tour au statut de créancier), le même individu investit dès que possible, dès qu'il commence à accéder à une certaine autonomie matérielle et sociale, dans l'endettement de ses propres obligés.

Ainsi, *toute* la vie sociale est tramée par la logique de la dette, laquelle se révèle, de ce fait, comme le véritable foyer énergétique souterrain de la légitimité et de la reproduction de l'ensemble des rapports sociaux : qu'il s'agisse des liens originaires et matriciels constitués par la parenté et par l'appartenance à une même communauté locale ou des liens construits (sur ce modèle) par le patronage et par le clientélisme politiques (jusqu'au niveau de l'Etat) ou encore par l'entraide mutuelle entre amis comme par les services occultes entre affidés des réseaux politico-affairistes (y compris lorsque ces derniers prennent un tour mafieux).

Or, à partir du moment où l'on analyse la solidarité à la lumière de cette mise en perspective théorique, un constat s'impose d'emblée avec la simplicité de l'évidence : la solidarité ainsi dévoilée n'existe et ne se reproduit que si elle peut mobiliser et faire circuler de la ressource, autrement dit du capital (matériel, social, symbolique).

Dans ces conditions, il ne devrait étonner personne que les pauvres, parce qu'ils sont de plus en plus démunis et de plus en plus mobilisés par la lutte aléatoire pour leur survie au jour le jour, n'aient ni les moyens matériels (l'argent, au premier chef), ni les moyens sociaux (et d'abord ces relations utiles qu'il faut pouvoir entretenir), ni même beaucoup de moyens symboliques (à commencer par les appels à l'entraide communautaire au nom de la seule valeur morale de celle-ci) qui permettent d'assurer le fonctionnement effectif de la solidarité. En d'autres termes, *face à leur pauvreté, les pauvres sont bien seuls* et très souvent livrés à eux-mêmes, dans un rapport individualisé, c'est-à-dire, ici, solitaire au monde : les membres mieux (ou moins mal) lotis de leur parentèle tendent à esquiver leurs obligations morales de solidarité à leur égard, dès lors qu'ils savent bien que leurs gestes ne seraient plus que des actes de pure charité, sans espoir de « retour sur investissement ».

L'ultra-libéralisme, en l'absence de toute forme d'Etat-providence, condamne donc les pauvres, mal secourus par une solidarité familiale devenue aléatoire et parcimonieuse et, souvent pas secourus du tout, à se rabattre sur eux-mêmes, c'est-à-dire sur des formes de solidarité à base sociale, de « classe » pourrait-on dire, dans la mesure où l'entraide tend à se déplacer dans l'espace de la proximité sociale et résidentielle : on s'aide entre pauvres du voisinage, les rapports d'interconnaissance, le partage de difficultés et d'épreuves semblables et la logique de la dette garantissant l'enchaînement des dons et de leur contrepartie nécessairement différée. Mais, bien sûr, *cette solidarité entre pauvres est une solidarité de pauvres* : les « mises » y sont modestes (une petite somme d'argent pour faire face à une nécessité pressante, un peu de nourriture, une hospitalité spartiate) et elles ne permettent pas de mieux se nourrir et se soigner.

Ainsi, la présidente du centre de soins communautaire de Dialakorodji pouvait certes avancer la pétition de principe habituelle en matière de solidarité : « *au Mali, tu peux être pauvre et avoir un frère riche qui va t'assister : il y a l'assistance mutuelle au Mali* ». Mais la suite de ses propos tempérait immédiatement l'image stéréotypée d'une solidarité familiale sans faille : en réalité, il faut souvent, pour obtenir le geste de solidarité attendu du parent « riche », que le conseil de gestion du centre de santé, émanation du comité de gestion lui-même élu par la population des villages de la commune, se retourne vers ce comité de gestion, où l'on connaît bien tout le monde, afin de faire pression sur le parent plus riche en le convoquant pour ainsi dire devant le tribunal de l'opinion publique :

*« Les gens se connaissent : on sait que toi, tu n'as pas les moyens, mais tu as un frère qui a les moyens, une soeur qui a les moyens, on te donne les soins [gratuitement], mais après, on va les voir pour réclamer nos crédits [notre créance]. Car il y en a qui ne veulent même pas assister leur parent, mais, quand le centre de santé se présente au comité de gestion, ils paient.*

*Nous avons eu des cas comme ça : par exemple, une femme avait accouché et elle avait eu une hémorragie. On a fait le traitement, on a fait la prise en charge,, on a dû payer sur les fonds du centre les médicaments qu'on n'avait pas à notre niveau .*

*Alors, je suis allée moi-même voir le cousin de cette femme, car il était très riche. Elle, elle m'avait dit qu'elle avait l'habitude de demander service à ce cousin, mais qu'il refusait. Alors j'ai dit : « bon, tu me laisses faire. Je suis allée chez lui, j'ai apporté les honoraires, avec nous il n'a pas osé. Il a payé et il m'a même donné 2.000 francs en plus pour le Centre. C'était pour [défendre] son honneur ».*

Ainsi le tribunal de l'opinion peut être plus efficace en l'occurrence que les demandes réitérées des solliciteurs à un parent riche, mais sourd à leurs demandes d'assistance, tant que cela n'est pas ostensiblement porté sur la place publique au risque de nuire à sa réputation...

Pendant de tels cas d'intervention d'un médiateur énergique sont rares et, le plus souvent, les pauvres n'ont guère de recours pour exercer des pressions sur leurs parents riches ou, du moins, mieux lotis qu'eux. Ils doivent alors se contenter d'espérer, sans trop y croire, que, peut-être, un jour, tout de même, ils finiront par être entendus et obtenir le « geste » tant attendu, ainsi que l'on désigne ici, sans déterminant, les actes d'assistance entre apparentés. Mais, le plus souvent, il faut bien s'en tenir au constat résigné de l'indifférence des riches à l'égard des pauvres, même s'ils sont reliés par des liens de parenté proche.

Et pourtant, en même temps que ces parents riches ou, du moins mieux lotis, se dérobent volontiers au devoir d'assistance, les pauvres, quant à eux, ne demeurent pas moins remarquablement fidèles à certaines formes élémentaires de solidarité envers ceux d'entre eux que le chômage, la maladie, l'inactivité forcée condamneraient sans cela à tomber dans l'extrême indigence, celle des mendiants. Il y a là un paradoxe apparent qu'il faudra tenter d'interpréter après l'avoir précisé à partir de quelques témoignages en ce sens.

C'est, par exemple, le cas de ces trois « mère courage » à la tête d'une maisonnée de 17 personnes [cf. étude de cas 1] : elles pouvaient à la fois déclarer « *ce qui nous manque, c'est la nourriture* », trouver normal de prendre en charge un oncle isolé, chômeur et malade, dire de leur frère cadet, qui pourtant, immédiatement au dessous de la catégorie des « *grands-grands qui ont beaucoup d'argent* », appartient à la catégorie de « *ceux qui ont de quoi satisfaire leurs besoins* », « *il s'en fout de nous, ça peut faire un an ou deux qu'on ne le voit pas* » et trouver normal, néanmoins, d'avoir aussi à charge le fils de cet homme qui n'assumait même pas ses devoirs paternels envers le jeune homme (« *le fils s'était fâché avec son père parce que celui-ci ne l'aidait pas financièrement. C'est pourquoi il était à notre charge* »).

Cette générosité entre pauvres a cependant des limites évidentes : elle ne peut aller au delà d'un hébergement et du partage des trop frugales rations alimentaires. Ainsi la maîtresse de maison qui héberge un oncle chômeur et malade, précise qu'elle devrait le faire soigner, mais qu'elle ne le peut faute d'argent : « *c'est moi qui vais le soigner, mais je n'ai pas d'argent* ». C'est pourquoi une jeune fille de la maisonnée, étudiante sachant qu'elle ne peut compter sur personne pour l'aider à s'orienter vers une école privée trop chère, peut tout aussi légitimement déclarer : « *dans la grande famille, personne n'a rien. Donc, il ne peut y avoir de l'entraide : tout le monde est pauvre* ».

A l'évidence, en effet, en faisant référence à une autre forme d'entraide, celle qui passe par une assistance financière significative et régulière, elle était fondée à constater son impossibilité pratique. Pour autant, cette impossibilité n'est pas incompatible avec d'autres formes, élémentaires, non monétaires, mais vitales, de l'aide des pauvres à encore plus pauvres qu'eux : le toit et

le pain de la survie. Curieux paradoxe apparent que celui qui place la générosité du côté de ceux qui n'ont quasiment rien à donner d'autre que le partage du peu qu'ils se procurent difficilement, jour après jour, pour ne pas sombrer dans la misère !

C'est encore cette générosité de l'aide pour la survie que l'on voit à l'oeuvre dans le cas de cette autre maisonnée [cf. étude de cas 3] dont les 14 résidants sont si pauvres que la grand mère pouvait déclarer d'emblée : « *il n'y a rien. Nous avons honte. Nous ne mangeons rien* » (effectivement, la ration alimentaire quotidienne par personne y était réduite à moins de 300 g. de céréales). Et pourtant, parmi les résidants, il y avait deux jeunes gens hébergés par le chef de famille en tant qu'oncle paternel prenant en charge l'entretien de ces fils d'un frère cadet, père absent et défaillant ; et il y avait encore, au nom de liens parenté pourtant plus lâches (il s'agissait d'une « *parente du village* » de la grand mère), l'accueil autour du maigre plat commun d'une voisine encore plus démunie et de ses deux petites filles : « *elle n'a rien, elle ne connaît personne et elle est à notre charge. Même si nous sommes pauvres, il faut aider cette femme. Nous allons manger des cailloux, mais nous allons manger ensemble* ».

Or, dans ce cas, également, *cet admirable sens du partage de pauvres à pauvres coexistait avec l'indifférence à leur égard de parents mieux lotis*. C'est ainsi que les mêmes qui venaient de proclamer de si belle manière leur devoir de solidarité avec de plus pauvres qu'eux, dénonçaient la totale indifférence de certains parents pourtant proches qui, malgré leur aisance, les ignoraient et les évitaient soigneusement, alors, pourtant, qu'ils avaient par le passé bénéficié de leur aide. Et cette rupture du cycle de la dette, c'est-à-dire de l'enchaînement continu des dons et des contre-dons qui implique la réversibilité des positions de créancier et de débiteur, ils l'imputaient très lucidement à leur propre pauvreté : *« dans le circuit de la solidarité communautaire, en effet, ils n'intéressent plus personne, car eux-mêmes ne peuvent ni rembourser leurs « dettes » ni, a fortiori, investir dans l'endettement d'autrui. En bref, ils sont devenus « insolubles », ce qui les exclut d'un système fonctionnant en réalité, sous une apparence de désintéressement, à l'intérêt. Dès lors qu'on l'interprète à la lumière de cette analyse, c'est tout cela que signifie fort clairement le propos du chef de famille qui, pour sa part, hébergeait ses deux neveux et accueillait autour du maigre repas commun la « parente » indigente de sa mère et ses deux filles :*

*« La pauvreté, c'est pas bon : tous les parents nous abandonnent. Pourtant, nous avons aidé [par le passé] beaucoup de parents proches qui [aujourd'hui] ont beaucoup d'argent, qui ont des situations. Ce sont des intellectuels maliens, des fonctionnaires. Ils ne viennent même pas nous faire des visites. Pourtant on leur donnait 1.000-1.500 francs pour qu'ils puissent aller à l'école. Il y a [dans ce cas] un jeune frère, même père, même mère et aussi deux fils de la petite soeur de mon père. Il n'y a plus de solidarité dans la grande famille ».*

Tout est dit, en effet, dans ces quelques phrases concises et fortes, nourries de l'expérience ordinaire. Comme beaucoup de choses sont dites dans les propos de cette dame aux pieds nus [cf. étude de cas 2], quand elle raconte la tentative de son mari parti en vain se faire guérir en Côte d'Ivoire grâce à des emprunts auprès des voisins, faute de trouver de l'aide dans la parenté : « *ces emprunts ont été faits aux voisins seulement, car les parents n'avaient pas de pitié* ». Et quand elle signale encore que son propre fils, qui est militaire, « *garde sa solde pour lui et ne fait pas de geste* », avant de raconter pourquoi, certains jours, elle n'a même « *pas de quoi préparer* » de repas.

En somme, les récits de ces expériences apportent leur confirmation à l'analyse selon laquelle *il faut bien distinguer deux formes principales de solidarité*.

D' une part, il y a, proche de la charité au sens chrétien du terme (et de la *sadaka* islamique) l'assistance, le plus souvent à fonds perdus, car ils sont insolubles, que les pauvres pratiquent les uns envers les autres à travers de menus gestes concrets, essentiellement l'hébergement et le partage de la nourriture, mais il peut y avoir aussi de petits prêts d'argent en cas d'urgence.

D'autre part, il y a, proche des systèmes modernes de protection, d'épargne et de crédit mutuels, proche aussi de la tontine qui en reproduit le principe et en étend le champ d'application hors de ses limites, la réciprocité de la solidarité communautaire, fondée sur la logique circulaire de la dette selon laquelle tour à tour chacun est en position de créancier et de débiteur, car il y trouve chaque fois son intérêt personnel : le créancier investit à plus ou moins long terme dans l'endettement de son débiteur (p.ex. en contribuant à payer les frais de sa scolarisation), celui-ci devant le rembourser d'une manière ou d'une autre, directement ou indirectement (p.ex. aider le fils pour s'acquitter de sa dette envers le père); et le débiteur reçoit une aide qui lui permettra, à charge de revanche, de passer un cap difficile, de faire face à une dépense imprévue, de payer les

frais de la scolarisation de ses enfants, de monter une petite affaire, de financer un apprentissage professionnel etc.

En bref, la solidarité communautaire fonctionne bien comme une tontine, association d'épargne mutuelle au sein de laquelle chacun cotise et, quand vient son tour, reçoit le produit des cotisations de tous : en d'autres termes, pour faire partie de cette tontine avant la lettre que constitue la communauté définie par le cercle de la parenté, *il faut constamment fournir la preuve de sa solvabilité*, de sa capacité à pouvoir rendre tôt ou tard ce qu'un jour on a reçu, qu'on l'ait sollicité (une aide matérielle, un appui, une intervention) ou non (la vie, la nourriture, tous les soins et l'éducation reçus dans l'enfance, les frais de sa scolarité ou de sa formation...). C'est pourquoi les insolubles (ou, pire, ceux qui ne sont « *pas reconnaissants* », pêché suprême contre la solidarité communautaire : ils ne « reconnaissent » pas leurs dettes) peuvent même se retrouver en position de proscrits : on les évite, on ne vient plus les voir, on ne les invite plus à participer aux cérémonies familiales.

C'est pourquoi, le refus que les « nantis » opposent souvent aux demandes d'assistance de leurs parents pauvres s'inscrit paradoxalement dans une « tradition », celle qui, certes, fait de la solidarité une valeur culturelle fortement intériorisée, mais une valeur d'autant mieux intériorisée qu'elle s'étaye sur le sentiment profond qu'à chaque individu à titre personnel que cela coïncide fort rationnellement avec son intérêt propre. Mais, dès lors que les pauvres ne peuvent plus rendre la pareille, cette solidarité communautaire se trouve réduite à sa seule dimension de valeur morale.

Or, si la morale peut encore ne se soutenir que d'elle-même, comme un impératif catégorique *a priori* en quelque sorte, tant qu'elle est portée par la communauté tout entière, en groupe en corps présent et prompt à surveiller, juger et condamner, il n'en va pas de même quand la communauté s'est distendue en réseaux plus ou moins lâches avec les émigrations à l'échelle nationale et internationale et avec les dispersions résidentielles au sein des espaces métropolitains. Dans une grande ville de près de 2.000.000 d'habitants comme Bamako, les pauvres sont rejetés vers les grands quartiers populaires tels que Bankoni ou, plus loin, vers les banlieues déshéritées comme Dialakorodji, tandis que leurs parents intégrés dans l'économie moderne et dans la fonction publique vivent dans des quartiers plus résidentiels, fréquentent les gens de même catégorie socio-économique qu'eux et sont d'autant plus enclins à « oublier » leurs parents pauvres que la solidarité envers ceux-ci n'est plus appréhendée que comme une charité à fonds perdus, une obligation unilatérale purement contraignante qui ne rapporte plus rien et ne fait que coûter.

Finalement, *au nom d'une idéologie ultralibérale qui sert d'alibi, en réalité, à une frénétique course à l'enrichissement individuel, abandonnés à leur sort par l'Etat, par les élites politiques et économiques et, même, de plus en plus, par leurs parents des couches sociales intermédiaires, les pauvres ne peuvent plus compter que sur leur seule solidarité de pauvres* : celle qui se traduit par de menus gestes d'entraides réciproques au coup par coup (dons de nourriture, petits crédits) et par certains gestes de pure « charité » comme l'hébergement et le partage des repas. Celle qui se traduit aussi par ces tontines de femmes du quartier auxquelles certaines arrivent à cotiser au prix de tours de force quotidiens.

Ainsi, les pauvres reconstituent dans leurs quartiers des solidarités néo-communautaires en ce sens qu'elles sont fondées sur des relations de grande proximité spatiale et sociale et d'inter-connaissance directe. Ces solidarités incluent certes des membres de la parentèle, mais ceux, surtout, qui partagent la même condition sociale, alors que d'autres parents, dès qu'ils ont accédé à un autre niveau social, plus favorisé, tendent à s'en écarter, car ils savent que leurs aides ne pourraient être payées de retour et ne représenteraient plus, pour eux, qu'une charge unilatérale et stérile. Ils se tournent donc vers d'autres solidarités, celles de leur milieu professionnel et de leur catégorie sociale (tontines de voisins, de collègues et d'amis, associations, syndicats et partis, réseaux socio-politiques...).

Une ligne de fracture traverse donc le champ de la traditionnelle solidarité communautaire le long d'un *clivage sociologique qui, au sein des « grandes familles », tend à disjoindre les uns des autres les parents pauvres, rabattus sur leur modeste solidarité de quartier, et leurs parents plus « riches », intégrés quant à eux sur des bases socioprofessionnelles dans l'économie moderne et dans les formes urbaines, contractuelles, individualisées, extracommunautaires de la sociabilité.*

En somme, *les familles tendent à se scinder sur des bases de classe*, ce qui signifie que les pauvres ne peuvent plus guère compter sur les redistributions de solidarité de leurs parents des classes moyennes. *Ce processus invalide la politique néo-libérale au nom de laquelle l'Etat ne s'implique pas dans la gestion sociale de la pauvreté et de la misère, sous prétexte que la solidarité communautaire, censée relier riches et pauvres, y pourvoierait d'elle-même.*

Mais si cette solidarité communautaire tend à ne plus exister que comme stéréotype mensonger et figure de rhétorique, *peut-on, pour autant, faute de mieux, se rabattre sur une seconde ligne de repli libéral en postulant que la solidarité au rabais de pauvres à pauvres, après tout fonctionne vaille que vaille*, leur permet de faire face aux urgences les plus criantes et, avec leurs petites activités de survie, occupe tout ce petit monde qui sait se contenter de peu et, pour le reste, regarde plus vers ses imams de quartiers (il y en a 17 à Dialakorodi, soit un pour 2000 habitants, à comparer avec l'unique médecin et la seule sage femme...) que vers les politiques de la contestation ?

Laisser donc les pauvres, qui savent faire de nécessité vertu, se débrouiller tout seuls avec leur propre solidarité endogène ? Certes, ce peut être encore la solution du cynisme politique, mais c'est une solution à courte vue.

D'une part, évidemment, parce que les conditions de vie des pauvres ne s'améliorent pas en ces temps de crise mondiale de la production et de l'approvisionnement, en céréales notamment, et que la hausse des produits de première nécessité ne peut que rendre encore plus aléatoires les mécanismes de la solidarité de simple survie.

D'autre part, en outre, parce que, ainsi que certains récits le montrent, même cette solidarité, habituellement si admirable de pauvres à pauvres, n'en va pour autant sans accroc qui jettent aussi une lumière crûe sur le fait que, *loin d'être toujours et tous solidaires les uns des autres, les pauvres peuvent aussi s'entr'exploiter les uns les autres sans état d'âme*.

En bref, la solidarité, chez les pauvres, a aussi son envers, une lutte si féroce pour « le nu de la vie » qu'elle peut aussi faire voler en éclat certaines de leurs solidarités spécifiques.

C'est ce que racontent aussi ces histoires de filouterie qui font de certains pauvres les victimes grugées d'autres pauvres, même si ceux-ci sont des parents proches. C'est que, sous l'empire de l'extrême nécessité, le règne de la loi de la jungle peut aussi saper de l'intérieur les lois sacrées de la solidarité communautaire, comme le montrent de manière particulièrement démonstrative certains cas d'instrumentalisation machiavélique de cette solidarité pour perpétrer ce que l'on désigne ici comme des « *escroqueries* ».

Rappelons [cf. étude de cas 3] l'exemple de ce frère aîné, « *pourtant même père, même mère* » (dans une société polygamique, cette précision souligne habituellement une très grande proximité affective par rapport aux rivalités entre frères de même père mais de mères différentes), qui avait poussé son cadet à vendre une parcelle de terrain et à lui remettre le produit de l'opération, soit disant pour l'investir dans une petite affaire, mais qui avait abusé de la confiance de son cadet en dilapidant délibérément la somme confiée :

*« Ce grand frère ne travaille pas. Il ne fait rien. Il mange l'argent comme ça. Il trahit les gens. C'est un escroc. Un vrai escroc. Il a aussi trahi un autre frère. Mais on ne peut rien dire : c'est leur parent tout de même ».*

Chacun de ces détails est important pour prendre la mesure de cette triste affaire : l'escroc est en l'occurrence un « *grand frère* » qui, à ce titre, devrait au contraire donner l'exemple de la droiture et de la fidélité aux grands principes de solidarité et de confiance mutuelle qui sont le noyau de la cohésion familiale. En grugeant deux de ses frères, l'escroc porte donc gravement atteinte aux fondements même de l'ordre social communautaire, miné de l'intérieur par la méfiance et la rancune, poisons dont on ne peut se purger en portant l'affaire sur la place publique : l'honneur et la cohésion de la famille imposent le silence.

Or cette grave atteinte à la solidarité communautaire est évidemment directement liée à une situation de pauvreté : l'escroc n'a pas d'emploi stable (« *il ne travaille pas* ») ni même d'activités informelles si intermittentes et faiblement rémunératrices soient elles (« *il ne fait rien* »), si bien qu'il ne peut vivre qu'aux crochets de son entourage familial (« *il mange l'argent comme ça* »), ce qui est déjà une atteinte au principe de réciprocité au fondement de la solidarité communautaire, et, pire, en grugeant sans vergogne ses proches (« *il trahit les gens* »), il détruit la confiance mutuelle qui est à la base du principe de la réciprocité.

En somme, à travers un cas individuel, ce qui se dit aussi en filigrane, c'est que *la pauvreté est en elle-même un puissant facteur de la dégradation de la solidarité de pauvres à pauvres* : de même que les mieux lotis et les « *riches* », de moins en moins enclins aux vertus de la solidarité dès lors que leur intérêt n'y trouve plus aucun compte, se détournent de leurs parents pauvres, de même les pauvres ne font pas tous de nécessité impérieuse une vertu de solidarité encore plus fervente. Celle-ci a ses limites objectives, en effet, et, de plus, la lutte pour la vie, c'est aussi la loi

de la jungle et l'absence nécessaire d'état d'âme chez les prédateurs aux abois à qui tous les coups deviennent permis et pour qui la vertu de solidarité n'est plus qu'un luxe suranné de temps meilleurs révolus.

Ainsi, comme on peut le lire parmi ces maximes calligraphiées qui ornent la carrosserie des taxis et des petites camionnettes, « *pauvre n'a pas d'ami* », ce qui se traduit non seulement par la solitude des pauvres abandonnés à eux-mêmes, mais aussi, pire encore, par la subversion douloureuse des valeurs les plus sacrées au fondement de leurs liens sociaux : le frère, on vient de le voir, peut trahir le frère. Alors se tourner vers l'ami ? Mais, l'ami lui aussi, sous l'aiguillon du dénuement, peut trahir l'ami.

C'est cette leçon amère qu'illustre une autre histoire d'escroquerie [cf. étude de cas 4] telle que la racontait cette femme abandonnée par son mari. Seule à la tête d'une maisonnée de sept enfants, difficilement aidée à l'occasion par un petit frère lui-même en charge de sa propre famille, cette femme espérait que le fiancé de sa fille, émigré en Guinée depuis plus d'un an, finirait tout de même par envoyer un jour de l'argent pour sa fiancée et leur bébé. Un ami du migrant est donc chargé d'aller le voir et, à son retour, il rapporte 5.000 francs CFA, mais, peu après, on apprend « *l'escroquerie* » : il « *a gardé 25.000* » sur les 30.000 francs CFA qu'il était chargé de remettre.

Ainsi la solidarité entre pauvres est mise à rude épreuve par les petites filouteries ordinaires (la tricherie, par exemple, sur les mesures des quantités vendues), par les trahisons et par les escroqueries caractérisées.

Mais le dernier exemple cité invite aussi à considérer une *autre forme, devenue banale tant elle est fréquente, de l'atteinte à cette solidarité pourtant si vitale quand on manque de tout : il s'agit de la trahison des maris et des pères.*

En l'occurrence, le fiancé parti en Guinée avait assuré par téléphone qu'il avait bien confié la somme de 30.000 francs CFA à l'ami intermédiaire, mais ne peut-on pas aussi nourrir quelques doutes sur ce montant, quand on apprend que le migrant envoyait régulièrement de l'argent à sa propre mère (qui « *refuse* » d'en donner une part à la fiancée de son fils) et que dorénavant il ne donne plus aucun signe de vie à la mère de son bébé : « *aujourd'hui il n'y a plus de téléphone et c'est coupé entre eux, on ne peut plus le joindre et, lui, il n'a rien communiqué par lettre. Nous prions Dieu pour qu'il revienne* ».

Le migrant coupant les ponts pour se libérer d'une obligation conjugale et paternelle trop contraignante ? L'hypothèse était sans doute fort plausible pour cette mère de famille, elle-même auparavant abandonnée avec ses cinq enfants par un mari brusquement parti comme on déménage à la cloche de bois : « *Mon mari a fui il y a un an. Sans rien dire, sans prévenir, sans dire où il allait* ». Car les hommes sont plus faibles (et plus lâches) que les femmes devant les grandes difficultés de la grande pauvreté : « *Moi, je dois me débrouiller, car il ne travaille pas. Il ne fait rien. Il est découragé et il ne donne jamais d'argent. Il est parti sans rien dire depuis un an* ».

Cette défaillance des hommes dans les situations de pauvreté est certes un fait attesté depuis longtemps. A partir d'exemples mexicains (*Les enfants de Sanchez*) et portoricains (*La vida*), Oscar Lewis en faisait même un trait structurel de ce qu'il appelait la « culture de pauvreté » avec la tendance à la réorganisation des groupes familiaux autour de la mère devenue de fait chef de famille, autrement dit avec la multiplication des « familles matri-centriques ». De leur côté, les sociologues et anthropologues de l'Ecole de Manchester, notamment à partir de cas sud-africains (*Xhosa in town*), mettaient en évidence un phénomène analogue, regrettable mais assez joliment caractérisé, celui des *dispensable husbands*, ces maris ou compagnons dont les femmes apprennent à se dispenser, parce que, face aux difficultés des situations de pauvreté et de précarité des activités rémunératrices, ils se dérobaient en abandonnant femmes et enfants.

A Bamako, de même, nous avons fréquemment rencontré des structures de type « matri-centrique » dans les quartiers pauvres, y compris des familles étendues composées de plusieurs cellules matri-centriques de mères de familles apparentées, comme celui des trois « mères courage » de Dialakorodji dont deux étaient certes avec un mari et la troisième était veuve, mais qui montrait une situation de nette prédominance des trois femmes, favorisée, il est vrai, par le fait que toute la maisonnée habitait une concession dont la benjamine se trouvait propriétaire. D'elle, l'on s'accordait d'ailleurs pour dire qu'avec l'aide sa soeur aînée, elle « *tenait tout le monde sur son dos* » : d'ailleurs elle était présentée comme le chef de cette maisonnée de 17 personnes [cf. étude de cas 1].

L'exemple de la « mère aux pieds nus » [cf. étude de cas 2] montre lui aussi que les femmes sont souvent plus résistantes et plus combatives (plus « résilientes ») que les hommes devant

l'accumulation des difficultés, si bien que, même en présence du mari, la cellule familiale gravite autour de la mère. Avec un mari malade qui avait dû cesser toute activité, un fils adulte handicapé qui ne pouvait pas travailler, cette femme se débrouillait en revendant du pain au marché, en entretenant avec ses voisins des rapports de petite entraide d'urgence (« *je peux n'avoir rien pendant trois ou quatre jours. Je vais alors chez les voisins leur demander un peu de quoi. Moi-même, j'aide quand je peux aussi* »), en ayant également avec ses deux locataires de « une pièce » de bonnes relations où l'entraide occasionnelle avait aussi sa part et en sachant trouver encore de quoi cotiser chaque semaine au sein d'une tontine de femmes du quartier : avec le produit de cette épargne, elle achetait de la nourriture et remboursait peu à peu les emprunts contractés auprès de voisins quand le mari, puis le fils avaient tenté une aventure infructueuse d'émigration en Côte d'Ivoire. Et, de surcroît, non contente de faire ainsi feu de tout bois, cette femme d'aspect fragile et prématurément vieilli faisait encore des projets d'investissement productif : « *quand j'aurai réglé les dettes, je voyagerai dans des villages de l'intérieur pour acheter du sorgho, des fruits, du charbon, du lait, de l'arachide, pour venir les revendre ici* ».

Ainsi, les situations de grande pauvreté (qui est un fait majoritaire si l'on garde présent à l'esprit l'état de sous-nutrition générale) se caractérisent par l'accumulation des précarités : des emplois et des petites activités rémunératrices insuffisantes devant l'importance des cas de chômage et d'inactivité forcée, de l'approvisionnement quotidien pour une alimentation toujours insuffisante et carencée, de l'accès à des soins de santé de toute manière très insuffisants et même quasiment hors de portée pour la plupart des gens, de la trop fameuse « solidarité communautaire » abusivement tenue pour un palliatif miraculeux, alors qu'elle donne tous les signes de l'essoufflement et même d'un dangereux *border line* avant la chute et, enfin, *last but not least*, de la structure familiale elle-même, fragilisée par les défaillances masculines et péniblement portée à bout de bras par des mères d'un courage ordinaire admirable, certes, mais qui ne sont pas loin, aujourd'hui, d'avoir atteint les limites de leurs capacités à réaliser leurs petits miracles quotidiens pour nourrir tout leur monde et scolariser coûte que coûte, avec l'énergie du désespoir, des enfants et jeunes gens pourtant presque, à coup sûr, voués au chômage.

\*\*\*\*

### Conclusion : Les enjeux politiques de la pauvreté

Or, il faut le souligner pour finir, si elle contribue peut-être, concurremment avec un certain fatalisme religieux, à engluer les pauvres dans leur quête incessante et obsessionnelle des moyens de leur survie au jour le jour, sans leur accorder le moindre répit (quant à elle, l'inactivité forcée de beaucoup d'hommes, surtout si ce sont des « malades » ou des « handicapés » chroniques faute de soins, les enferme souvent dans une dépendance honteuse et maussade) ni leur permettre de s'organiser et de lutter collectivement afin de constituer une force politique, cette terrible accumulation de précarités n'engendre pas moins des souffrances de moins en moins supportables et un sentiment de révolte potentielle qui n'a pas (encore ?) trouvé à s'exprimer dans le champ du politique, mais qui fait déjà le lit d'un islam fondamentaliste et contestataire lourd de dangers... pour les nantis de l'oligarchie au pouvoir.

*Les émeutes de la faim, les révoltes des gueux, les violences d'un islamisme devenu ouvertement politique et radical ne sont pas seulement une vague hypothèse d'école en Afrique et, en dépit de ses spécificités (l'Islam modéré reste majoritaire, le pays s'appuie sur une très longue expérience de centralisme politique, des alliances séculaires ont tissé des relations interethniques contribuant à l'unité du pays, les traditions de respect de la hiérarchie et de l'autorité politique ont façonné les mentalités), le Mali n'est nullement protégé d'avance contre ces diverses manifestations de contestation violente du Pouvoir. La preuve en a, d'ailleurs, déjà été administrée en 1991 lors du soulèvement populaire contre la dictature de Moussa Traoré.*

Or, aujourd'hui, les pauvres disent et redisent le *mépris dans lequel ils tiennent l'Etat et les classes dominantes*. Ainsi, au sommet de la pyramide sociale, il y a les « *grands-grands qui ont beaucoup d'argent* », puis, juste en dessous « *ceux qui ont de quoi satisfaire leurs besoins* », mais ensuite, il y a les pauvres, « *ceux qui ont seulement la nourriture* » et tout en bas, les très pauvres, les misérables, « *ceux qui ne mangent pas* ». Or les « *grands-grands* » sont indifférents au sort des pauvres : « *les premiers ne pensent pas à nous : au Mali, les riches ne pensent pas aux pauvres* ».

Même constatation dans cette autre description sans illusion de la société malienne : au premier barreau de l'échelle, « *il y a les grands richards, « banan »*. *Ils sont riches, ont beaucoup d'enfants, des voitures, des belles maisons, de l'argent. Là, tu es très heureux. Au second barreau, il*

y a les « *nafalo tiguiba* », les « *propriétaires d'argent* » : ils sont déjà riches. Au troisième niveau, il y a ceux qui gagnent leur nourriture, les « *djoura* ». Au quatrième, il y a ceux qui n'ont rien : tantôt ils gagnent leur nourriture, tantôt ils ne la gagnent pas. Ce sont les « *dyako* », « *les dos décharnés, desséchés* ». Et, pour ces décharnés desséchés, « *L'Etat n'est pas là. Il ne pense pas à ça. Ici, il n'y a aucune aide alimentaire, sous aucune forme. Nous ne pensons pas que le gouvernement existe. Ils sont dans un autre monde* ».

Et la femme qui tenait ses propos d'insister sur le mépris dans lequel elle tenait la politique dont elle n'attendait plus rien : « *moi, je suis une citoyenne. J'entends qu'il faut voter, mais je n'attends rien des résultats politiques du vote. Les politiciens, ils sont tous pareils : un autre ne fera pas mieux que son prédécesseur* ».

Ailleurs, même refus nourri de déception vis-à-vis du politique (et des formes tronquées, conservatrices, de la démocratisation) : « *nous n'avons aucun espoir dans les hommes politiques. Le jour des élections, ils nous demandent notre soutien, puis ils nous oublient ! Nous ne voulons plus voter. Jamais !* ».

Ailleurs encore, comme en écho, même réponse à la question de savoir si le gouvernement fait quelque chose pour les pauvres du quartier : « *non, le gouvernement n'a rien à faire, ici !* ». Et un témoin de l'entretien de renchérir : « *pour ne pas perdre leur poste, les politiciens promettent aux pauvres que leur situation va changer, mais rien ne change* ».

Certes, à court terme (et à courte vue), cette désaffection à l'égard du politique pourrait paraître avantageuse pour le pouvoir en place. Elle semble en effet confiner à de la dépolitisation, garante d'une certaine tranquillité. Apparemment ces pauvres, si souvent déçus par de fallacieuses promesses et l'indifférence des régimes successifs à leur égard, ne sont pas près de renforcer les rangs de l'opposition politique, d'autant que celle-ci semble actuellement confirmer leur scepticisme : elle se prête aux manœuvres présidentielles de récupération et, notamment, de partage des postes ministériels, au nom de l'idéologie du « consensus politique » et du « rassemblement », ainsi que de la menace savamment orchestrée d'une guerre civile à l'ivoirienne ou du terrorisme islamiste présumé pouvoir se développer, en liaison avec le salafisme algérien, sur le terrain de certaines dissidences touareg dans le Grand Nord.

### La menace de l'Islam politique

Toutefois, il convient de prendre garde à l'amertume et à la colère des pauvres. La pertinence de leur analyse de la stratification sociale, leur mépris affiché vis-à-vis de l'Etat et des classes dominantes et leur indignation d'être abandonnés par les gouvernements successifs, par les oligarchies et ploutocraties indifférentes à leur sort, tout cela est gros d'une violence latente qui pourrait très bien, faute de trouver un débouché fiable du côté du politique et des luttes électorales, investir toujours plus massivement telle ou telle forme de l'Islam politique dès lors que prophètes et imams décideraient de se lancer dans la bataille pour le pouvoir.

Au Mali, ce n'est peut-être pas encore le cas. Mais déjà, dans les milieux bien informés, on dit du mouvement islamique intégriste d'inspiration chiite cristallisé autour du cheikh Haïdara (qui a sa monumentale mosquée au milieu des pauvres du grand quartier populaire de Bankoni), qu'il constitue une force capable de remplir le plus grand stade de Bamako à l'occasion du Mouloud, qu'il pourrait aisément lancer 400.000 fidèles dans les rues et même qu'il pourrait « *mettre le Mali à feu et à sang* ». En tout cas, on rappelle que le cheikh avait eu des démêlés avec la police du dictateur Moussa Traoré pour ses prêches vigoureux contre les manquements aux préceptes de l'Islam et pour ses dénonciations des sévices exercés par les forces de l'ordre et que son courage et son franc parler, alors que les autres imams se taisaient, lui avaient acquis une grande popularité (et son surnom, « *on ne peut le démentir* »). Certes, affichant comme les autres obédiences<sup>265</sup>, sa conformité au principe de séparation du politique et du religieux, prétendant que les Haïdara sont des Cheriff, descendants du prophète et qu'il n'a pas de destin politique, le cheikh n'entre pas (encore ?) dans l'arène politique : il ne donne pas de consigne de vote et ne prône ni l'Etat musulman ni la charia.

Toutefois, affirmant que son rôle de guide religieux est de dire la vérité au souverain<sup>266</sup> (en lui rappelant que Dieu le voit et le juge) sur l'état de la nation, il dénonce vigoureusement « *l'égoïsme* »,

<sup>265</sup> Il fait partie de l'organisation nationale des prêcheurs, le Haut Conseil Islamique.

<sup>266</sup> Chaque fois qu'il remplit le plus grand stade de Bamako à l'occasion d'une grande fête religieuse, il dit « donner un cadeau » au chef de l'Etat en lui donnant un bon et véridique conseil. Ainsi, en 2005, il avait



la mauvaise gestion, la corruption et l'absence du sens de l'intérêt général au sein des élites au pouvoir et aux affaires et il voue les fauteurs de détournements de fonds et d'enrichissements illicites (« *ceux qui volent l'argent du peuple et de l'Etat* ») aux flammes de l'enfer. Et en rupture avec l'Islam malien officiel, celui « *de la djellaba, de la toque, du chapelet et de la barbe* », qui se contente des prières et de la mosquée, mais ne cherche pas à changer les mentalités et garde le silence sur la société et ses injustices, il dénonce la course à l'argent, le « matérialisme » des nantis et l'injustice sociale, tout en exhortant les Maliens à la fidélité conjugale, à se mettre vigoureusement au travail et à rompre avec toute vision fataliste des choses pour prendre fermement leur destin en main.

La double dimension politique de ses prêches, avec d'une part, la dénonciation explicite des injustices sociales et du comportement des élites et la mise en cause indirecte du Pouvoir, et, d'autre part les prises de positions réformatrices en faveur d'un Islam authentique, mais moderne et « engagé », la vénération de ses nombreux disciples qui le tiennent pour un prophète (y compris dans la diaspora malienne à l'étranger) et sa popularité dans les couches populaires dont il est comme le porte-parole, tout cela ne fait pas moins, en réalité, du cheikh Haïdara une figure importante (potentiellement inquiétante pour le pouvoir en place) de la vie politique malienne.

En tout cas, rien n'interdit de penser que les inégalités croissantes et criantes qui travaillent en profondeur la société malienne pour peu qu'elles soient à nouveau accusées par de nouvelles crises alimentaires (avec les hausses des prix actuelles et d'autres périodes de sécheresse) puissent pousser le mouvement cristallisé autour du guide spirituel à s'engager dans des passages à l'acte politiques plus délibérés et plus radicaux. Après tout les prophètes sont et deviennent aussi ce qu'en font les masses qui les suivent, leurs attentes, leurs espoirs et... leurs colères.

Le « phénomène Haïdara » a donc valeur de symptôme : il désigne des contradictions sociales et politiques qui n'ont fait que s'amplifier depuis l'époque des premiers prêches du cheikh en 1985 et de ses premiers démêlés avec la dictature de Moussa Traoré. Il peut aussi avoir une signification proprement prophétique en ce qu'il annonce la montée en puissance d'une contestation des milieux populaires qui se voient toujours plus pauvres face à une minorité « kleptocratique » toujours plus ostentatoirement riche (leurs villas-palais et leurs gros 4x4 dernier cri s'affichent sans vergogne) et qui ne trouvent pas, dans le fonctionnement « consensuel » du multipartisme actuel, de leaders politiques capables de les représenter vraiment et de prendre en charge leurs aspirations.

Les conservateurs éclairés ont toujours su que, pour maintenir leur pouvoir et leurs privilèges, il n'y avait rien de plus intelligent que de mettre en oeuvre des politiques de redistribution, de protection sociale et de régulation face aux excès d'un capitalisme toujours prompt à la sauvagerie dès qu'il est abandonné à sa seule logique au nom d'un laisser faire bien dogmatique. Car quelques gesticulations purement symboliques (les distributions très ponctuelles et parcimonieuses de céréales hors de Bamako pour ne pas attirer plus de migrants dans la capitale, ce qui en dit long, d'ailleurs, sur l'état général du pays...) et quelques dispositifs d'interventions tout aussi symboliques au regard des besoins réels (comme le *Stock National de Sécurité*, le *Commissariat à la Sécurité Alimentaire* directement rattaché à la Présidence ou, à un autre niveau, les Banques de céréales et les Centres de Santé Communautaires), ne tempèrent pas, en réalité, un ultralibéralisme de fait qui revient à abandonner les pauvres à leur triste sort et à les laisser entièrement livrés à eux-mêmes et à leurs problématiques « solidarités », pour mieux se consacrer à la rotation tontinière des postes et des prébendes, aux prélèvements sur le commerce d'import-export, aux détournements de l'aide internationale et aux offres alléchantes émanant des nouveaux pays émergents (la Chine en particulier) avides des ressources minières (or, uranium...) ou provenant des Etats Unis à la recherche de supplétifs dans leur lutte anti-terroriste.

L'Etat malien, sa bourgeoisie et ses élites feraient donc mieux, dans leur intérêt bien compris, d'être moins libéraux, à la fois pour leur propre compte (un minimum de rigueur et d'honnêteté ne seraient pas inutiles, s'ils voulaient redorer leur blason et retrouver un peu d'honneur et de légitimité), et, surtout, pour la masse des déshérités, tous ces « *dos desséchés et décharnés* », ces écoliers au ventre vide, ces diplômés sans avenir, ces chômeurs et ces inactifs par manque de travail, ces malades et ces handicapés par manque d'argent, ces mères-courage prématurément vieilles, en bref, tous ces *desebagato* (démunis) et *konkoto* (affamés), auxquels il faudrait d'urgence rétrocéder la part qui leur revient de droit sur les ressources nationales, afin d'améliorer tout de suite et durablement leurs conditions d'existence et aussi de leur donner suffisamment de prises sur leurs propres affaires, pour que, se remettant à espérer dans le politique, ils se détournent de toutes les dérives du fanatisme religieux.

---

dénoncé le mauvais état de santé de la population et le manque d'équipements hospitaliers; en 2006, il dénonçait la corruption des juges et réclamait une justice plus abordable, plus sereine et plus équitable.

## « Qui ne dîne pas ne dort pas ! ». De l'insécurité à l'incertitude alimentaire à Bamako (Mali)

Charles-Édouard de Suremain  
& Élodie Razy  
Anthropologues  
[suremain@ird.fr](mailto:suremain@ird.fr)  
[elodie.razy@hotmail.fr](mailto:elodie.razy@hotmail.fr)

### Résumé :

Si, en milieu rural malien, l'insécurité alimentaire est un problème crucial, il échappe pour l'heure, en milieu urbain, à l'agenda des politiques publiques et des programmes de lutte contre la pauvreté et, plus largement, à toute réflexion sur sa définition, ses enjeux et ses implications sociales spécifiques. L'insécurité alimentaire serait-elle impensable en ville ? Comment ceux qui éprouvent des difficultés à s'alimenter à Bamako vivent et pensent leur situation ? Cerner les contours et étudier les déclinaisons de l'« incertitude alimentaire », notion qui émerge des expériences, des discours et des catégories employés par les acteurs, est l'objectif de ce texte. Les représentations du « bien manger » et du « mal manger », comme les signes corporels de la pauvreté, seront abordés dans leur articulation aux codes, normes et pratiques quotidiennes. Le rôle des acteurs (entourage et/ou institutions) impliqués dans la lutte contre l'insécurité alimentaire sera quant à lui envisagé au regard des changements affectant les règles de commensalité et les comportements alimentaires, ainsi que dans son articulation au changement social. L'intérêt heuristique de la notion d'incertitude alimentaire pour penser et agir sur les situations alimentaires perturbées sera finalement exploré.

### Mots-clefs

Incertainité alimentaire, milieu urbain, corps, pauvreté, entourage, réseaux d'entraide, commensalité, comportement alimentaire, changement social.

Au Mali, comme dans la plupart des pays de la zone sahélienne, le problème de l'insécurité alimentaire<sup>267</sup> est crucial, même s'il ne semble pour l'heure se poser - pour les structures étatiques et non gouvernementales - qu'en milieu rural<sup>268</sup>. Comme si, en effet, l'insécurité alimentaire en milieu urbain n'était simplement pas à l'ordre du jour des agendas des politiques publiques et des programmes de lutte contre la pauvreté. En outre, quelques travaux mis à part, toute réflexion à court et à moyen terme sur les enjeux sociaux, économiques et politiques majeurs de l'insécurité alimentaire en milieu urbain est inexistant<sup>269</sup>. Paradoxalement, une part toujours plus importante de la population - au vue de sa proportion croissante en ville (entre 35 et 40%<sup>270</sup>) - se voit ainsi écartée des actions de développement ou d'aide en lien avec l'alimentation.

L'insécurité alimentaire en milieu urbain serait-elle impensable ? Plus encore, ne serait-elle détectable qu'à travers la corrélation d'un petit nombre d'indices quantitatifs élaborés pour le milieu rural ou l'extrapolation de ces derniers ? Dans les deux contextes (rural et urbain), ne devrait-on pas en premier lieu se fonder sur les termes et les pratiques des intéressés eux-mêmes, c'est-à-dire ceux qui éprouvent des difficultés à s'alimenter au quotidien ? Mettre en avant les représentations, les discours et les expériences des habitants de Bamako souffrant de cette situation - et que la notion d'« incertitude alimentaire » traduit le mieux - est l'objectif de ce texte.

L'incertitude n'est ici synonyme ni de précarité ni d'insécurité, lesquelles sont mesurées par des indices quantifiables et « objectivables » à des degrés divers (Suremain 1998). Elle renvoie plutôt à « (...) l'expérience et [à] la connaissance intime [qu'ont les acteurs] de l'environnement naturel ou sociopolitique mais dont l'occurrence n'est pas mathématiquement probabilisable (...) » (cf. texte de P. Janin, *L'insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest*, Note 1). Que recouvre la notion d'incertitude alimentaire au quotidien ? Quels en sont les facettes, les contours, les déclinaisons et les implications ? Dans quels types de temporalités s'inscrit-elle ? Son analyse en tant que situation et état et sa constitution comme outil d'analyse n'auraient-elles pas un intérêt heuristique et opérationnel dans la compréhension et la lutte contre l'insécurité alimentaire ?

Après avoir dégagé les représentations locales du « bien manger » et du « mal manger », ainsi que les signes corporels associés à la pauvreté, l'incertitude alimentaire sera appréhendée sous l'angle des codes, normes et pratiques quotidiennes. Le rôle des acteurs qui palient ou qui sont censés palier l'incertitude alimentaire (entourage et/ou institutions) sera pour sa part analysé à la lumière de l'évolution des règles de commensalité et des comportements alimentaires. On s'interrogera enfin sur les articulations possibles entre changement social et incertitude alimentaire.

Pour réaliser cette recherche, quatre entretiens collectifs (focus group)<sup>271</sup> - dont les critères de sélection étaient le sexe et le statut générationnel dans la famille - ont été organisés avec différentes catégories de femmes (jeunes mères et grands-mères) et d'hommes (jeunes pères et grands-pères). Une dizaine d'entretiens individuels, destinés à approfondir des expériences, des expressions ou des thèmes particuliers, ont été menés auprès de certains des participants aux entretiens collectifs et d'autres habitants (quartiers de Bankoni, Plateau, Arbul, Djanguinébouguou et Darsalam) où la recherche a été conduite<sup>272</sup>.

<sup>267</sup> Elle est définie par les grandes institutions internationales (notamment lors du sommet de l'alimentation tenu à Rome en 1996) comme le fait de ne pouvoir avoir accès, à tout moment, à une nourriture suffisante pour mener une vie saine et active.

<sup>268</sup> La *United States Agency for International Development* (USAID) et l'Union Européenne (UE), comme les nombreuses structures qui dépendent de ces grands bailleurs de fonds, ne financent à ce jour aucun projet de lutte contre l'insécurité alimentaire en milieu urbain.

<sup>269</sup> À l'exception notable de l'ONG Action Contre la Faim dont les responsables s'interrogent sur des procédures méthodologiques visant à évaluer l'insécurité alimentaire à Bamako. Sur l'alimentation en milieu urbain en Afrique cf. les travaux d'Akindes (1991, 1995), Mohamed Ag (1998, 2000), Suremain (1998, 2000), Briand (2008).

<sup>270</sup> D'après les estimations du Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) citées par Hertrich & Keïta ed. (2003) : [http://www.ined.fr/fichier/t\\_telechargement/3271/telechargement\\_fichier\\_fr\\_chap\\_1.pdf](http://www.ined.fr/fichier/t_telechargement/3271/telechargement_fichier_fr_chap_1.pdf)

<sup>271</sup> De 12 à 15 personnes chacun. Un cinquième entretien collectif s'est déroulé avec des étudiant(e)s de l'Université de Bamako. Les auteurs tiennent à remercier tout particulièrement Jobe et Alou pour les avoir aidé à organiser les entretiens et plus particulièrement ce dernier pour son rôle d'interprète et son implication durant leur déroulement.

<sup>272</sup> Financée par le Ministère de la Recherche et l'équipe de Nutrition de l'IRD, notre recherche s'inscrit dans le cadre de l'Action Concertée Incitative (ACI) « Acteurs stratégiques, cadres normatifs de l'action et régulations des politiques alimentaires au Sahel » (2005-2008).

## 1. Le « bien manger » et le « mal manger »

### 1.1. Manger ou ne pas manger au quotidien

Les termes bambara *afara* et *dunkafa* sont employés pour dire que l'on a « bien mangé ». Ils expriment le fait d' « être rassasié », de « manger à sa faim », d' « être plein » ou encore d' « être bien ». À l'inverse, on dit *amafa* (sing.) lorsque l'on n'est « pas rassasié » ou que l'on n'est « pas plein ». Le terme *balo*, « nourriture », est, quant à lui, polysémique. Il signifie à la fois, selon le contexte d'interlocution, « manger des bonnes choses » ou encore « manger quelque chose pour survivre, pour ne pas mourir ». À un autre niveau, le terme désigne la « ration » (de deux jours ou plus) nécessaire pour nourrir une famille indépendamment de sa taille : « *Quand tu t'engages à marier ta fille, tu demandes est-ce qu'il y a balo, c'est-à-dire s'il y a à manger tous les jours* ». Comme *balo*, le mot *dumeni* signifie « nourriture ». Il peut aussi être employé comme verbe : il veut alors dire « manger le plat que l'on préfère » ou encore, à la forme directe, « j'ai bien mangé »<sup>273</sup>.

L'uniformité caractérise la composition des « repas ordinaires » pris collectivement<sup>274</sup>. Ces derniers comprennent toujours une céréale - dont les hommes sont les pourvoyeurs - préparée sous forme de semoule (*fonio*, *to*), de graines (couscous) ou de bouillie (mil, maïs, blé, sorgho), ou encore du riz ou, plus rarement, des pâtes. Les ingrédients, qui constituent la base de l'alimentation, sont le plus souvent servis avec des sauces appelées localement « les condiments ». Si d'autres produits (viandes, poissons, légumes, *aloko*)<sup>275</sup>, principalement achetés par les hommes, agrémentent parfois les sauces qui accompagnent les céréales, ces dernières sont fréquemment consommées « sèches ». La saveur des sauces change (*niébé*, pâte d'arachide, *gombo*...) <sup>276</sup> selon la somme d'argent que la cuisinière peut allouer à l'achat des produits nécessaires à l'accommodement du plat : « *si on peut ajouter pour les condiments avec un peu d'argent, ça fait vraiment plaisir* ». Apparaît ici en filigrane la répartition des rôles entre les hommes et les femmes en matière d'approvisionnement, laquelle renvoie à la division sexuelle du travail au champ<sup>277</sup>.

S'il ressort que la « diversité alimentaire » (salade, fruits, desserts, lait, frites, poulet, viande...) est synonyme de richesse, la distinction n'est pas clairement établie entre aliments « de riches » et aliments « de pauvres » : « *on peut manger le même plat [les riches, les pauvres], c'est la façon de le préparer qui compte* ». La qualité des ingrédients utilisés dans la cuisine (riz, morceaux de viande ou de poisson, sauces) entre ici en considération : « *on n'est pas rassasié, on peut le dire ; cela veut dire que l'alimentation [n'est] pas de qualité ; le riz sec, le Malo Jianami, ce n'est pas comme le bon riz Gambiaka [il s'agit de marques différentes]* ». Manger toujours le même aliment de piètre qualité au quotidien, même si c'est en quantité suffisante, ne signifie pas « bien manger ».

Sur un autre plan, les nourritures perçues comme « légères » ou « lourdes »<sup>278</sup> s'inscrivent dans une « trame de base »<sup>279</sup> de classification, renvoyant elle-même à des représentations du corps, de la procréation, de la personne, des sexes et, plus largement, du monde. En outre, cette question s'articule à celle du statut et de l'âge. En particulier : « *manger de la viande engraisse... C'est pour les jeunes, pas pour les vieux* ». Pour les vieux, le fait de ne se nourrir que de riz, de

<sup>273</sup> Le rot, manifestation corporelle du « bien manger », conclut le repas. Il doit cependant être maîtrisé et ne pas survenir de façon intempestive, ce qui aurait l'effet inverse de celui escompté.

<sup>274</sup> La littérature ethnologique est abondante sur la question, cf. pour le Mali Dieterlen & Calame-Griaule (1960), Dumestre (1996), Mohamed Ag & Chauliac *et al.* (1996), Jolly (2004), Razy (2007).

<sup>275</sup> L'*aloko* est de la banane plantain frite.

<sup>276</sup> Le *niébé* est une variété de haricot légèrement sucrée ; le *gombo* est une plante tropicale à fleurs dont le fruit est cuisiné soit comme légume soit comme condiment.

<sup>277</sup> En pays soninké, la « part de l'homme » consiste généralement en céréales (« ce qui est lourd », « ce qui fait vivre ») et en viande tandis que la « part de la femme » est constituée d'une partie des condiments (Razy 2007 : 221).

<sup>278</sup> Cf. Dieterlen & Calame-Griaule (1960), Dumestre (1996), Mohamed Ag & Chauliac *et al.* (1998), Jolly (2004), Razy (2007), Chastanet (1991a et b ; 1992).

<sup>279</sup> C'est-à-dire dans un « (...) discours dominant revendiqué dans ses grandes lignes par l'ensemble des membres de la communauté (...) qui ne doit pas masquer la multitude des discours individuels (...) » (Fainzang 1986 : 19-20).

couscous ou de *to* est considéré comme normal, parce que « largement suffisant »<sup>280</sup>. À l'instar des vieux, les enfants et les femmes enceintes ne doivent pas manger trop « lourd »<sup>281</sup>, mais se contenter de plats légers et frais :

*« Il faut manger un peu léger pour bien gambader, sauter, étudier [pour les enfants] » ; « c'est encore plus spécial [pour les femmes enceintes]. Il ne faut pas manger de lourd. Il ne faut pas manger de restes. Il faut manger tout frais. Un peu de viande facilite l'accouchement » ; « le mouton, la chèvre, le poulet, le poisson, c'est pas lourd pour les vieux ».*

Quant à eux, les jeunes mangent de tout, à la fois parce qu'ils le peuvent physiologiquement, mais aussi parce que manger lourd donne « l'esprit tranquille ». De plus, les aliments lourds sont ceux « qui tiennent au corps » ou ceux dont « la digestion est lente », en opposition à ceux qui sont « vite évacués ». Comme si la durée pendant laquelle les aliments étaient gardés à l'intérieur du corps déterminait leur action bénéfique.

Chez les plus modestes, ces « aliments qui remplissent » - la viande, le poulet<sup>282</sup>, le poisson, les pommes de terre - ne sont consommés ni quotidiennement ni régulièrement. Pointe ici l'idée selon laquelle être « pauvre » (*fantan* en bambara) en ville est un état beaucoup plus sévère qu'au village :

*« On prend la bouillie [de mil ou de maïs] au petit-déjeuner, du riz à midi, le même plat le soir ou du to ou du couscous » ; « quand on n'a pas de moyens, on ne mange qu'une fois par jour ou même pas une seule fois ou encore trois fois de la bouillie ! » ; « (...) à Bamako, ce n'est pas comme en brousse ».*

Toujours selon les plus modestes, compte également le nombre de fois où sont consommés les « aliments qui remplissent » : « pour la viande, le soir, ça dépend de la pauvreté »<sup>283</sup> ; « celui qui mange la bouillie toute seule est pauvre ». De la même manière, être aisé implique de manger trois fois par jour tandis que mal manger signifie manger moins de trois fois par jour ou même « rester deux à trois jours sans cuisiner ». L'idéal des trois repas quotidiens bien différenciés dans le temps - petit déjeuner, déjeuner, dîner - semble loin d'être atteint pour la plupart des Bamakois. Ceux qui mangent moins de trois fois par jour invoquent l'insuffisance des moyens financiers : « Quand on n'a pas d'argent, on ne mange qu'une fois ». À l'inverse, avoir de l'argent, « c'est avoir le ventre plein [en permanence] ! » ; « si tu as les moyens, tu manges bien tout le temps ».

Si la personne qui déclare manger moins de trois fois par jour se considère comme « pauvre », le nombre de prises alimentaires ne suffit pourtant pas à définir la pauvreté. Au-delà de la fréquence des repas et de leur qualité, le fait de ne pas être sûr de pouvoir manger le lendemain est central : « Mal manger, c'est pas trouver le quotidien »... Elle caractérise le « pauvre-pauvre »<sup>284</sup>, celui qui vit dans l'incertitude, autrement dit sous la menace permanente - et sa concrétisation plus ou moins fréquente - de ne pouvoir manger régulièrement dans la durée.

## 1. 2. Les signes de la pauvreté

Un « pauvre », selon l'expression locale, n'est pas toujours identifiable à son apparence, aux habits qu'il porte ou à sa propreté, même si chaussures trouées et guenilles sont des indices forts. En revanche, l'état du corps exprime sans ambiguïté la pauvreté de l'individu et, par extension, les incidences du « bien manger » et du « mal manger » : « bien manger, ça se sent sur le corps ». Celui qui mange bien n'est pas « malade » et présente un aspect général dynamique : « la personne tient

<sup>280</sup> Lors des jours ou périodes de fête (ramadan, cérémonie de dation du nom de l'enfant, mariage...), l'abondance de nourriture - qui donne le sentiment d'avoir le ventre plein (*n kono fara*) - constitue l'un des critères du « bien manger ». Parmi les aliments les plus prisés, figurent la pintade et le poulet. Ces aliments, contrairement à ceux qui sont consommés tous les jours, sont présentés comme étant « de qualité » et entraînent la satiété (*dunkafa*) ».

<sup>281</sup> Sont qualifiés de « lourds », la viande de bœuf, les pommes de terre, les haricots, la salade, l'*aloko*, le poulet, l'igname... Le fait que ces aliments soient les plus coûteux n'est pas explicitement mentionné.

<sup>282</sup> Le poulet n'est pas considéré comme de la viande. Cf. Aubaile & Bernard *et al.* (2004) et, plus particulièrement, le texte d'Hélène Pagézy sur « la faim de viande » au Congo (ex-Zaïre).

<sup>283</sup> Manger de la viande le soir sous-entend ici que l'on en a déjà mangé à midi.

<sup>284</sup> La catégorie des « pauvres-pauvres » recouvre essentiellement les jeunes hommes célibataires qui travaillent au jour le jour.

*bien sur ses pieds ; elle a de bons os » ; « le corps est plein d'énergie » ; « c'est la physionomie, le port de la personne, la démarche, la manière dont on fait son travail surtout s'il est manuel [exemple des menuisiers] ».*

Tant pour les hommes que pour les femmes, avoir de l'embonpoint (on dit être « gros » ou « gras ») - c'est-à-dire jouir d'une répartition harmonieuse des rondeurs sur l'ensemble du corps - est important, mais ne constitue pas un critère esthétique ou un signe de bonne santé essentiel<sup>285</sup>. Le corps qui se porte bien est surtout qualifié d' « éclatant », de « brillant », de « luisant ». En la matière, le teint de la peau et, plus précisément, l'état de cette dernière est significatif. Une personne en bonne santé a nécessairement la peau « grasse » : « *Sur le corps, il y a la peau, les fesses*<sup>286</sup> *pour les femmes (...). Bien manger, c'est le corps ou la peau qui brille* ». Comme si l'ingestion de viande, et donc de graisse, suintait par les pores de la peau de celle ou celui qui mangeait bien : « *La viande est de qualité différente. Il faut laisser les morceaux qui n'ont pas de graisse. On doit prendre les morceaux avec de la graisse. La peau brille comme la graisse de la viande* »<sup>287</sup>. On remarque également la bonne santé au visage de la personne : « *On a les traits à l'aise* » ; « *Un visage luisant, c'est un visage où il n'y a pas de signes de maladie* » ; « *L'aspect est luisant. Le teint est en éclat, clair. Il y a le bronzage* ».

À l'inverse, l'état de la peau peut révéler le délabrement et donc la pauvreté de la personne : « *Il y a des femmes brûlées, dépigmentées [tellement elles mangent mal]* » ; « *Tu deviens comme un lépreux [la peau s'écaille]*<sup>288</sup> » ; « *quelqu'un qui a la peau noire, très noire, et la main très blanche est sous-alimenté* ». Les veines apparentes constituent un autre marqueur de pauvreté : « *on lui voit aussi les veines [à celui qui ne mange pas bien]. Si tu es bien rassasié, bien nourri, les veines vont disparaître* » ; « *mal manger est la maigreur et les veines qui sortent sur les bras* ».

« Mal manger » entraîne également un état de faiblesse ou de fatigue généralisé qui provoque l'apparition de la maladie. L'expression est même parfois synonyme d' « être malade ». À l'instar de la maladie, le vieillissement s'accompagne d'une perte d'énergie, de fatigue, de lassitude : « *tu es faible, tu titubes en marchant* ». Le vieillissement précoce est, quant à lui, perçu comme un signe plus spécifiquement féminin du « mal manger ». De par les symptômes qui le caractérisent, il est considéré comme une maladie : « *cela se voit sur les femmes, elles ont l'air malades* » ; « *on n'a pas l'âge de son apparence* » ; « *mal manger fait vieillir plus vite* » ; « *la faim fait vieillir* ». Quoi qu'il en soit, on tombe malade « (...) quand on ne peut pas soutenir [résister à la faim] ». À l'inverse, « bien manger » est perçu comme une pratique préventive qui permet de lutter contre la maladie : « *[tu n'attrapes] pas de maladie si tu manges [bien]* ». Si des liens entre l'alimentation et la santé sont explicitement établis, certains discours convenus ou appris s'inspirent clairement du domaine biomédicale et hygiéniste : c'est le cas pour les fruits que l'on devrait consommer plus fréquemment pendant les repas ou encore pour les techniques de conservation et les conditions de vente, notamment celles de la viande, qui devraient être améliorées. De même, les plus pauvres qui ne peuvent suivre les régimes particuliers prescrits en cas de diabète ou de tension tombent malades<sup>289</sup>. Le « mal manger » s'accompagne aussi de problèmes de sommeil, de migraines, mais également de troubles psychologiques : « *tu deviens anémique, la peau se raidit, tu maigris, tu vieillis vite, tu es aigrie [tuzamangouea]* ». Les conséquences du « mal manger » et du « bien manger » affectent l'humeur, et donc le comportement, des adultes : « *quelqu'un qui [mange bien] se porte bien dans sa peau* » ; « *[manger] lourd, ça veut dire avoir l'esprit tranquille* » ; « *une fois*

<sup>285</sup> « *[Sauf pour] les jeunes [filles qui] doivent être rondes de partout avant la maternité. Après, il n'y a plus de chair à cause des conditions de vie, de l'allaitement... Tu ne peux pas bien t'entretenir [être jolie pour charmer]* ».

<sup>286</sup> « *Avoir de grosses fesses ? Non, il y a des gens qui ont naturellement de grosses fesses* » ; « *c'est naturel [d'avoir de grosses fesses]* » ; « *les hommes ont un gros ventre, ils sont costauds et le corps brille aussi* » ; « *un homme qui a les moyens a un gros ventre. Quand il n'y a pas de moyens, c'est impossible d'avoir un gros ventre* ».

<sup>287</sup> Le parallèle entre la graisse de la viande et le gras de la peau peut être mis en rapport avec les soins du corps des femmes. L'application de beurre de karité (ou d'autres crèmes ou pâtes blanchâtres qui ressemblent à la graisse animale) n'est-elle pas une façon de faire briller la peau et de la nourrir à la fois ? Une femme a d'ailleurs déclaré : « *bien s'entretenir, c'est manger, tenir sa maison, mettre quelque chose sur la peau, l'habillement...* ».

<sup>288</sup> La teigne (*kaba*) dont la manifestation est également perçue comme une maladie associée au « mal manger ».

<sup>289</sup> « *Le beri beri, c'est le rachitisme, c'est seulement quand [les enfants] mange[nt] du riz* ».

*que tu manges, tu oublies* ». Au contraire, l'individu qui mange mal oscille entre l'apathie et l'énervement : « *mal manger affecte la gaieté. Les femmes sont tristes* » ; « *quand tu as faim tu ne peux pas t'amuser* » ; « *mal manger te rend aigri, énervé* » ; « *le pauvre [qui a mal mangé] a l'air triste, provocateur* ».

Lorsque l'individu en devient agressif, les relations familiales sont parfois bouleversées : « *ça peut provoquer le divorce, la séparation d'un père et de son fils et la dislocation [de la famille]* ». Une importance privilégiée est accordée à l'absorption régulière de « vitamines », celles-ci permettant de lutter contre la fatigue et la faiblesse - les principaux symptômes de la maladie. Manger « *sans vitamines dedans* » est le lot quotidien des plus modestes : il conduit ceux qui en ont les moyens à se faire administrer des « injections » de vitamines à l'hôpital (il s'agit en fait de perfusions). Après avoir « récupéré » ses vitamines, l'organisme retrouve son énergie et l'individu son « allure ». Toutefois, en dépit de cette amélioration passagère, le fond du problème demeure : « *Aujourd'hui, la pauvreté est le mal de tous ces problèmes-là. Si un malade est guéri, mais qu'il n'a pas à manger, il n'est pas guéri* ». Il ressort que « mal manger » agit sur le cours normal des événements, en ce que la santé, le rythme et le cycle de la vie s'en trouvent affectés.

L'enfant qui ne mange pas bien en garde quant à lui des séquelles physiologiques pendant toute son existence : « *quand on ne mange pas bien dans l'enfance, on le voit dans l'apparence physique* » ; « (...) *il n'a pas de chair [quand il devient adulte]* ». À long terme, le « mal manger » peut avoir des conséquences néfastes sur la personnalité de l'enfant, notamment dans le cas où il n'a pas été allaité convenablement : « *le lait maternel et le lait de chèvre, c'est OK. Tout autre lait [le lait maternisé] rend l'enfant criminel<sup>290</sup>. Mais les femmes très jeunes ne le savent pas. Il n'y a pas d'affection dans ce lait* ». Les enfants (correctement) sevrés, mais qui connaissent la faim par la suite, se singularisent en faisant preuve d'une grande générosité vis-à-vis de leurs prochains : « *ils sont différents. Le bien nourri n'aura pas le sens du partage, le mal nourri l'aura, car il aura connu la faim* » ; « *celui qui a manqué redistribue !* ».

Si « bien manger » et « mal manger » relèvent principalement de la sphère du quotidien et de l'économique, il s'agit cependant de préoccupations qui mobilisent des représentations très variées (aliments, construction des sexes, cosmologie, corps, pauvreté). Leur nécessaire analyse s'articule à celle des normes et valeurs sous-jacentes, ainsi que des pratiques mises en œuvre pour pallier l'incertitude.

## 2. Accommoder l'incertitude alimentaire

### 2. 1. Ne pas exposer les siens

Le partage et la complémentarité des rôles entre hommes et femmes par rapport à l'alimentation sont présentés de façon assez stéréotypée. C'est le terme de responsabilité (*atoubouloudi*) qui désigne en bambara l'état d'esprit de celui ou de celle qui fait bien ce qui est socialement attendu. À l'instar de la répartition des rôles opérée dans de nombreuses sociétés, il revient aux hommes de pourvoir les femmes en argent pour qu'elles se procurent les aliments, qu'elles les préparent et qu'elles les servent. Pour les hommes, faillir volontairement ou par manque de moyens à ce devoir a des conséquences sur l'ensemble de la famille : « *si les hommes sont pauvres, les femmes sont pauvres* ». Dans ce contexte, la polygynie représente un coût économique élevé et un risque social important pour les hommes : « *si tu prends une femme et que tu ne peux pas assumer, on va te renier* ». Paradoxalement, l'institution est présentée par les hommes comme une façon de s'assurer une ration alimentaire quotidienne :

*« Dans la monogamie, tu vis plus dans la difficulté. Avec deux femmes, il y a la concurrence pour alléger le fardeau » ; « à partir de cette jalousie [entre co-épouses], chacune veut se l'approprier [le mari]. L'homme ne s'en mêle pas... [il est nourri] » ; « là, dans la polygamie, tu es libre, à l'aise, elles vont te nourrir » ; « si tu n'as qu'une seule femme, elle faillit à ses devoirs. Si tu as deux femmes, elles se conseillent mutuellement pour ton bénéfice ».*

Inversement, pour les femmes, faire la cuisine en ménage polygame relève de l'entraide et/ou de la concurrence et, dans tous les cas, est bien davantage qu'une tâche ou une corvée

<sup>290</sup> Ce thème important sur la symbolique du lait maternel et ce qui est transmis à travers lui a fait l'objet d'une importante littérature. Cf. Dettwyler (1989), Desclaux & Taverne (2000), Fortier (2001), Bonnet & Le Grand-Sébille *et al.* (2002), Razy (2007).

domestique. C'est une façon de se faire reconnaître à part entière dans sa famille et son entourage : « *quand une femme cuisine, elle cherche son nom... Elle cherche son honneur, la reconnaissance. Elle ne veut pas qu'on dise d'elle qu'elle n'a pas bien préparé, qu'on n'a pas bien mangé ou pas assez avec elle !* ». Nourrir son mari est également une obligation à laquelle les femmes ne peuvent se soustraire - à moins d'en faire une « affaire de famille » - même lorsque le premier a failli à son rôle de pourvoyeur : « *certains hommes viennent manger quand la femme a préparé ; ils viennent racler la marmite... et tu ne peux rien dire* ». D'après les hommes : « *pour bien tenir quatre femmes [à la fois physiquement et moralement], il faut manger en quantité* » ; d'après les femmes : « *le chef de famille [qui n'est pas bien nourri] cherche les filles. L'homme sort et va chercher quelqu'un* ». Cette situation d'insatisfaction - qui a probablement des causes encore plus complexes - est à l'origine d'un cycle infernal où l'homme se désintéresse finalement du sort de ses épouses légitimes et de sa famille au profit de sa maîtresse : « *on la nourrit [la maîtresse] et on achète des cadeaux, donc on dépense plus et on prend même à la famille* ». Le rapport symbolique et économique entre l'alimentation - ou la privation alimentaire - et la sexualité apparaît ici implicitement.

Si les situations où la faim et le manque se font sentir surviennent régulièrement, l'individu, en manifestant ouvertement sa faim, étale aux yeux des autres sa pauvreté ainsi que celle de sa famille. La mauvaise éducation, évoquer le manque, dire que l'on ne mange pas suffisamment, trahit la situation économique, sociale et familiale. Ce faisant, l'individu expose (*kadjiradiema*) son conjoint à la vindicte des parents, des voisins, de l'entourage... qui le qualifient alors d'irresponsable. Cette situation peut dégénérer : « *oui [il y a le manque]. Dans la majorité des couples, c'est le conflit autour de la quantité et de la qualité [de nourriture]* ». D'après les jeunes femmes, ce sont les vieilles mères (ou les grands-mères) qui leur recommandent de ne pas exposer les maris, c'est-à-dire de ne pas montrer au grand jour les responsabilités qu'ils n'assument pas. Les premières renvoient les secondes à l'éducation religieuse « traditionnelle » et aux versets coraniques selon lesquels « *la femme doit prendre sur elle* ». C'est le sens de l'anecdote de « *la marmite [qui] boue [parfois] toute seule* », c'est-à-dire simplement remplie d'eau, afin que le mari ne soit pas exposé en cas de visite. Certaines femmes, toujours les plus âgées, prennent même la défense de leur conjoint : « *le chef de famille a le droit de réclamer. C'est son droit de réclamer car il doit travailler* ». Même lorsqu'il est âgé, les vieilles femmes se privent pour leur mari : « *c'est difficile [que le vieillard se prive] ! Il mange ce que les grands-mères [qui se privent] lui donnent. Il est nourri* ». En plus, l'homme, quel que soit son âge, « *[doit recevoir] un petit plat [appelé 'dumeni dumani' pour la vitalité]* ». L'homme et la femme auraient des besoins alimentaires différents du fait des conséquences de leur activité sexuelle. Cette fois, le lien entre alimentation et sexualité ressort de manière explicite.

Pour ce qui concerne l'expression de la faim, la pudeur des acteurs se justifie différemment selon les sexes (un homme qui parle des femmes ou une femme qui parle des hommes), les contextes d'énonciation et les positionnements générationnels. De façon générale, disent les hommes : « *l'homme ne dit pas à sa femme qu'il a faim. Il ne réclame pas* ». Ceux-ci justifient cette retenue par leur plus grande résistance : « *les hommes sont endurants ; la femme est faible* » ; « *il supporte la faim, pas la femme* » ; « *c'est la constitution physique ; c'est la robustesse des hommes* ». Pour les femmes, l'explication n'est pas liée à des aptitudes physiques ou psychologiques. Elle renvoie plus prosaïquement au fait que les hommes mangent plus souvent qu'elles à l'extérieur ce qui atténue la faim. Contrairement aux hommes, les femmes dévoileraient plus facilement leur insatisfaction. Mais il y a une grande différence entre se manifester dans l'enceinte de la maisonnée et à l'extérieur de celle-ci : « *les femmes ont peur de la réprimande des hommes et de leur vision* » ; « *cela dépend des femmes. Il y en a qui restent discrètes et d'autres qui exposent publiquement [les problèmes d'alimentation]* ». Selon les hommes, la plupart des femmes le font savoir publiquement : « *naturellement, la femme expose ses problèmes à n'importe qui. L'homme se renferme sur lui-même* » ; « *oui, elles le disent publiquement [qu'elles ont faim]. Parfois même sur le marché* ». Toujours selon eux, les femmes se tournent vers leur propre famille, ce qui peut attiser les conflits au sein du couple : « *il y a des femmes qui le disent à leurs parents. Alors, la famille pourvoit en nourriture* » ; « *parfois, cela amène le divorce* ». Il n'est pas convenable, chez des individus adultes, d'exprimer explicitement ses frustrations et, surtout, ses remontrances vis-à-vis du conjoint : « *ça ne se dit pas [que l'on a faim]* » ; « *pour les adultes, c'est la honte* » ; « *dire 'j'ai faim', c'est mal vu* ». Qu'elles soient jeunes ou âgées, les femmes nuancent les divergences d'attitude quelque peu radicales affichées par les hommes : « *ça dépend des moyens que tu donnes. S'il n'y a pas de quantité, on ne peut pas se plaindre, car on ne peut pas faire mieux* » ; « *Tout dépend de la façon qu'on le demande [vouloir manger plus]* ». Pour autant,



cette règle est difficile à respecter : « *on peut jurer qu'on ne dit rien, mais la faim peut faire faire n'importe quoi !* ». L'allusion porte ici sur le caractère agressif, voire intrusif, de la faim en tant qu'elle serait assimilée à une forme de possession entraînant la perte du contrôle de soi, de ses émotions, de ses actes et la perturbation du rapport aux autres.

En matière de contribution financière, si les femmes participent aux dépenses alimentaires, soit qu'elles ont de l'argent soit que leur conjoint n'en a pas (ou les deux), il est socialement convenu de passer cette pratique sous silence : « *la tradition n'accepte pas que la femme complète [apporte de l'argent]. Par dignité, l'homme ne veut [ne peut] pas le dire* ». Il est plus correct de déclarer, à propos des femmes qui ont de l'argent, qu'elles investissent dans le commerce. Au jour le jour, les arrangements avec la norme sont l'objet de nombreuses conversations et entraînent des tractations parfois compliquées entre les époux. En témoigne le « remboursement » ultérieur de la dette que le mari a contractée auprès de sa femme - lorsque celle-ci a avancé l'argent pour l'alimentation de la famille - alors qu'il n'en avait pas : « *tu peux sortir [de ton lit] avec les mains vides, tu rembourseras après !* ». En d'autres termes, la femme « avance » l'alimentation et ne déroge pas pour autant à ses devoirs conjugaux. Ces arrangements font état des liens complexes qui unissent alimentation et sexualité et participent du processus continu de construction social et symbolique des sexes.

Enfin, force est de constater que la détérioration de la situation économique à Bamako contribue à rendre la gestion quotidienne de l'alimentation de plus en plus difficile : « *c'était plus facile avant à Bamako... Aujourd'hui, 5 000 francs CFA de viande, c'est pas suffisant. Autrefois, 500 francs CFA de viande, c'était bien* » ; « *autrefois, avec 100 francs CFA pour les condiments, ça allait. Aujourd'hui non. Pour 5 000 francs CFA, t'as pas grand-chose* ». D'où les privations et les sacrifices consentis, ainsi que les pratiques de plus en plus fréquentes de fractionnement des repas.

## 2. 2. Réserver pour faire durer

Le terme bambara *balo* désigne la période minimale en deçà de laquelle ne pas disposer de nourriture dévoilerait un état de pauvreté (cf. 1.1 ci-dessus). Dans la mesure où cette situation se présente fréquemment à Bamako, fractionner les repas ou, plus exactement, prélever une part de la nourriture dans le plat préparé un jour donné, et la réserver pour le jour suivant s'impose : « *le troisième jour tu n'auras rien ou alors tu divises ce que tu as pour deux jours pour que ça fasse trois jours* » ; « *quand il faut réserver, c'est qu'on mange mal* ». En cas de plus grande incertitude, les cuisinières ont recours à la même pratique, mais à l'échelle de la journée : « *on peut diviser le repas de midi par deux pour manger le soir...* ». La peur de manquer amoindrit la satisfaction du moment qui s'estompe alors devant l'incertitude du lendemain : « *mal manger* », c'est quand « (...) *on sait qu'on ne mange pas bien le lendemain* » ; « *quand tu manges aujourd'hui à ta faim et que demain tu n'as rien, tu n'as pas bien mangé* ». La question des réserves d'aliments, et du rapport des personnes à celles-ci, aussi aiguë en milieu urbain qu'en milieu rural, est au centre de la notion d'incertitude :

« *[Pour bien manger] Il faut pouvoir faire des réserves et surtout ne pas craindre le lendemain* » ; « *[bien manger, c'est] Avoir une réserve en famille, pas seulement pour aujourd'hui ; avoir quelque chose pour le lendemain* » ; « *[bien manger, c'est] quand tu n'as pas de soucis pour la réserve* ».

Qu'en est-il des petits enfants dans ce contexte ? On leur propose volontairement moins à manger afin qu'ils ne gâchent pas la nourriture. Avec eux, la tolérance est de mise tant que la capacité de se taire n'a pas été acquise. Les plus petits sont donc excusés pour leurs plaintes dans la mesure où ils ne maîtrisent pas les conséquences de leurs paroles : « *les enfants le disent [qu'ils ont faim] ; ils ne se censurent pas ; ils n'ont pas [encore] conscience [de la faiblesse] des moyens de leurs parents* » ; « *c'est l'exemple de l'enfant qui saute un repas. Il peut dire qu'il a faim. Cela ne met pas en cause sa mère* ». Quant aux plus grands, force est de constater que la capacité de résister au manque, et ne pas l'exprimer, est centrale dans l'attitude que l'on attend d'eux. Elle différencie même l'homme adulte de l'enfant : « *ça se dit pour les enfants, les gaillards ne disent pas ça [qu'ils ont faim]* » ; Réclamer ou manifester son mécontentement à propos de la nourriture est généralement perçu comme un signe de mauvaise éducation<sup>291</sup> : « (...) *l'enfant ne doit pas dire*.

<sup>291</sup> On dit encore : « *un enfant ne fait que vivre. Il ne faut jamais avoir la bouche ouverte en marchant. On ne doit pas voir l'intérieur de [sa] bouche et [sa] langue* ». Sur le rôle des femmes dans l'alimentation de l'enfant en général, cf. Simon & Adams et al. (2002).

*Si l'enfant ne respecte pas, il est mal élevé » ; « en réclamant, on montre l'éducation ». Après dix ans environ, les enfants doivent savoir parfaitement contrôler leurs paroles, leurs gestes, leurs émotions et, par voie de conséquence, l'expression de leur frustration, notamment par rapport à la faim. Cette retenue est présentée comme une façon de préserver ses parents des rumeurs et réprimandes de l'entourage. Elle les protège aussi du sentiment de honte éprouvé à cause des difficultés qu'ils rencontrent pour nourrir leurs propres enfants : « il y a des enfants qui ne disent jamais qu'ils ont faim. Ceux qui parlent, on les retient à la maison. On ne les laisse pas aller jouer dehors pour qu'ils le disent ».*

Si les femmes réservent sur le plat collectif pour un ou plusieurs repas ultérieurs, elles opèrent également une autre forme de réserve, mais sur leur propre part celle-ci. Elle est destinée aux plus fragiles, dont les enfants. Rares chez les hommes, ces prélèvements sont présentés comme des « sacrifices » très valorisés par les femmes :

*« Le mari ne se prive pas pour l'enfant. Chez les femmes, c'est les enfants d'abord » ; « la maman [se sacrifie s'il n'y a pas assez de nourriture] ! Certains hommes se sacrifient, d'autres sortent et mangent dehors » ; « quand il n'y a pas assez, les parents ne mangent pas pour donner aux enfants ». La mère qui se nourrit en pensant d'abord à elle-même avant de penser aux enfants, ne peut pas bien manger : « manger seul alors qu'il y a un enfant ne rassasie pas » ; « bien manger, c'est donner aux enfants ».*

Les personnes âgées sont ici assimilées aux enfants : « Les vieux sont comme les enfants, ils sont fragiles. Les mères les incitent à manger même s'ils veulent se sacrifier ».

La pratique qui consiste à réserver, sous les deux modalités qui viennent d'être analysées, est centrale dans la perception et l'expérience quotidienne de l'incertitude alimentaire : « tu manges aujourd'hui, tu ne manges pas le lendemain, ça c'est la pauvreté ».

L'éducation à la pudeur et la prééminence des hommes en matière d'alimentation s'inscrivent dans l'ensemble des représentations déjà évoquées et se traduisent dans l'acte de « réserver ». Il reste à explorer une ultime dimension : celle des acteurs intervenants dans la sphère des distributions et/ou des divers types d'entraide alimentaire, comme celle des prises alimentaires solitaires.

### 3. Masquer l'incertitude alimentaire ?

#### 3. 1. L'incontournable entourage

On sait que parler de sa situation de pauvreté et la manifester ouvertement n'est pas un comportement habituel. La retenue et la pudeur sont de mise : « on ne dit pas qu'on est pauvre, c'est une honte chez nous [de le dire] » ; « quand tu n'as rien, tu te mets la tête entre les bras ». Il en va ainsi des nobles<sup>292</sup> « pauvres » qui rencontrent plus de difficultés que les gens du commun (les « castés » ou les descendants d'esclaves) à bénéficier de l'entraide alimentaire de voisinage, précisément à cause de leur statut : « c'est plus facile [de recevoir] pour un homme de caste que pour un noble qui ne peut pas quémander » ; « un noble donne de l'argent aux gens castés, même s'il voit une famille de nobles qui n'a rien à côté ». Les pauvres, pour le moins ceux qui sont connus, reconnus et identifiés comme tels dans les quartiers socialement et économiquement hétérogènes de Bamako, ne reçoivent pas d'aliments cuisinés de la part des riverains, mais plutôt des restes ou encore des bas morceaux (têtes de poisson ou de bœuf par exemple)<sup>293</sup>. Plus rarement, ils reçoivent de la nourriture de la part de leurs voisins qui, ce faisant, remplissent un devoir religieux : « dans la religion, il y a la zakât [l'aumône obligatoire] qui veut que l'on donne une part [de nourriture] à un coreligionnaire dans le besoin » ; « C'est respecté [de donner à manger à l'affamé] en contrecoup de l'enseignement de l'Islam ».

Plus généralement, on observe des formes ponctuelles d'entraide, des demandes souterraines, des sollicitations implicites, des dons inattendus ou encore des redistributions alimentaires. Savoir si l'on peut compter sur « les autres » pour se nourrir et nourrir ses proches est

<sup>292</sup> Cette catégorie sociale, construite et réappropriée par les populations (Conrad & Franck ed. 1995), renvoie à des codes, à des comportements et à des obligations. À propos du système des castes au Mali, cf. Pollet & Winter (1971) et Tamari (1997).

<sup>293</sup> Les gardiens de villas, en revanche, sont nourris par leurs employeurs, ce qui en fait des acteurs à la position privilégiée et donc enviable.

une préoccupation quotidienne. Si le soutien alimentaire n'engage que rarement la survie directe de l'individu, il contribue néanmoins à faire face aux situations les plus difficiles et placées sous le sceau de l'incertitude. Lorsqu'on n'a pas de personnes ressources, ou lorsque celles-ci viennent à défaillir<sup>294</sup>, l'incertitude prend tout son sens. Le soutien prend plusieurs formes non-exclusives : « *ça se dit, 'demain, je laisse à Dieu' ! Dieu, ça peut être le voisin ou le parent, c'est pas seulement des prières...* ». Afin d'analyser ces différents types d'aide, et en saisir les nuances, la notion d'« *entourage nourricier* », développée pour l'enfant (Suremain 2000 et 2007 : 349-350), est ici mobilisée et concerne les acteurs de tout âge<sup>295</sup>.

D'après les hommes, surtout les plus âgés, l'entraide alimentaire entre les plus proches parents n'est pas systématiquement associée à une source de conflit potentiel, mais peut être l'occasion de « *bons conseils d'encouragement pour se soutenir entre conjoints* ». L'aide dans un cercle plus élargi, est quant à elle, considérée comme rare, irrégulière et en déclin : « *autrefois, quand les voisins voyaient que tu n'avais pas de moyens, ils t'aidaient* » ; « *maintenant toi tu n'en as pas, l'autre n'en a pas, alors...* ». Les gens avaient à la fois plus de moyens et de travail : « *les conditions [de vie] étaient meilleures, ça avait un impact sur l'entraide* » ; « *(...) c'est parce qu'il n'y a pas de travail [qu'il y a moins de redistribution en famille]* ». Par ailleurs, « *les liens de parenté étaient plus forts* ». Même l'entraide alimentaire lors des obsèques chez les plus pauvres semble avoir disparu : « *du temps de Modibo<sup>296</sup>, aux premières heures de l'Indépendance, quand tu perdais quelqu'un dans la famille [en ville], tu ne préparais pas la cuisine, c'est les voisins qui préparaient. Aujourd'hui, non* ».

Dans le discours des femmes, probablement parce qu'elles assument la maisonnée au quotidien, l'entraide est mise en avant et valorisée : « *il y a des visites régulières entre femmes* » ; « *Les voisines s'entraident* » ; « *les femmes intelligentes se proposent [de l'entraide]* »<sup>297</sup>. L'entraide alimentaire prend toutefois des formes variées tant en nature et en intensité qu'en régularité. Par exemple, l'appui de la famille proche figure parmi les plus réguliers, même s'il peut, comme on l'a suggéré plus haut (cf. 2.1 ci-dessus), s'avérer une source de conflits entre les époux, notamment parce que les hommes peuvent se sentir privés d'une partie de leurs prérogatives et perdre la face : « *parfois, le conflit [avec le mari] est attisé et va jusqu'au divorce* ». C'est l'une des raisons pour lesquelles les femmes se doivent de rester discrètes tant dans la façon de demander de l'aide que sur les réseaux mobilisés (parents, voisinage, amis). Il s'agit également de ne pas irriter les donateurs en venant trop souvent les voir, de ne pas s'attirer la jalousie des co-épouses ou encore d'autres personnes : « *on peut demander de l'argent à ses propres parents, à un ami intime du mari ou de la femme. Mais il faut faire attention que cette personne n'aille pas le répéter. Qu'elle n'aille pas dire qu'elle t'a aidée !* » ; « *cela ne doit pas sortir du cercle proche [famille et amis]* » ; « *c'est la honte et le secret [de dévoiler son réseau d'entraide]. Ce serait perdre la face [vis-à-vis de son mari, de ses co-épouses, de ses voisins]* ». La crainte de dévoiler ses réseaux d'entraide impose une gestion quotidienne suivie des requêtes alimentaires par les femmes : « *on ne demande pas deux fois [de suite à la même personne]* ».

Les visites rendues à l'entourage (familial, voisinage, amical) sont aussi l'occasion de nourrir les enfants - ou de leur donner quelque chose à grignoter. Pour les petits, la tolérance est de mise dans la mesure où ces moments attestent de l'existence de bonnes relations sociales et d'un climat de confiance. À condition toutefois que les intéressés - une fois de retour chez eux - sachent rester discrets sur ces prises alimentaires qui ne doivent devenir ni trop régulières ni trop voyantes au risque d'être mal interprétées. Inégalement réparties dans le temps et au sein de l'entourage, elles suscitent la jalousie des autres enfants de la maisonnée et, du même coup, peuvent entraîner des conflits entre les adultes : « *[il y a du] chantage entre enfants qui se dénoncent mutuellement s'ils ont mangé ailleurs lors de disputes* ». À l'instar des adultes, les enfants doivent faire preuve de discrétion sur leurs « *itinéraires alimentaires* » (Suremain 1998), apprendre à entretenir les relations

<sup>294</sup> L'argent issu de la migration est essentiel pour un grand nombre de maliens. Un homme âgé explique que, depuis que son fils qui vit en Allemagne s'est cassé le pied et qu'il a perdu son travail, sa famille et lui « *vivent dans la misère* ».

<sup>295</sup> « *(...) [il] comprend l'ensemble des personnes, adultes et enfants, appartenant ou non à ce qu'il est convenu d'appeler 'la famille' dans une société donnée et qui participent, selon leur statut et leurs prérogatives, à l'alimentation de l'enfant. La notion d'entourage nourricier se fonde donc sur la recension systématique des individus, et sur l'analyse de leur rôle, à partir de leur fonction nourricière entendue au sens large* ».

<sup>296</sup> Président de la République du Mali entre 1960 et 1968.

<sup>297</sup> « *Les femmes ne le disent pas à leurs maris, mais ils le savent [qu'elles s'entraident]* ».

avec les pourvoyeurs sans en abuser. Enfin, de façon plus générale, les rancœurs entre adultes peuvent avoir des répercussions sur les enfants eux-mêmes : « *on peut atteindre les parents par les enfants à travers la nourriture* ». On retrouve là le lien entre les thèmes de la méfiance et de la jalousie, lesquels sous-tendent les éventuelles attaques en sorcellerie dont le vecteur serait ici l'aliment, et qui sont d'autant plus violentes qu'elles touchent au plus proche (Marie 1997, Adler 2006, Suremain 1998 et 2000).

### 3. 2. L'iniquité des appuis institutionnels et institutionnalisés

Aux membres de l'entourage dont on vient de mesurer l'importance, peuvent s'ajouter divers appuis institutionnels et/ou institutionnalisés.

Les nombreux scandales de corruption et de détournement de fonds ayant éclaboussé les associations dans les années 1970-1980, alors même qu'elles étaient présentées par les pouvoirs publics comme la panacée pour lutter contre la pauvreté, sont avancés pour justifier les inquiétudes envers toute forme d'organisation plus ou moins institutionnalisée. Par exemple, les tontines<sup>298</sup> visant à épargner et à redistribuer de l'argent uniquement pour des dépenses alimentaires quotidiennes entre leurs membres n'existent pas à Bamako, faute de capital de départ et de compétences dit-on : « *Il n'y a ni associations de femmes ni tontines [alimentaires] dans le quartier* » ; « *il n'y a pas de moyens ni de compétences administratives* » ; « *[Les femmes] stockent pour elles, pas pour revendre* » ; « *c'est [pourtant] une bonne manière de faire les choses, mais il n'y a pas les moyens pour commencer* ». Cependant, force est de constater que les sommes épargnées au sein de tontines destinées à d'autres dépenses (santé, trousseaux, naissance, funérailles, voyages...) servent occasionnellement à l'achat de denrées alimentaires.

Des distributions alimentaires religieuses et/ou étatiques plus exceptionnelles sont annoncées dans les médias (TV, radio). À la fin de la période du Ramadan, par exemple, les mosquées où celles-ci ont lieu en font la publicité : « *on le sait par la TV [qu'il y a des distributions]* » ; « *[Il y a] des distributions ponctuelles lors des fêtes de la Tabaski* ». Les aliments distribués consistent en restes de viande de mouton congelé envoyés par avion (non réfrigéré) depuis l'Arabie Saoudite. Ces opérations sont fortement controversées. Les responsables politiques, les douaniers puis les associations religieuses (qui regroupent les imams les plus influents)<sup>299</sup> se voient suspectés par la population de détourner l'aide alimentaire à leur profit soit pour la revendre soit pour la redistribuer à leurs réseaux de dépendants : « *Il n'y a pas de distributions dans ce quartier. On en entend parler. Les imams ne partagent pas, ils gardent pour eux et leurs disciples* » ; « *s'il y en a, c'est vendu* » ; « *les chefs se distribuent tout [entre eux]* ». Tant et si bien qu'au bout de la chaîne, les plus nécessiteux ne reçoivent pas ou très peu de cette aide des grandes mosquées :

*« Il faut aller mendier aux [grandes] mosquées. Les chefs de mosquée prennent tout » ; « des gens se querellent pour avoir de la viande [distribuée par les mosquées] » ; « lors de la fête du mouton, l'Arabie Saoudite envoie de la viande, mais elle n'arrive jamais [aux plus nécessiteux] » ; « jamais un pauvre n'y a eu accès » ; « on voit à la TV... mais on n'a pas reçu nous-mêmes » ; « on ne l'a pas vu dans les quartiers [la viande d'Arabie Saoudite distribuée par les mosquées] ».*

Dans les petites mosquées de quartier, la situation est différente. Les fidèles qui ont confiance en leur imam, sur lequel ils exercent par ailleurs une forme de contrôle social à travers les dons en argent, n'hésitent pas à lui apporter de la nourriture - cuisinée ou brute - afin qu'elle soit redistribuée entre les plus pauvres : « *par conviction religieuse, tu peux préparer plus [pendant le ramadan] pour donner à la mosquée [qui répartit]* » ; « *ce qu'on amène comme aide, il faut aller l'acheter* ».

Parallèlement à ces aides à caractère religieux, on observe d'autres formes de distributions alimentaires institutionnelles. Certaines d'entre elles, opérées par des mairies de quartier, sont clairement ressenties comme opportunistes, car liées aux échéances électorales : « *le seul moment où on a besoin des pauvres, c'est pour les élections !* ». Bien que les indigents soient en principe identifiés dans les mairies, les distributions obéissent à des logiques clientélistes. À l'instar de ce qu'il advient dans certaines grandes mosquées, elles sont suspectées de détournement : « *là-bas [à la mairie], ma mère en a reçu un peu [de farine de mil], mais c'est la redistribution entre*

<sup>298</sup> Cf. Lecarme-Frassy (2000). Les tontines sont considérées ici comme une forme d'institution.

<sup>299</sup> Il s'agit principalement de l'AMUPI (Association Malienne pour l'Unité et le Progrès de l'Islam).

*camarades [entre fonctionnaires de la mairie] » ; « il faut avoir une relation pour en avoir » ; « [il faut connaître] le chef des services sociaux » ; « à la mairie, c'est le choix d'affinités [on ne distribue qu'aux alliés politiques]... ».*

D'autres distributions encore surviennent lors du mois de la Solidarité (Octobre), institué par l'État, qui correspond à la période de soudure<sup>300</sup>. Fortement médiatisées, elles sont l'occasion de « mettre en scène » la pauvreté (cf. textes P. Janin). Si les pauvres, notamment les enfants et les vieillards, reçoivent bien de la nourriture, ils sont donnés à voir lors de diverses expositions et manifestations au cours desquelles d'autres formes de distributions (vêtements) sont organisées. Les fondations, créées et dirigées par les femmes de Président de la République (Fondation Partage et Fondation Enfance)<sup>301</sup>, participent de cette lutte institutionnalisée contre la pauvreté et se trouvent fortement impliquées dans la *Realpolitik* conjoncturelle.

Quelques distributions alimentaires sont orchestrées par des ONG à l'échelle des quartiers. Pour les plus nécessiteux, la rareté des distributions n'est pas liée au désintéret des institutions internationales pour leur condition, mais aux pratiques illicites de l'État et de ses agents qui rançonnent en amont les opérateurs du développement et de l'humanitaire : « [il y a la] bonne volonté des institutions [internationales], mais quand ça arrive au gouvernement c'est trafiqué [pillé]... Le gouvernement est un mendiant ! » ; « (...) il y a des distributions, mais sur les 100 kilos que donne une ONG, il n'y en a que cinq qui arrivent [aux plus nécessiteux] ».

De façon plus générale, les prélèvements illicites exercés sur l'aide alimentaire par les acteurs à tous les niveaux (Blundo & Olivier de Sardan ed. 2007) font ressortir l'inégalité de traitement dont souffrent les plus pauvres en milieu urbain par rapport à ceux du milieu rural : « c'est normal [que les institutions internationales et les hommes politiques] disent qu'il n'y a pas d'affamés à Bamako mais au village. C'est plus facile de voler des sacs, de prélever avant d'arriver au village car là-bas ils ne savent pas. Tu prends tout et tu donnes un peu... Les gens ne savent pas alors qu'ici ils ne pourraient pas faire ça ! ». Pointe ici l'idée selon laquelle la population urbaine serait d'autant plus exclue des distributions qu'elle est plus éclairée et éduquée, moins crédule que les habitants de la brousse et donc moins aliénable.

S'ils semblent multiplier les sources potentielles d'apport alimentaire, ces différents appuis institutionnels et institutionnalisés ne font, en vérité, que complexifier et accroître l'incertitude qui pèse sur l'alimentation quotidienne de la population dans la mesure où leur iniquité et leur caractère à la fois aléatoire et clientéliste l'emportent le plus souvent sur leur fonction redistributive au yeux des Bamakois.

### 3. 3. Déclin de la commensalité collective et prises alimentaires solitaires

La pauvreté à Bamako est perçue comme plus fréquente, plus intense et plus difficile à vivre qu'en brousse : « quand on ne cultive pas, il faut la poche pleine ». En ville, ceux qui mangent bien constitueraient une minorité : « les riches sont les commerçants, les fonctionnaires, les transitaires, les directeurs d'entreprises, les transporteurs... » ; « c'est les pauvres qui ne mangent pas bien. Sur cent personnes, vingt mangent bien ». Les plus riches parmi les « riches », quant à eux, vivent dans divers quartiers de la ville : « c'est là où il n'y a pas de banco » ; « [dans] le quartier des millionnaires qu'on appelle le quartier yankee, c'est l'hippodrome » ; « [ils vivent aussi dans le] (...) quartier Petit Paris, le quartier Marseille à Jelibougou... Ce sont des quartiers riches ». Tous ces éléments évoquent de véritables représentations cartographiques de la pauvreté.

Même pour les Bamakois qui ont toujours vécu en ville, tout est présenté, dans les discours, comme si le manque, la pénurie voire même la famine n'avaient jamais existé en brousse. Par extension, le type de commensalité qui y est associé est toujours collectif et à ce titre présenté comme un idéal : « Autrefois, il y avait des champs collectifs, tout le monde mangeait ensemble [au sein de sa classe d'âge et de son sexe] »<sup>302</sup>. Étroitement associé à la notion de « grande famille », le village apparaît - en matière de « manière de table » - comme une sorte de référent. Il en va de même pour l'entraide entre les femmes et le partage ou la redistribution des aliments : « les

<sup>300</sup> La période de soudure, qui est une caractéristique forte des agricultures paysannes, marque également la vie en ville : « pendant le mois d'octobre, c'est la soudure, les épis ne sont pas mûrs... Il y a des dons de céréales pendant le mois de la Solidarité, surtout pour les vieux ».

<sup>301</sup> La première est gérée par la première Dame du Mali et la seconde par l'ex-première Dame du pays.

<sup>302</sup> « Les règles avant 10-15 ans ne sont pas les mêmes. Avant, on mange tous ensemble » ; « dans la grande famille, les hommes et les femmes mangent par groupe [au même moment mais séparément] ».

*grandes familles coopéraient* » ; « *il y avait une coopération alimentaire entre les quatre femmes* » ; « *Il y avait la grande marmite* ».

La réalité bamakoise actuelle offrirait une version appauvrie de cet espace/temps villageois idyllique. Les prises alimentaires individuelles, notamment, seraient l'expression de la dégradation de cette commensalité collective : « *on avait l'habitude de manger en groupe. Aujourd'hui les hommes [les chefs de famille] se débattent pour que tout le monde mange ensemble* » ; « *Aujourd'hui, c'est chacun pour soi et rien pour tous* ».

Quand bien même, dans l'ensemble, « *le manger est individualisé à cause des moyens* », cette forme de prise alimentaire relèverait plutôt d'un comportement masculin : « *certains comportements sont des hommes pas des femmes !* ». Aussi, elle est condamnable (et condamnée) dans la mesure où elle génère le manque ou la privation alimentaire chez les plus faibles. Il en est ainsi du chef de famille qui mange seul par choix et qui dépense de l'argent à l'extérieur au lieu de le confier à ses épouses pour nourrir ses proches. Dans ce cas, il agit au détriment du groupe et se dégage d'un contrôle social plus distendu qu'en milieu rural. En ce sens, le milieu urbain semble favoriser une certaine forme d'émancipation de l'homme par rapport à ses obligations en matière d'alimentation. Ce n'est qu'indirectement dans ce domaine que les femmes trouvent matière à s'émanciper de ce même contrôle social et de ces mêmes obligations. Se trouvant dans la situation de devoir faire plus avec toujours moins, apportant une contribution d'autant plus massive que la part du mari est plus faible, elles quittent l'univers domestique pour investir de nouvelles sphères à travers le travail rémunéré. Cependant, même si leurs activités de vendeuses sur le marché, de cuisinières, de serveuses ou d'employée de maison les entraînent à manger dans la rue, elles adaptent leur comportement en conséquence : « *si une femme mange dehors, elle ne mangera pas à la maison [elle ne mangera pas deux fois]* ».

Certaines catégories d'acteurs sont « excusés » pour leurs prises alimentaires solitaires, dans la rue ou en-dehors du cercle familial<sup>303</sup> : « *les activités [loin du domicile] font que les hommes mangent seuls* » ; « *les fonctionnaires et les commerçants mangent au marché* ». On retrouve la même tolérance pour les hommes qui n'ont pas de travail ou les plus vieux - ceux qui ont très peu d'argent - qui ne peuvent contribuer à la marmite familiale : « *s'ils le font [manger dans leur coin], c'est par incapacité [financière]* » ; « *s'ils se cachent [les hommes], c'est une façon de s'excuser* » ; « *tout ça c'est dû à la pauvreté. On l'excuse [le mari]. C'est comme ça* ».

Indépendamment du sexe et de l'âge, la prise d'alimentation solitaire se doit d'être la plus discrète possible, ceci afin d'éviter les rumeurs et les conflits qui en découlent : « *il faut effacer toutes traces si on mange ailleurs* ». Au-delà, les intéressés insistent sur l'insatisfaction à la fois physiologique, psychologique et sociale qu'entraîne l'individualisme alimentaire : « *manger seul ne rassasie personne* » ; « *manger seul alors qu'il y a un enfant ne rassasie pas* » ; « *oui [manger seul], ça peut amener la maladie* » ; « *on ne peut pas dormir. On ne digère pas* ». « *l'aliment ne sert à rien pour soi ; il faut que tout le monde mange* ». En creux, cela signifie que c'est uniquement lorsqu'il y a suffisamment à donner aux enfants que l'on mange bien et renvoie à l'obligation de ne pas garder pour soi, de partager, de faire circuler l'aliment, pratique inculquée de manière très précoce aux enfants (Rabain 1979, Razy 2007). Manger seul est une « question de conscience » : « *la honte peut te tuer* ». La honte, dans ce cas, renvoie à la désocialisation de l'acte alimentaire qui enferme l'individu dans une forme de solitude et de misère sociales.

Cependant, cette opposition présentée comme radicale entre ville et brousse, entre prise alimentaire collective et prise alimentaire solitaire, entre hommes et femmes se doit d'être nuancée. On observe plutôt la combinaison de différents types de commensalité et la mise en place de stratégies, contextuelles et changeantes parfois à l'échelle d'une journée, tantôt individuelles tantôt collectives, mais dans tous les cas complémentaires.

Si les acteurs mobilisent des ressources différentes pour palier l'incertitude alimentaire, les logiques qui sous-tendent les réseaux d'entraide et les actions mises en œuvre s'articulent toujours autour de ce que l'on donne à voir ou non. Dans le cas de la mobilisation de l'entourage et des prises alimentaires individuelles, ne pas s'exposer est une idée centrale. Celle-ci renvoie d'une part à des règles ou à des conventions sociales : il s'agit alors de ne pas perdre la face, de ne pas dire, de cacher, de ménager sa pudeur et de ne pas laisser le sentiment de honte l'emporter. Elle renvoie d'autre part à un système interprétatif du mal et de l'infortune dans lequel la faim ou l'incertitude alimentaire peut être perçue comme un « agent persécutif » dont il faut se prémunir. À l'inverse, les réseaux institutionnels et institutionnalisés « mettent en scène » (cf. textes P. Janin) la

<sup>303</sup> Cf. Mohamed Ag & Chauliac et al. (1998).

pauvreté et la kyrielle d'émotions et de sentiments qui en font, paradoxalement, leur « choux gras », niant par là-même les perceptions et les codes de conduite locaux. Certaines mises en scène publiques à connotation occidentale forte, comme le mois de la Solidarité, manqueraient ainsi en partie leur « cible », à savoir ceux qui n'exposent pas leur pauvreté<sup>304</sup>.

\*\*\*\*

L'incertitude, à l'évidence, désigne une situation globale et un état de l'individu dont les répercussions sur l'ensemble de la vie familiale et sociale, ainsi que les sphères qui s'y rattachent, sont quotidiennes : le travail, les soins de santé, les stratégies d'alliance, les choix éducatifs pour les enfants... et l'alimentation. S'il est avéré que cette dernière constitue bien le poste budgétaire le plus important chez les plus modestes, il se doit d'être analysé dans son articulation avec les autres domaines cités afin, précisément, de mieux comprendre les choix alimentaires (ainsi que les non-choix) qui s'opèrent selon les enjeux sociaux et symboliques privilégiés à un moment donné.

Développer la notion d'incertitude permet d'éviter les écueils d'une catégorisation ou d'une caractérisation définitive des acteurs et des situations fondées sur des critères strictement économiques ou démographiques, et les raisonnements circulaires qui les étayent (« *ils sont pauvres parce qu'ils gagnent moins de deux dollars par jour* » ; « *ils sont dans la misère parce qu'ils sont trop nombreux dans la famille* »). Bien au contraire, dans la mesure où elle prend à la fois en compte les changements de situation « positifs » et « négatifs » ou leur alternance dans le temps, qu'il soit court ou long (Braudel 1952), la notion devrait permettre de dépasser les analyses sommaires, ainsi que les actions de développement ou les politiques qui peuvent en découler. La valeur heuristique de la notion ne se limiterait donc pas à décrire la situation d'un groupe d'acteurs particulier ou d'une catégorie sociale préalablement définie à un moment donné, mais à comprendre celle-ci en la replaçant dans le cycle de son développement, de ses transformations et de ses liens à d'autres groupes d'acteurs (Goody ed. 1958).

À cet égard, le contexte bamakois permet de nourrir une réflexion plus générale sur la question de la pluralité des temporalités. Quoique cette dimension soit abordée à travers les concepts de « risque », d'« aléas », de « vulnérabilité » ou encore de « pauvreté » générés dans le champs des sciences sociales et humaines, sa portée sur les dynamiques sociales en général et les situations alimentaires en particulier semble en effet sous-estimée, essentiellement en raison de postures méthodologiques restrictives. De fait, les acteurs sont trop souvent présentés - de façon dichotomique voire manichéenne - soit comme de redoutables stratèges maîtrisant les multiples contraintes en matière de ressources matérielles et symboliques, d'espace et de temps qui composent leur environnement physique et social au sens le plus large soit comme de simples spectateurs passifs subissant de plein fouet le cours inattendu des événements. Or, au vu des analyses présentées, force est de constater que les acteurs ne sont ni l'un ni l'autre, mais qu'ils oscillent en permanence entre ces deux pôles d'attitude les plus extrêmes. Et c'est précisément ce mouvement incessant - qui renvoie à une multitude de situations concrètes et changeantes dans tous les domaines de la vie sociale - qui constitue le ferment de l'incertitude.

La notion d'incertitude alimentaire traduit au plus près la façon dont les acteurs perçoivent et vivent leur situation. « *On ne sait pas...* » est d'ailleurs la formule qui, tel un *leitmotiv*, revient sans cesse dans les discours dès lors que le propos implique une projection au-delà de quelques jours (comme l'illustre la notion de *balò*). « Réserver » est une manière d'anticiper l'incertitude et de se projeter dans l'avenir proche. Les « pauvres » ne vivraient donc pas un état d'enfermement dans un éternel présent. Futur lointain et futur proche sont ici clairement distingués dans les pratiques et requièrent une analyse en profondeur qui devrait tenir compte de l'importance, dans les discours, du passé idéalisé et cyclique représenté par « la vie en brousse ».

Elle convoque également les relations sociales et familiales (entourage, institutions...) dans ce qu'elles peuvent avoir d'aléatoire quant à leur mobilisation. Dans ce sens, la prise en compte des différentes temporalités de l'action et des micro-processus de décision qui la commandent conduit également à dépasser la notion par trop limitative de « ménage » classiquement utilisée, et à recourir à celle de « famille » au sens local du terme (entourage, relations de parenté, de voisinage...). Les familles s'élargissent et rétrécissent selon les contextes et les moments, ces mouvements renvoyant directement à l'incertitude perçue et vécue par les acteurs, sans que l'on

---

<sup>304</sup> On peut se demander si les effets pervers et redoutables de cette logique ne seraient pas également observables dans les dispositifs de lutte contre la pauvreté mis en œuvre en Occident. Dans ce sens, ne pas s'exposer ou ne pas exposer pourrait constituer le fil rouge d'une analyse anthropologique de la pauvreté.

puisse pour autant établir de corrélations statistiques ou mathématiques entre ces mouvements et un niveau de risque « objectif » à un moment *t*. En ce domaine, le rôle de la mémoire, de l'expérience, de la crainte ou encore la manière de « gérer » la honte, la pudeur et la discrétion, de ne pas « perdre la face », de ne pas « exposer » les siens ou soi-même, ne peuvent se quantifier objectivement ou faire l'objet d'une hiérarchisation, alors même qu'ils s'avèrent déterminants dans les choix et les non-choix alimentaires comme dans la sélection momentanée des réseaux d'entraide qu'il faudra ou non solliciter.

Parce qu'elle s'appuie sur la prise en compte de la temporalité - ou plutôt des différentes temporalités des acteurs -, la notion d'incertitude permet de mieux penser la transformation des relations familiales, générationnelles, intergénérationnelles, ainsi que le rôle et le statut fluctuant des hommes et des femmes et le changement alimentaire en particulier, l'une et l'autre s'articulant étroitement. Ces différentes dimensions sont toutefois absentes des réflexions qui commandent tant les politiques alimentaires que les actions de développement ou humanitaires, surtout en milieu urbain. Leur prise en compte constituerait pourtant les prémices théoriques et méthodologiques d'une véritable recherche comparative en anthropologie des politiques alimentaires<sup>305</sup>. L'intérêt heuristique de la notion d'incertitude alimentaire permettrait de penser différemment les situations alimentaires perturbées et donc d'agir autrement sur elles.

## Bibliographie

- ADLER, A. (2006). *Roi sorcier, mère sorcière. Parenté, politique et sorcellerie en Afrique noire. Structures et fêlures*. Paris: Éditions du Félin.
- AKINDES, F. (1991). Restauration populaire et sécurité alimentaire. *Cahiers des Sciences Humaines*, 27(1-2), 169-182.
- AKINDES, F. (1995). Impact de la dévaluation du franc CFA sur la consommation alimentaire à Abidjan. *Économie et Sociétés*, 22(3-4), 91-110.
- AUBAILE, F., BERNARD, M., & PASQUET, P. (Eds.). (2004). *La viande. Un aliment, des symboles*. Aix-en-Provence: Édisud.
- BLUNDO, G., & OLIVIER de SARDAN, J.-P. (Eds.). (2007). *État et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*. Paris: Karthala.
- BONNET, D., LE GRAND-SEBILLE, C., & MOREL, M.-F. (Eds.). (2002). *Allaitements en marge*. Paris: L'Harmattan.
- BRIAND, V. (2008). *Manger au quotidien. La vulnérabilité des familles urbaines en Afrique*. Paris: IRD-Karthala.
- BRAUDEL, F. (1958). Histoire et sciences sociales. La longue durée. *Annales*, 13(4), 725-754.
- CHASTANET, M. (1991a). Crise et régulation en pays soninké (Sénégal). *Cahiers de l'ORSTOM*, 27(1-2), 131-145.
- CHASTANET, M. (1991b). La cueillette des plantes alimentaires en pays soninké (Sénégal) depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Histoire et devenir d'un savoir-faire. In G. Dupré (Ed.), *Savoirs paysans et développement* (pp. 253-287). Paris: Karthala.
- CHASTANET, M. (1992). Survival strategies of a Sahelian society: the case of the Soninke in Senegal from the middle of the XIXth Century to nowadays. *Food and Foodways*, 5(2), 127-149.
- CONRAD, D., & FRANK, B. (Eds.). (1995). *Status and identity in West Africa*. Bloomington: Indiana University Press.
- DESCLAUX, A., & TAVERNE, B. (Eds.). (2000). *Allaitement et VIH en Afrique de l'Ouest*. Paris: Karthala.
- DETTWYLER, K.A. (1989). Styles of infant feeding: parental/caretaker control of food consumption in young children. *American Anthropologist*, 91(3), 696-703.
- DIETERLEN, G., & CALAME-GRIAULE, G. (1960). L'alimentation dogon. *Cahiers d'Études Africaines* 3, 46-89.
- DUMESTRE, G. (1996). De l'alimentation au Mali. *Cahiers d'Études Africaines*, 144(36), 689-702.
- FAINZANG, S. (1986). *L'intérieur des choses. Maladie, divination et reproduction sociale chez les Bissa du Burkina*. Paris: L'Harmattan.
- FORTIER, C. (2001). Le lait, le sperme, le dos. Et le sang? Représentations physiologiques de la filiation et de la parenté de lait en islam malékite et dans la société maure. *Cahiers d'Études Africaines*, 161, 97-138.
- GOODY, J. (Ed.). (1958). *The development cycle in domestic groups*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HERTRICH, V., & KEÏTA, S. (Eds.). (2003). *Questions de population au Mali*. Le Figuiier: UNFPA.
- JOLLY, É. (2004). *Boire avec esprit. Bière de mil et société dogon*. Nanterre: Société d'Ethnologie.
- LECARME-FRASSY, M. (2000). *Marchandes dakaroises entre maison et marché. Approche anthropologique*. Paris: L'Harmattan.
- MARIE, A. (Ed.). (1997). *L'Afrique des individus. Itinéraires citadins dans l'Afrique contemporaine (Abidjan, Bamako, Dakar, Niamey)*. Paris: Karthala.
- McMILLAN, D.E. (Ed.). (1991). *Anthropology and food policy. Human dimensions of food policy in Africa and Latin America*. Athens and London: The University of Georgia Press.

<sup>305</sup> Dans l'esprit des travaux conduits par McMillan ed. (1991) sur les politiques alimentaires en Afrique et en Amérique latine.



- MOHAMED AG, B. (1998). Alimentation de rue, mutations urbaines et différenciations sociales à Bamako (Mali). *Sciences Sociales & Santé*, 16(2), 33-58.
- MOHAMED AG, B. (2000). Les enjeux de la consommation alimentaire en milieu urbain à Bamako. *Santé Publique*, 12(1), 45-63.
- MOHAMED AG, B., CHAULIAC, M., & MALVY, D. (1996). Variabilité des pratiques alimentaires à domicile des familles vivant à Bamako (Mali) selon le niveau socio-économique. *Santé*, 6(5), 285-297.
- PAGÉZY, H. (2004) Gibiers, poissons ou chenilles ? Comment les Ntomba du Congo (ex-Zaïre) satisfont-ils en toute saison leurs besoins en protéines et leurs normes culturelles. In F. Aubaile, M. Bernard & P. Pasquet (Eds.), *La viande. Un aliment, des symboles* (pp. 191-204). Aix-en-Provence: Édusud.
- POLLET, E., & WINER, G. (1971). *La société Soninké (Dyahunu, Mali)*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles.
- RABAIN, J. (1979). *L'enfant du lignage. Du sevrage à la classe d'âge*. Paris: Payot.
- RAZY, É. (2007). *Naître et devenir en pays Soninké (Mali)*. *Anthropologie de la petite enfance en Afrique*. Nanterre: Société d'Ethnologie.
- SIMON, D., ADAMS, A.M., & MADHAVAN, S. (2002). Women's Social Power: Child Nutrition and Poverty in Mali. *Journal of Biosocial Science*, 34, 193-213.
- SUREMAIN (de), C.-É. (1998). "De la parcelle à la rue, il n'y a qu'un pas !". Itinéraires et rythmes alimentaires à Brazzaville : vers une approche socio-anthropologique de la précarité. *Autrepart*, 7, 43-62.
- SUREMAIN (de), C.-É. (2000). Dynamiques de l'alimentation et socialisation du jeune enfant à Brazzaville (Congo). *Autrepart*, 15, 73-91.
- SUREMAIN (de), C.-É. (2007). L'entourage nourricier de l'enfant. À partir d'exemples en Bolivie et au Congo. *L'Autre. Cliniques, Cultures et Sociétés*, 8(3), 349-366.
- TAMARI, T. (1997). *Les castes de l'Afrique occidentale. Artisans et musiciens endogames*. Nanterre: Société d'Ethnologie.

## Les dispositifs locaux de sécurité alimentaire au Mali

Vincent BERTOUT,  
Ivan CROUZEL  
Politologues

Au Mali, nous pouvons situer l'origine de la revalorisation de l'espace local au début des années 1990, c'est-à-dire au moment de la transition politique malienne. La politique de décentralisation formulée et élaborée à ce moment n'est pas à proprement parler la première de l'Histoire malienne. Depuis l'indépendance, chaque nouveau régime a insisté sur le rôle prépondérant du local dans le développement économique et politique du pays. Ainsi, la première République malienne avait créé des circonscriptions administratives et des collectivités locales<sup>306</sup> qui devaient transcender les oppositions et les conflits nés de la colonisation. Mais, cette république d'inspiration socialiste, en favorisant la déconcentration des services de l'Etat, a surtout mis l'accent sur le développement de l'administration territoriale au détriment des structures locales démocratiques. La première République est renversée le 19 novembre 1968 par les militaires, qui proclament la seconde République. Considérés généralement comme des réformateurs (ou en tout cas ayant des velléités réformatrices), les nouveaux dirigeants renforcent pourtant le centralisme instauré par les socialistes<sup>307</sup>. En effet, en utilisant les arrondissements comme unités territoriales de contrôle et surveillance de la société malienne, ils font des collectivités territoriales des structures qui se retrouvent une fois de plus marginalisées dans le système de décision. La transition démocratique malienne de 1991 met fin à ce régime. Les années 1990 voient le développement sans précédent de la politique de décentralisation.

Dès 1993, les acteurs de la transition créent la *Mission de Décentralisation* (MDD). Rattachée d'abord au Ministère de l'administration territoriale, puis aux services du Premier ministre, la MDD avait pour but d'animer les débats et la concertation nationale à propos de la décentralisation dans l'objectif d'élaborer les nouvelles lois et réglementations relatives aux collectivités locales. La MDD était organisée en quatre cellules chargées respectivement de la création des collectivités, de leur développement, du découpage territorial, de la formation des élus<sup>308</sup>. Les cellules chargées de la création des collectivités et du découpage territorial ont eu le plus d'importance dans la revalorisation du local dans le Mali actuel. Dans le cadre de leur mission essentielle qui était de façonner des unités territoriales adéquates, elles ont mis en place des *Groupes Régionaux* (GREM) et *Locaux* (GLEM) *d'Etude et de Mobilisation*, structures qui ont incarné, au début des années 1990, la politique de décentralisation en marche. Utilisés comme des canaux de diffusion et d'information sur la politique de décentralisation, ces groupes ont focalisé

<sup>306</sup> Lors de la première République, sont créés 6 régions, 42 cercles, 215 arrondissements et 13 communes urbaines.

<sup>307</sup> B. Kassibo, « La décentralisation au Mali : état des lieux », *Le bulletin de l'APAD*, n° 14, *La décentralisation au Mali : état des lieux*. URL : <http://apad.revues.org/document579.html>.

<sup>308</sup> Les tâches assignées à ces cellules par la MDD étaient la définition des rapports entre l'Etat et les collectivités, la conception des principes de répartition et de péréquation, la proposition de réorganisation et l'élaboration d'un programme de mesures nécessaires à la décentralisation. Voir J. Coll, « Des dynamiques villageoises au service d'une "Démocratie décentralisée". Le Cas de Mali-Sud », *Le bulletin de l'APAD*, n° 14, *La décentralisation au Mali : état des lieux*. URL : <http://apad.revues.org/document583.html>.

l'attention des maliens d'autant qu'elles étaient chargées du découpage des nouvelles communes<sup>309</sup> et ont permis à la population d'identifier le niveau local dans le nouveau paysage institutionnel malien.

La problématique de la sécurité alimentaire est essentiellement une question d'accès de la population à l'alimentation, question qui concerne l'ensemble des acteurs de la politique à tous les échelons territoriaux. C'est pourquoi le problème des relations entre la décentralisation et la sécurité alimentaire a été posé par l'ensemble des acteurs de la politique, ce qui expliquerait une éventuelle revalorisation du local.

Nous présenterons donc d'abord l'ensemble des acteurs de la politique de sécurité alimentaires au niveau local, et dans un deuxième temps, les actions engagées pour répondre aux besoins alimentaires au niveau local. En effet, devant la faillite constatée de l'identification des problèmes de sécurité alimentaire au Mali, il apparaît que seuls les dispositifs de coordination de la politique de sécurité alimentaire peuvent être en mesure de donner une réponse efficace. Néanmoins, cette coordination suppose l'engagement et l'enrôlement de l'ensemble des acteurs du secteur de sécurité alimentaire. Nous nous demanderons par conséquent par quels instruments et par quels outils les acteurs de la sécurité alimentaires entendent agir au niveau local pour améliorer l'identification des problèmes. En dernier lieu, nous verrons d'une part quelles sont les logiques de l'ensemble des acteurs, et d'autre part, les logiques d'action qui découlent des instruments et des outils de sécurité alimentaire.

## 1. Les acteurs de la revalorisation de l'espace local dans la sécurité alimentaire

La représentation positive du niveau local a conduit l'administration à réviser ses politiques. Les acteurs concernés par les dispositifs de sécurité alimentaire sont maintenant contraints d'adapter leur discours et leurs actions à cette nouvelle donne territoriale. Ainsi, dans le cadre du *Plan National de Sécurité Alimentaire* (PNSA), la commune est considérée comme « l'unité de référence pour la planification » de la sécurité alimentaire à la fois comme espace géographique privilégié et comme entité de prise de décision<sup>310</sup>. Le système national d'information en matière d'identification des situations d'urgence, notamment le Système d'Alerte précoce (SAP) doit être « décentralisé jusqu'au niveau communautaire »<sup>311</sup>. Les collectivités locales sont identifiées, par l'administration, comme les instances du « développement d'une véritable stratégie participative de sécurité alimentaire »<sup>312</sup>. Enfin, le Système National de Sécurité Alimentaire (SNSA) affiche comme priorité « une décentralisation de la coordination des actions sur le terrain » à travers un rapprochement des différents acteurs afin d'adapter les opérations aux contextes locaux<sup>313</sup>.

Ce discours de l'administration semble mettre le niveau local au centre du processus de sécurité alimentaire. Mais l'administration n'est pas le seul acteur de cette politique et le lien décentralisation-sécurité alimentaire ne peut être compris sans une analyse des positions et les actions de l'ensemble des acteurs de la sécurité alimentaire au Mali. En effet, la mise à l'ordre du jour de la décentralisation des dispositifs de sécurité alimentaire ne pourrait être qu'un discours convenu de l'administration qui amalgamerait deux politiques à la mode - celle de la décentralisation et celle de la sécurité alimentaire - sans que les acteurs de terrain soient réellement mobilisés dans le dispositif.

Nous nous efforcerons de déterminer les différentes catégories d'acteurs engagés dans les dispositifs de sécurité alimentaire au niveau local, d'exposer leurs représentations de ces dispositifs et d'évaluer si ces représentations peuvent réellement être considérées comme une revalorisation de l'espace local dans la politique de sécurité alimentaire.

L'existence de deux politiques - la décentralisation et la sécurité alimentaire - qui ont focalisé, semble-t-il, l'attention de la population malienne nous amène à nous interroger sur les acteurs de la sécurité alimentaire dans la revalorisation de l'espace local. Le postulat de la

<sup>309</sup> B. Kassibo, *idem*.

<sup>310</sup> CSA, Programme national de sécurité alimentaire (PNSA) de la période 2006-2015, 1<sup>ère</sup> phase quinquennale (2006-2010), 15 juin 2005, p. 44.

<sup>311</sup> Ministère du développement rural et de l'environnement, 2001, p. 53.

<sup>312</sup> *Idem*.

<sup>313</sup> *Ibid.*, p. 60.

revalorisation doit être vérifié. En effet, la scène locale est évidemment le lieu où se déroule l'existence de la plupart des gens et où apparaissent les problèmes de la vie quotidienne.

Dans un contexte de crise économique et surtout de crise alimentaire, la participation locale comme acte de participation directe ou indirecte aux processus de formulation, d'adaptation et de mise en œuvre est un élément essentiel de l'évaluation des dispositifs de sécurité alimentaire. Ces derniers engagent une multitude d'acteurs (bailleurs de fonds, collectivités locales, ONG et Services de l'Etat) dont il faut s'assurer qu'ils partagent des objectifs et une représentation des problèmes réellement adaptés au niveau local. Ceci nous oblige donc à analyser l'évolution des perceptions de ces acteurs en faveur du niveau local à la fois dans le domaine de la décentralisation et dans celui de la sécurité alimentaire. Nous devons évaluer réellement leurs volontés et leurs capacités à produire d'emblée des dispositifs locaux de sécurité alimentaire. Pour chaque catégorie d'acteurs que nous avons identifiée lors de notre enquête (les communes, les ONG, les bailleurs de fonds, les services de l'Etat), nous allons présenter leurs actions en faveur de la décentralisation et de la sécurité alimentaire ainsi que leurs perceptions de celles des autres acteurs dans la revalorisation du local. Ceci nous permettra d'éprouver la cohérence et la consistance du milieu local malien dans les dispositifs de sécurité alimentaire.

### 1.1. La commune, nouvel acteur incontournable du local.

La loi relative aux conditions de la libre administration des collectivités locales est adoptée Le 11 février 1993. Elle crée 8 régions (dont le district de Bamako), 42 cercles et 703 communes (réparties en communes urbaines et communes rurales). Ces collectivités ont chacune un organe exécutif propre, ses actions sont contrôlées par un représentant de l'Etat<sup>314</sup>. Les communes urbaines sont divisées en quartiers et les communes rurales en villages ou fractions. Elles deviennent l'unité de base du découpage territorial en remplacement de l'arrondissement des républiques précédentes. Deux mesures assurent, légalement, l'autonomisation des communes vis-à-vis des autres collectivités locales. Premièrement, bien qu'une tutelle soit instituée, la loi supprime le principe de subordination hiérarchique entre les collectivités décentralisées. La commune n'est que contrôlée par les services de l'Etat et peut, en théorie, définir ses propres politiques et interventions, y compris dans le domaine de la sécurité alimentaire. Deuxièmement, le principe de subsidiarité est reconnu par la loi, ce qui en théorie, permet d'assurer une certaine autonomie des communes vis-à-vis des autres collectivités locales (que ce soit des cercles ou des régions). Le 4 novembre 1996, la loi portant sur la création des communes est promulguée. Elle est le résultat du travail de la MDD et reconnaît, après, d'une part les discussions et les concertations locales et d'autre part les amendements parlementaires, les découpages définitifs des communes.

Ces dispositions législatives furent suivies en 1999 par des élections partielles dans 17 des 703 communes et surtout en mai 2004 par l'élection générale des 10789 conseillers dans toutes les communes. L'élection partielle de 1999 fut suivie de la mise en place, en 2000, d'une association des maires chargé d'imposer définitivement la commune comme échelon privilégié du développement local. Elle reçut une légitimité plus large à la suite des élections municipales de 2004 qui mirent en jeu tous les mandats municipaux.

Ainsi, cette légitimité est aujourd'hui portée par l'*Association des Maires* :

*« Quand tous les maires se sont retrouvés à Bamako, les maires eux-mêmes se sont dit, avec ce nombre et avec les préoccupations qui viennent d'être exprimées, pourquoi ne pas mettre en place une association de municipalités. Mais, il est vrai qu'avec les 19 communes [urbaines existantes] il y avait déjà une Association des Maires. Nous avons alors tiré toutes les leçons de cette [première] association : d'abord [en ce qui concerne] l'appellation, c'était une association qui regroupait uniquement les 19 maires [urbains]. Les autres élus locaux ne se sentaient donc pas concernés. On a relu les textes de cette association et changé de sigle. On a choisi l'Association des Municipalités qui regroupe l'ensemble des élus locaux. Mais les municipalités sont représentées, au niveau de l'Association, par le maire. »*

<sup>314</sup> Pour la commune, la tutelle est assurée par le préfet de Cercle ; pour le Conseil de Cercle, par le gouverneur de région ; pour la région (l'Assemblée régionale), par le ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales ; pour le district de Bamako, les communes du district sont placées sous la tutelle du gouverneur du district. Les différents problèmes de l'ensemble des collectivités sont discutés par le Haut Conseil des Collectivités et le ministère de l'Administration Territoriale (en particulier, la direction des Collectivités Territoriales et la direction de la Décentralisation).

« C'est alors qu'a eu lieu le premier congrès en 2000. A la faveur de cette rencontre, l'Association des Municipalités s'est fixée pour objectif et mission, de défendre les intérêts des élus locaux, de s'engager dans toute action de promotion de la décentralisation et surtout de développement local, d'aider les élus locaux, les communes, dans les différentes actions de développement et de promotion, [de] servir d'interface entre les élus et les partenaires, notamment le partenaire privilégié de l'Etat, renforcer la capacités des élus - puisque c'est un processus quand même qui est nouveau - et de mettre en œuvre tout programme qui peut aller dans le sens de l'approfondissement du processus de décentralisation. »<sup>315</sup>

Les maires entendent donc profiter des dispositions légales qui leur ont été octroyées pour élaborer et mettre en œuvre des politiques locales de sécurité alimentaire. On observe d'ailleurs que cette démarche s'appuie sur les discours habituels de la décentralisation, en particulier celui qui présente la décentralisation comme un moyen de gérer au mieux - parce qu'au plus près - les besoins de la population. Le réalisme supposé inhérent aux élus locaux devient un argument pour une élaboration locale des dispositifs de surveillance et de sécurité alimentaire :

« Aujourd'hui, je pense véritablement que le problème alimentaire doit être une véritable information [disponible] au niveau des autorités locales. Ce n'est pas le cas. Par exemple, il y a des agents, au niveau des communes qui collectent les informations agricoles [mais] les autorités locales ne sont même pas au courant. Ils sont chargés de les faire remonter. Mais lui-même n'est pas capable d'interpréter ces informations, il lui faut [pourtant] une interprétation. Pour que l'interprétation soit réaliste, soit bonne, il lui faut peut-être [les] traiter au niveau, par exemple, des autorités locales (...). La question alimentaire, c'est un service de base aux populations au même titre que l'éducation, la santé et l'eau (...). Ce n'est pas que je sois [contre], [mais] la centralisation ne peut pas résoudre le problème. »<sup>316</sup>

Cet argument est utilisé dans un contexte où l'ensemble des acteurs intervenant au niveau local reconnaît la légitimité et l'efficacité supposée de la commune dans la sécurité alimentaire. Ainsi, la plupart des bailleurs de fonds et des ONG attribuent cette légitimité aux communes en essayant d'ailleurs parfois de contourner les résistances des services de l'Etat :

« Ce que l'on se dit c'est qu'avec la politique de décentralisation, qui est une bonne chose, on remarque que tout le monde parle de la commune. »<sup>317</sup>

« Il y a une résistance de l'administration locale, de la vieille génération des gouverneurs et des commandants, mais le mouvement est irréversible : dorénavant, le maire et la commune sont là, la décentralisation est faite même s'il y a des difficultés avec trop de petites communes. »<sup>318</sup>

Cette identification de la commune par les bailleurs et les ONG comme échelon de base des dispositifs de sécurité alimentaire est d'autant facile que ceux-ci y font transiter une grande part du financement au monde rural :

« Dans les cercles de Kayes et de Nara, l'OPAM dit : « je fais une vente d'intervention de 500 tonnes à Nara ». Nara cela représente 28 communes. Mais comme il le fait dans le chef-lieu du cercle de Nara, alors que certaines communes sont situées à plus de 200 km de Nara, les gens n'ont pas les moyens d'y venir chercher les céréales, même si elles y sont disponibles. C'est pour cette bonne raison que nous avons dit : « OK, Action Agro Allemande intervient pour les ventes subventionnées mais ses céréales seront livrées dans leur commune. »

Les acteurs locaux des dispositifs de sécurité alimentaire semblent aujourd'hui identifier l'échelon local comme échelon privilégié de la politique de sécurité alimentaire et la commune comme acteur incontournable de la politique de sécurité alimentaire. Il existe une évolution positive des communes dans la revalorisation du local. Cette évolution dans les perceptions du rôle de la commune ne doit pas masquer que les acteurs eux-mêmes ont bien conscience des problèmes de cohérence et de consistance de ces institutions locales. En effet, bien que la politique de décentralisation soit engagée depuis le début des années 1990, les communes n'ont une véritable existence que depuis le début des années 2000, surtout à partir des élections municipales de 2004. Les relations entre les acteurs de la sécurité alimentaire et les exécutifs élus locaux sont donc

<sup>315</sup> Entretien A.S., Président de l'Association des Municipalités du Mali, 20 Janvier 2006.

<sup>316</sup> *Idem.*

<sup>317</sup> Entretien Afrique Verte, 4 juin 2007.

<sup>318</sup> Entretien CARE, 27 janvier 2006.

relativement récentes. A l'heure actuelle, ces acteurs locaux - ONG et bailleurs de fonds - « se débrouillent » pour maintenir ou développer les distributions alimentaires et les services d'alerte.

## 1.2. Les Organisations Non Gouvernementales : la découverte du « local » comme espace de légitimation entre l'Etat et la population.

Les ONG au Mali sont extrêmement nombreuses et ont été depuis les années 1980 mobilisées sur les questions de sécurité alimentaire. La plupart sont regroupées dans deux grands collectifs : le *Conseil de Concertation et d'Appui aux ONG* (CCA-ONG), collectif d'ONG internationales et maliennes et le *Secrétariat de Concertation des ONG* (SECO-ONG), collectif d'ONG maliennes. A cela s'ajoutent également des ONG internationales qui n'appartiennent pas à ces deux collectifs.

L'ensemble des ONG s'est, très rapidement, prononcé en faveur de la décentralisation. Ainsi, en septembre 1997, lors d'un séminaire « ONG et décentralisation », les ONG reconnaissent le rôle des communes dans le développement local et appellent à la création de cercles de partenariat au niveau local avec les communes<sup>319</sup>. Elles sont également partie intégrante des dispositifs locaux de sécurité alimentaire. C'est, en particulier, le cas du collectif CCA-ONG. Il a, en effet, été créé en 1983 pendant la période d'urgence due à la sécheresse, par une vingtaine d'ONG sous l'appellation de *Comité de Coordination des Actions d'Urgences des ONG* (CCAU-ONG). Soutenue par le gouvernement et les organisations internationales, cette plate-forme a été l'instrument de la distribution gratuite de l'aide alimentaire dans les zones touchées par la sécheresse.

*« Le CCA-ONG a été créée précisément en 1990-1997, je sais pas la date précise, mais avant c'était le CCAU, c'est le Comité de Coordination des Actions d'Urgence, lorsque je suis venu au Mali dans les années 1983, il y a eu la grande sécheresse au Sahel, tous les pays sahéliens ont suivi cette sécheresse qui a vraiment eu des conséquences assez dramatiques sur la population, sur le cheptel donc y'a eu un élan de solidarité au niveau mondial et les ONG françaises, canadiennes, américaines, britanniques et autres sont venues au Mali pour pouvoir secourir d'urgence les populations, donc pour pouvoir coordonner ces actions là, ces ONG ont mis en place le Comité de Coordination des Actions d'Urgence. Ca c'était en 1983-1984, donc il fallait trouver un moyen de coordonner ensemble, pour ne pas aller marcher sur les plates bandes des uns et des autres dans les mêmes zones. »<sup>320</sup>*

A la fin des années 1980, le collectif a recentré son action, non plus sur l'urgence, mais sur les interventions de développement à plus long terme, il sera d'ailleurs rebaptisé *Comité de Coordination des Actions des ONG* :

*« Maintenant, au fur et à mesure qu'on a avancé dans le temps, les ONG se sont rendues compte que la zone d'urgence c'est bon, mais il faut aller vers des actions de développement parce que c'est bien de secourir les gens mais après il faut les aider à avoir, faut les accompagner à voir plus clair, à s'acheminer vers le développement, donc c'est partant de ce constat, que finalement les ONG, membres du CCAU, ont décidé de créer le CCA aujourd'hui. »<sup>321</sup>*

Le collectif ne prendra son appellation actuelle de *Conseil de Concertation et d'Appui aux ONG* qu'en 2002. Entre les années 1980 et 2000, le collectif a évidemment bénéficié de la transition démocratique ; la période connaît, en effet, une croissance du nombre d'ONG (20 membres en 1983, 70 en 1996 et 150 en 2002<sup>322</sup>) :

*« Les ONG présentaient leur expérience dans les zones et discutaient des cas qu'elles avaient et ensemble les gens essayaient de comprendre comment trouver des solutions, comment partager ces expériences là, et donc ce comité a évolué. Donc concrètement, à cette époque, le collectif n'était pas centré sur les politiques, c'était pas un collectif qui réfléchissait sur les politiques de développement en se disant : bon, nous intervenons au niveau micro, c'est sur les conditions d'intervention au niveau du micro qui sont forcément déterminées par les politiques au niveau national, mais c'était plus sur : quelle approche il faut, quelles sont les zones d'intervention,*

<sup>319</sup> N. Bako-Arifari et al., *Financer la décentralisation rurale. Taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali.*, Amsterdam, Institut Royal des Tropiques (KIT), Série « Décentralisation et gouvernance locale », Bulletin 357, 2004, 96 p.

<sup>320</sup> Entretien B.D., Président du conseil d'administration du CCA-ONG, 28 septembre 2006.

<sup>321</sup> *Idem.*

<sup>322</sup> Voir <http://www.malipages.com/ccaong/>.

*comment travailler avec les communautés, quelle expérience il faut, quelle technique, technologie de base, etc. C'était des groupes centrés sur les approches, les communautés au niveau micro, donc le collectif a évolué jusque dans les années 1990-1991 et comme vous le savez c'est en 1991 qu'il y a eu la révolution de mars, du 26 mars. »<sup>323</sup>*

Les débats de ce collectif ont entraîné la création d'ONG au Mali et du second collectif, le *Secrétariat de Concertation des ONG (SECO-ONG)* :

*« Mais il faut reconnaître que dans le travail du collectif, avant 1991, le travail collectif a beaucoup aidé à l'émergence des ONG nationales, ça c'est un fait qui est extrêmement important. (...) J'ai oublié de mentionner qu'aussi le collectif, la naissance du CCA a permis la naissance d'un autre collectif, cette fois-ci un collectif composé uniquement d'ONG nationales qui s'appelle le Secrétariat de Concertation des ONG maliennes dont moi j'ai assuré la présidence de ce collectif-là de 1997 à 2003. »<sup>324</sup>*

L'existence de cette plateforme des ONG leur a permis d'être en prise directe avec le milieu décisionnel central. Cette proximité avec le niveau central explique la facilité avec laquelle les ONG se positionnent dans les débats nationaux depuis les années 1990 et prennent connaissance des nouvelles politiques. Le paradoxe est que cette sensibilité aux fluctuations des débats nationaux a entraîné la diffusion de la politique décentralisation.

Les ONG se sont donc saisies de la politique de décentralisation et ont découvert le rôle qu'elles pouvaient jouer comme interface entre les acteurs impliqués au niveau local - surtout entre l'Etat et les communautés :

*« A partir de 1991, le collectif a commencé à se poser des questions, surtout en 1993 avec l'avènement de la politique de décentralisation, les jeunes gens ont commencé à s'intéresser à la décentralisation qui est devenue une politique très claire et une politique incontournable pour le développement de la démocratie au Mali donc petit à petit on a commencé à s'intéresser à la question de la décentralisation, à des politiques de niveau local même à ce niveau là, c'était vraiment timide ... c'était vraiment timide. Donc on a évolué comme ça et à partir de 1997 avec la crise politique (...). Il y avait une crise entre pouvoirs politiques et les partis donc le collectif a été impliqué dans la démarche des résolutions de cette crise là, et c'est le seul à l'époque qui avait fait le premier une proposition de sortie de crise. Donc, petit à petit on a commencé à s'intéresser aux missions politiques mais fondamentalement, jusqu'à cette date là, la démarche était toujours centrée sur les concertations entre les membres des champs d'expérience, la décentralisation parce que à partir de 1995, au collectif on avait mis en place des groupes thématiques et décentralisation (...), donc c'était une thématique qui réfléchissait sur la décentralisation. »<sup>325</sup>*

La redécouverte du local par les ONG est à l'origine d'un redéploiement de leurs actions de sécurité alimentaire à partir d'une analyse du local. Elle a ainsi donné lieu à une production locale des données en matière alimentaire :

*« C'était la démarche communautaire or dans le domaine, pour tenir compte de l'insécurité alimentaire, il fallait plutôt dans une démarche individualisée dans les approches d'entreprises agricoles familiales qui peuvent fonctionner et c'est là, en tenant compte comme vous l'avez dit des écologies, par exemple au Nord, on va pas avoir la même approche (...) que dans la zone soudano guinéenne, ça personne n'y a réfléchi. Or, c'est à mon avis, c'est ça qu'il faut faire, pour que certaines familles puissent produire suffisamment, que les femmes puissent produire suffisamment bon an mal an, à partir des appuis ou des conseils qu'on va leur donner. »<sup>326</sup>*

Les collectifs des ONG ont donc effectivement été des acteurs de la revalorisation du local au Mali. Historiquement fortement engagées sur les questions de crise et de sécurité alimentaire, les ONG - en particulier celles regroupées au sein du CCA-ONG - ont intégré dans leur démarche le principe de dispositifs locaux de sécurité alimentaire. En termes de cohérence et consistance de ces dispositifs, leurs pratiques peuvent sembler paradoxales puisqu'elles en assument le caractère

---

<sup>323</sup> *Idem.*

<sup>324</sup> *Idem.*

<sup>325</sup> *Idem.*

<sup>326</sup> *Idem.*

très localisé et peu généralisable. En effet, ces pratiques leur permettent de se présenter comme des courtiers entre l'Etat et les communautés.

Les ONG internationales ont également intégré la dimension locale de la sécurité alimentaire. A titre d'exemples, l'ONG suisse Helvetas par l'intermédiaire de ce qu'elle appelle un PAD (*Programme d'Appui à la Décentralisation*) et l'ONG néerlandaise SNV grâce à son programme PADM (*Programme d'Appui à la Décentralisation au Mali*) ont apporté une aide administrative dans les communes et les cercles dans lesquels elles étaient présentes avant la décentralisation.

Elles tiennent un discours assez proche de celui des ONG maliennes. Elles se présentent, en effet, également comme des intermédiaires entre l'Etat et les communautés. Ainsi, elles peuvent se présenter comme des facilitateurs de la politique de décentralisation :

*« Au tout début de la décentralisation, il y a eu de fortes tensions entre élus et autorités locales. Mais l'Etat existe et il doit rester présent pour faire les contrôles de légalité. Donc les élus et les représentants locaux de l'Etat sont en train de découvrir qu'ils vont avoir à faire les uns avec les autres. C'est une dynamique et notre rôle, c'est de faire, avec les partis politiques, de l'intermédiation entre les communes et l'administration locale et ses services techniques (...). Un Préfet nous a déclaré : « nous sommes maintenant à genoux ». Certains administrateurs voulaient toujours avoir les impôts dans leurs mains et se servir, d'autres sont de vrais commandants : ils ne veulent pas céder sur leurs prérogatives et sur leurs avantages. Mais d'autres, sont des gens très bien. Le gouverneur de Tombouctou nous a ainsi encouragés dans certaines de nos actions. [On s'est ainsi aperçu que] nous avons les mêmes approches, les mêmes buts. Cela se passe plutôt bien avec les autorités qui ne sont pas emmerdantes. On a trente années [de collaboration] avec elles et nous n'avons jamais rien caché. »<sup>327</sup>*

Les ONG internationales assument, comme les collectifs d'ONG, le côté très localisé de leurs interventions :

*« Par exemple, à Djenné, nous avons contribué à résoudre un conflit de gestion de l'eau entre l'administration et les communes grâce à notre approche de gouvernance, à notre méthode de résolution des conflits. Désormais, avec la décentralisation, c'est la commune urbaine qui doit contrôler le comité de gestion de l'adduction d'eau pour la ville. Or, auparavant, le comité était géré par les administrateurs et leurs amis et ils n'appliquaient pas les textes et ne payaient pas leurs propres factures d'eau ! En 2004, une nouvelle équipe est arrivée à la mairie. Mais le comité précédent n'a pas voulu céder la place, même si leur parti politique ne tenait plus la mairie. Notre équipe a cherché la personne la plus appropriée pour mener la négociation et c'est ainsi qu'on y a associé le préfet et quelques autres personnalités. »<sup>328</sup>*

Elles peuvent même se présenter comme les principaux initiateurs de la diffusion des dispositifs locaux de sécurité alimentaire :

*« Les communes n'ont aucunes ressources humaines. Dans certaines communes, le maire n'est même pas lettré, c'est son secrétaire général qui a un niveau élémentaire. Donc comment ces gens peuvent eux-mêmes définir une bonne politique de développement avec toutes ses composantes. Donc, comment nous, on peut les aider à mieux prendre en compte la question de la sécurité alimentaire. Parce qu'il ne faut pas confondre, une commune n'est pas un agent économique. Elle doit définir une politique et non ce que l'on constate aujourd'hui : définir une politique et la mettre en œuvre, ce qui n'aboutit pas. C'est notre approche sur la question, mais c'est vraiment un test. »<sup>329</sup>*

Les ONG ont, en général, été des acteurs de la revalorisation du local. Fortes de leurs expériences d'intervention justement très localisées, elles se présentent comme des acteurs centraux des dispositifs locaux de sécurité alimentaire. Leurs perceptions sont que leurs légitimités se jouent au niveau local dans l'interface entre l'Etat et les communautés. Nos interviewés insistent donc sur leurs rôles de facilitateurs efficaces dans la distribution alimentaire et la surveillance des situations locales comme si elles ne pouvaient être que les seules à répondre aux besoins de population en leurs mettant à disposition leurs ressources alimentaire et leurs moyens d'expertise. Dans leurs discours et dans les représentations qu'elles entendent donner de leurs actions au niveau local, elles ne se présentent pas comme des catalyseurs des milieux locaux au

<sup>327</sup> Entretien CARE, *idem*.

<sup>328</sup> *Idem*.

<sup>329</sup> Entretien M.H., Afrique verte, 4 juin 2007.



Mali. Elles ne cherchent donc pas à se donner un rôle de mise en cohérence des dispositifs locaux de dispositif alimentaire.

### 1.3. Les bailleurs de fonds : le local comme réceptacle de renforcement des capacités

Les bailleurs de fonds ont, en Afrique, toujours insisté sur le rôle des capacités de gestion des collectivités locales dans la réussite des politiques de décentralisation. Dans ce but, les bailleurs privilégient les programmes et les projets, d'une part, de formation des élus et des fonctionnaires locaux et, d'autre part, de dispositifs de concertation. Les bailleurs de fonds intervenant au Mali n'ont pas dérogé à la règle. Historiquement, dès la mise en place de la *Mission de Décentralisation* au début des années 1990, les assistances techniques allemande (GTZ) et américaine (USAID) ont octroyés des aides à la formation à la base. En ce qui concerne les dispositifs de concertation, les coopérations suisse, néerlandaise et canadienne et le PNUD ont financé la création des GREM et des GLEM, groupes régionaux et locaux d'étude et de mobilisation<sup>330</sup>.

L'analyse des problèmes du local – identifiés par les bailleurs de fonds – s'aligne sur ce que l'on appelle généralement les problèmes des capacités des autorités locales en Afrique<sup>331</sup>. Ainsi, au Mali, les bailleurs considèrent que les communes connaissent des contraintes budgétaires fortes (c'est-à-dire des budgets votés sans rapport avec la demande social d'équipements collectifs, une faible mobilisation des ressources, des investissements sur fonds propres quasi-inexistants), des contraintes humaines (un personnel pléthorique, un manque de qualification des agents municipaux, un manque d'expérience des élus locaux, une absence d'information des populations), des contraintes institutionnelles (déficit structurel de la trésorerie des communes, un crédit communal inexistant, un budget surévalué).

A partir du milieu des années 1990 et surtout dès le début des années 2000, les bailleurs de fonds ont suivi des stratégies et des objectifs divergents au Mali en ce qui concerne la décentralisation et la sécurité alimentaire. En effet, chacun d'eux a élaboré des stratégies nationales en accord avec les objectifs généraux de leurs organisations. Ainsi, la délégation de l'Union Européenne au Mali a d'abord privilégié les programmes de soutien à la décentralisation. Son objectif était « de transformer les nouvelles communes en véritables acteurs du développement local ». Cela exigeait d'une part le renforcement de leurs capacités de gestion et de planification, d'autre part, le renforcement des institutions responsables de la décentralisation<sup>332</sup>. Dans le but de constituer une coordination durable entre les acteurs intervenant au niveau local, L'UE avait lancé l'idée de la création de « réseau de développement » (la commune, l'ONG, les associations locales, la société civile) regroupant les différents acteurs et partenaires locaux de développement avec la mairie et les élus municipaux<sup>333</sup>.

Par la suite, l'Union Européenne a soutenu les programmes de sécurité alimentaire :

*« Peut être juste un point sur les actions qui ont été menées jusqu'à présent dans la sécurité alimentaire. Elles reflètent un peu la stratégie de mission du Mali, pas forcément celle de la Commission Européenne. Au Mali, on a choisi d'intervenir à travers les ONG, comme dispositif. (...) La Commission Européenne a donc appuyé le dispositif jusqu'en 2001, un dispositif qui avait l'air d'être bien performant. Puis à un moment donné, tous les partenaires se sont un peu retirés, surtout que l'Etat a contribué au financement jusqu'à 70 ou 80 %. Jusqu'à présent on intervient toujours, on a une ligne budgétaire pour la sécurité alimentaire, mais on intervient principalement à travers les actions des ONG. »*<sup>334</sup>

<sup>330</sup> Le PNUD a octroyé 250 millions de francs CFA au titre de l'assistance technique pour l'aménagement du territoire et le programme de développement ; la Suisse, 10 millions francs CFA pour la communication ; le Canada, 260 millions francs CFA pour la création et formation des GLEM et le découpage territorial ; les Pays-Bas ont financé le fonctionnement des GREM à concurrence de 60 millions francs CFA. Voir, pour le rôle des GREM et des GLEM : B. Bérédogo, « Processus de décentralisation au Mali et couches sociales marginalisées », *Le bulletin de l'APAD*, n° 14, in *La décentralisation au Mali : état des lieux*. URL : <http://apad.revues.org/document581.html>.

<sup>331</sup> D. Olowu et P. Smoke, « Determinants of Success in African Local Governments: an Overview », *Public Administration and Development*, vol. 12, n° 1, 1992, p. 1-18.

<sup>332</sup> *Idem*.

<sup>333</sup> *Idem*.

<sup>334</sup> Entretien A.H. (Chargé de sécurité alimentaire) et S.P. (Chargé de programme), représentants de l'Union européenne, 26 septembre 2006.

Le 10 novembre 2000, le conseil de l'Union européenne et la Commission européenne ont décidé de privilégier le lien entre commerce et développement, l'appui aux politiques macro-économiques, les transports, le renforcement des capacités institutionnelles, notamment en matière, d'une part, de bonne gestion des affaires publiques et d'Etat de droit, et d'autre part, de sécurité alimentaire et de développement rural durable. La sécurité alimentaire fait partie des domaines - contribuant à la réduction de la pauvreté - privilégiés de l'UE. Au Mali, l'UE et le gouvernement ont signé le 29 mai 2002 un « document de stratégie de coopération ». Ce document s'insère dans le *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté* (CSLP). Les domaines privilégiés sont l'appui au renforcement institutionnel et au processus de décentralisation, l'appui macro-économique à travers l'aide budgétaire et le secteur des transports.

Dans ce contexte, la sécurité alimentaire est un axe privilégié de l'action générale de l'UE. La délégation de l'UE au Mali a financé la sécurité alimentaire avant 2001. Depuis 2001, elle privilégie surtout le programme d'appui à la décentralisation, ce qui nous rappelle qu'il peut y avoir, comme dans toute chaîne administrative, des hiatus et des différences de priorité entre l'organisation centrale de l'UE et ses délégations. Le soutien de la délégation de l'UE au Mali est protéiforme, il concerne en effet à la fois les collectivités locales, les administrations, mais aussi les associations locales et les ONG<sup>335</sup>. Dans le domaine de la sécurité alimentaire, l'UE au Mali conserve des actions ponctuelles en faveur des activités agropastorales dans les régions du Nord, de la sécurisation de l'élevage et d'appui aux organisations paysannes.

Les coopérations nationales (française, suisse, américaine) ont également des projets du même type dans le domaine de la décentralisation et ont connu des fluctuations dans le domaine de la sécurité alimentaire.

En ce qui concerne la décentralisation, les coopérations ont financé et suivi des actions de renforcement des capacités. Par le passé, avant les élections de 2004, l'USAID a ainsi élaboré un programme de renforcement des capacités des citoyens pour pouvoir gérer le développement local durable. Le PNUD a soutenu la mission de décentralisation, a mis en place des fonds locaux villageois pour le financement de programmes locaux. Il a également financé la formation des futurs élus par le truchement de la GTZ<sup>336</sup>.

Les coopérations ont autant œuvré dans le domaine de la sécurité alimentaire que dans celui de la décentralisation. On observe que les coopérations ont des impératifs propres, et parfois n'ont pas comme seule priorité la sécurité alimentaire. Ainsi, la coopération française a abandonné ses programmes de sécurité alimentaire :

*« Autrefois, le Service de Coopération et d'Action Culturelle et l'Agence Française de développement étaient directement impliqués dans la sécurité alimentaire, via le Programme de Restructuration du Marché Céréalière. Désormais, ils se sont retirés de la question alimentaire. »*<sup>337</sup>

Quand les coopérations continuent à soutenir les dispositifs de sécurité alimentaire, elles adoptent une vision localisée de l'intervention qui peut être l'indice d'une reconnaissance et d'une revalorisation du local :

*« Là bien sûr, là, il y a une optique complètement [différente]. Il y a des pistes [à suivre] au niveau communal. A l'heure actuelle, nous CSRS, travaillons déjà avec des organisations paysannes. C'est, [par exemple], une organisation paysanne qui s'occupait de la distribution [alimentaire] en pays dogon. Cette dernière n'a pas pu acheter les mille tonnes [prévues] parce que les prix augmentaient très vite : elle a du se contenter d'en acheter 860 tonnes ! Ils ont identifié des cibles, ils avaient ciblés [les personnes]. Ce sont des organisations paysannes qui ont fait ce travail (...). C'est l'Association des Organisations Professionnelles Paysannes (AOPP) de Mopti et plus particulièrement la section de Koro qui s'en est occupée. Elle l'a fait de manière extrêmement intelligente, extrêmement pertinente. En ce qui nous concerne [Coopération Suisse], on s'est contenté de mettre un consultant pour assurer un suivi. »*<sup>338</sup>

<sup>335</sup> H.B. Cissé, S.I. Maiga S.I. et S. Bartholomeussen, Liens entre décentralisation et coopération décentralisée au Mali., Maastricht, ECDPM, Document de réflexion n° 6, 1999, 41 p.

<sup>336</sup> Voir J. Coll, *op cit.*

<sup>337</sup> Entretien L.H., Agence Française de Développement, 25 janvier 2006.

<sup>338</sup> Entretien J-L.V., Coopération suisse, 7 juin 2005.

Pour conclure, les bailleurs de fonds se présentent comme des soutiens au milieu local. Dès le début des années 1990, ils ont fortement financé tous les types d'action en faveur de la décentralisation. Ils se présentent comme des organisateurs du local en mettant l'accent sur leur rôle dans l'amélioration des capacités financières et administrative du milieu local, en particulier des communes. Nous ne pouvons pas vraiment dire que les bailleurs se présentent comme des organisateurs, à proprement parler, des dispositifs locaux de sécurité alimentaire. Le soutien à la sécurité alimentaire lorsqu'il fait partie de leur priorité est présenté comme des actions locales ponctuelles. Pour résumer, ils ont insisté sur le contexte général de gouvernance locale et non pas sur le contexte particulier des dispositifs locaux de sécurité alimentaire.

#### 1.4. Les services de l'Etat face à la revalorisation de l'Etat.

Les services de l'Etat entendent également répondre aux problèmes posés par la sécurité alimentaire. En effet, les acteurs des dispositifs locaux de sécurité alimentaire dont nous venons de tracer l'évolution des perceptions de l'espace local s'accordent sur la revalorisation du local dans les politiques alimentaires. Ces acteurs justifient, pour la plupart, cette revalorisation par la faillite et l'incapacité des services de l'Etat. Nous allons voir comment ces services de l'Etat se positionnent, d'une part, dans les débats sur la sécurité alimentaire et, d'autre part, dans les dispositifs de ce domaine.

Les services de l'Etat ont pris conscience de la reconstitution d'un espace local dès le début des années 1990. Le ministère de l'*Administration Territoriale et des Collectivités Locales* (MATCL) est chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de décentralisation. Il coordonne donc les interventions de toutes les autres structures administratives et techniques impliqués dans la mise en œuvre de la décentralisation. Il assure la tutelle sur les collectivités locales. Cette tutelle est assurée par la *Direction Nationale des Collectivités Locales* au niveau national et par le représentant de l'Etat au niveau des collectivités locales. La *Mission de la Décentralisation* (MDD) créée en 1993 était chargée de concevoir, de proposer et de faciliter la mise en œuvre de la décentralisation. Elle est dissoute en 2001 et remplacée par la *Direction Nationale des Collectivités Territoriales* (DNCL) rattachée au MATCL. Au sein même du ministère, on trouve l'indice d'une action localisé dans l'organigramme même du ministère. Ainsi, l'autorité pour le développement intégré du Nord-Mali, créée en juillet 2001, est chargée de la programmation et la mise en œuvre des actions de développement spécifiquement pour les collectivités territoriales des régions de Tombouctou, de Gao et de Kidal.

En ce qui concerne les dispositifs de sécurité alimentaire, on peut identifier trois services : la *Cellule d'Appui au Développement à la Base* (CADB), l'*Office des Produits Agricoles du Mali* (OPAM) et le *Commissariat à la Sécurité Alimentaire* (CSA).

La *Cellule d'Appui au Développement à la Base* (CADB) est née, en 1990, de la fusion de deux services qu'étaient la Cellule des Travaux à Haute Intensité de Main-d'œuvre et le Secrétariat Permanent du Comité National d'Actions d'Urgence et de Réhabilitation des Zones à Risques<sup>339</sup>. Cette cellule est rattachée au Cabinet du ministre et est chargée :

- d'orienter, coordonner et évaluer les actions des partenaires au développement à la base, en particulier les ONG,
- d'assurer les liaisons entre les départements ministériels, les institutions, les bailleurs de fonds et les ONG,
- de collecter les informations utiles à l'évaluation des besoins d'assistance aux populations sinistrées,
- de préparer et de suivre l'exécution des actions d'urgence et de réhabilitation.

Les dispositifs de sécurité alimentaire sont suivis par la division Actions d'Urgence et de Réhabilitation des Zones à Risques<sup>340</sup>. La CADB assure, également, le secrétariat technique de la *Commission Nationale des Activités des ONG* dont la présidence est assurée par le ministre et qui comprend des représentants de tous les départements ministériels.

<sup>339</sup> Voir <http://www.matcl.gov.ml/ministere/cadb.asp>

<sup>340</sup> Une seconde division s'intéresse aux suivis et aux accords avec les ONG.

L'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM)<sup>341</sup>, créé en 1981, dispose de 130 magasins pour une capacité de stockage de 135 000 tonnes (mil, sorgho, maïs) dont 40 000 tonnes sont affectées au stock national de sécurité. L'OPAM a un statut d'EPIC<sup>342</sup>, l'Etat lui confie donc des missions spécifiques dans le cadre de la sécurité alimentaire<sup>343</sup>. Ses missions de service public pour le système de sécurité alimentaire sont<sup>344</sup> :

- la gestion du stock national de sécurité,
- La mobilisation de la *Cellule de Veille et Logistique (CVL)*, outil de gestion des crises alimentaires,
- La facilitation de la mise en œuvre des recommandations du *Système d'Alerte Précoce (SAP)*,
- La gestion des aides de sécurité alimentaire,
- La mise en œuvre de toute action décidée par le gouvernement dans le cadre de la sécurité alimentaire,
- La réalisation d'activités visant l'amélioration des marchés et le développement des échanges céréaliers.

En ce qui concerne les dispositifs locaux de sécurité alimentaire, l'OPAM agit surtout par l'entremise de l'Observatoire des Marchés Agricoles (OMA) et - à travers le CVL - la mise en œuvre des plans d'urgence. Les agents de l'OMA ont donc adopté une organisation qui prenait compte la revalorisation du local dans les dispositifs de sécurité alimentaire :

*« Pour tout ce travail, nous sommes organisés de façon décentralisée : nous avons des unités locales, qu'on appelle des ULCD : unités locales de collecte et de diffusion. Ce sont des structures décentralisées. La décentralisation n'est pas venue comme cela. C'est à partir de la restructuration et c'est à partir d'un constat qu'il fallait rapprocher ces unités des populations, de façon à mieux prendre en compte les spécificités locales en terme de production, en terme d'information, en terme de besoins d'information. C'est comme cela que nous avons décentralisé les unités. »*<sup>345</sup>

L'OMA a donc créé un système de communication pour mieux servir de relais entre la population et les services de l'Etat, en particulier en s'appuyant sur les radios locales pour mieux diffuser et collecter des informations sur les situations alimentaires locales :

*« Au niveau local, nous avons signé des contrats avec les radios de proximité, les radios libres, les radios privées, les radios communautaires qui sont nombreuses, la démocratisation aidant. Pour tirer profit de ce contexte, on a cherché à décentraliser le système de diffusion, parce qu'on était jusque-là dans la phase C, avec une diffusion centrale en français et en bambara. Mais vous conviendrez avec moi que le français et le bambara ne reflètent pas la totalité ; il y a des gens qui ne comprennent pas ni l'une, ni l'autre. Avec la diffusion décentralisée, vous avez l'avantage de diffuser dans les langues qui sont comprises au niveau des localités décentralisées. Ainsi vous avez la possibilité d'atteindre des couches plus larges [de la population]. »*<sup>346</sup>

Le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) a été créé en 2004 par le Président. Il a remplacé un éphémère ministère délégué à la sécurité alimentaire (créé en 2002). La loi du 18 mai 2004 fixe le statut du CSA, rattaché directement à la présidence de la République du Mali. Le CSA est l'élément central des dispositifs de sécurité alimentaire. L'organisation territoriale de la sécurité alimentaire se présente ainsi<sup>347</sup> :

<sup>341</sup> Voir [www.csa-mali.org/sor/opam.htm](http://www.csa-mali.org/sor/opam.htm)

<sup>342</sup> EPIC : Etablissement public industriel et commercial.

<sup>343</sup> Ces missions sont régies par un Contrat Plan Etat/OPAM. Le dernier plan (Plan n°7) couvrait sur la période de 2003-2005.

<sup>344</sup> Ses missions commerciales sont :

- la réalisation des activités de modernisation et de développement des échanges céréaliers ;
- la gestion des aides alimentaires ne rentrant pas dans le système public de sécurité alimentaire ;
- les prestations de services du type location de magasin, tierce détention, traitement de stock.

<sup>345</sup> Entretien S.D., Observatoire du Marché Agricole (OMA), 22 septembre 2006.

<sup>346</sup> *Idem.*

<sup>347</sup> Voir [www.csa-mali.org](http://www.csa-mali.org)

- Commissariat à la sécurité alimentaire,
- Comité technique de coordination des politiques de sécurité alimentaire,
- Comité régional de sécurité alimentaire,
- Comité local de sécurité alimentaire,
- Comité communal de sécurité alimentaire.

La prise en compte des spécificités locales est un leitmotiv du Commissariat :

*« Si je dois dire [depuis Bamako] ce qu'il convient de faire à Kidal, ce n'est pas possible. Nous n'avons pas les mêmes habitudes alimentaires. Du point de vue physique même, ce n'est pas le même pays ! Selon moi donc, on ne peut que tracer les [grands] axes de la politique [de développement]. Pour le reste, pour sa mise en œuvre, vous allez gérer cela localement... En effet, je pense que si l'on n'implique pas toute [les composantes de] la société civile, on fera fausse route. A tel point que maintenant dans notre approche [des crises alimentaires], nous mettons en avant la nécessité d'élaborer des plans communaux de sécurité alimentaire à la base. Dans telle ou telle commune, ce n'est pas quelqu'un qui réside à Bamako ou à Kidal qui peut énoncer ce qu'il convient de faire [sur place] en termes de sécurité alimentaire. Cela revient à toute la société locale. »<sup>348</sup>*

Le rôle du CSA se limite donc, de l'aveu même de ses agents, à centraliser les données recueillies par la « société locale ». Cette représentation du problème des dispositifs locaux de sécurité alimentaire permet de se décharger sur la société civile de l'identification des problèmes :

*« Vous savez, le problème alimentaire est devenu la priorité des priorités. Tous les gens s'en sont rendus compte. Et depuis la démocratisation de la vie politique au Mali, les gens sont de plus en plus aux aguets. Ce qui était admissible avant, lorsque l'Etat était seul, ne l'est plus aujourd'hui. Les gens ne veulent plus cela (...). La gestion des problèmes de développement revient aux autorités décentralisées avec, bien entendu, toute la société civile. Je crois donc, moi ici en tant qu'autorité centrale de la sécurité alimentaire [organe du CSA], que la décentralisation et l'ouverture à de nouveaux acteurs va faire avancer les choses (...). La décentralisation se doit donc d'utiliser les ressources de la société civile. Elle ne peut être mise en œuvre qu'avec l'aide de la société civile. Cela ne peut pas être autrement. »<sup>349</sup>*

Le Commissariat a donc bien pris en compte la revalorisation du local par les autres acteurs de la politique de sécurité alimentaire. Face aux critiques d'inefficacité de l'Etat inhérentes à la mise en œuvre de la décentralisation, la structure étatique qui est censée incarner la sécurité alimentaire se positionne de façon très modeste comme un relais des dispositifs locaux. Cette représentation permet de désamorcer toute critique de l'action de l'Etat et surtout toute réclamation possible de la part de la population du besoin d'Etat.

En conclusion, pour les services de l'Etat, la revalorisation du local se présente comme une donnée qu'ils se doivent de prendre en compte. Ils s'attachent donc à présenter leurs actions comme étant adaptées aux problèmes locaux spécifiques. Ils se positionnent comme des structures réagissant à une nouvelle donne. D'un point de la cohérence et de la consistance des dispositifs locaux de sécurité alimentaire, ils s'en remettent à la « population » ou à la « société civile ». Ces discours montrent bien comment les administrations africaines mettent en scène leurs inactions et organisent la « décharge »<sup>350</sup> sur des structures sociales. La politique de décentralisation qui se fonde sur une critique libérale de l'inefficacité de l'Etat a par conséquent un effet paradoxal dans le domaine de la sécurité alimentaire : les services de l'Etat se déresponsabilisent de la cohérence ou de la consistance des dispositifs locaux de sécurité alimentaire et s'en déchargent sur la « société civile ».

## 2. Les instruments de sécurité alimentaire au niveau local.

Dans le domaine des dispositifs de locaux de sécurité alimentaire, des instruments ont été constitués pour répondre à l'identification des situations d'insécurité alimentaire. Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports

<sup>348</sup> Entretien Y.T., Commissaire Adjoint, CSA, 2 juin 2005.

<sup>349</sup> *Idem.*

<sup>350</sup> B. Hibou, La « décharge », nouvel interventionnisme, *Politique africaine*, n 73, mars 1999, p. 7-15.

sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur<sup>351</sup>. Nous allons montrer comment, au niveau local, les instruments de sécurité alimentaire renvoient à des relations spécifiques entre les communes, les bailleurs de fonds, les ONG et les services publics de l'Etat. Les trois instruments privilégiés de la sécurité alimentaire sont les *Plans Locaux de Sécurité Alimentaire* (PLSA), les *Systèmes d'Alerte Précoce* (SAP) et les *Banques de Céréales*. Ce système de planification de la sécurité alimentaire et d'urgence doit répondre aux besoins et identifier à long terme les difficultés de la population. S'appuyant d'une part sur des plans - à très court terme et à long terme - et d'autre part sur des réponses - immédiates et à long terme - des dispositifs de sécurité alimentaire, ce système est confronté aux problèmes de la production des données et des informations au niveau local. En effet, l'idée s'appuie sur une certaine vision de la production de l'information. Aller vers plus de décentralisation, ce serait laisser les unités régionales et locales décentralisées produire leurs propres informations et rédiger leurs propres plans ou constituer leurs propres dispositifs d'alerte. Pour vérifier la réalité de ce processus et la pertinence de ces instruments, nous allons voir comment les acteurs de la sécurité ont élaboré les PLSA, comment s'organisent les SAP et comment les réponses locales se mettent en place par l'intermédiaire des banques de céréales qui sont censées symboliser les réponses locales aux problèmes d'insécurité alimentaire.

## 2.1. Les Plans locaux de sécurité alimentaire (PLSA)

L'administration malienne a élaboré un système national de réponse aux crises alimentaires qui se compose d'une *Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire* (SNSA), un document stratégique qui fixe les grandes orientations et d'un *Plan National de Réponse* (PNR) qui fixe les responsabilités de chacun. L'opérationnalisation de ce système se traduit concrètement par un *Programme National de Sécurité Alimentaire* (PNSA)<sup>352</sup>. La mise en œuvre du PNSA repose sur l'identification des actions définies par la communauté pour atteindre l'objectif de leurs sécurités alimentaires structurelles. Les plans locaux de sécurité alimentaire (PLSA) constituent le socle du PNSA.

Un instrument d'accréditation des acteurs locaux des dispositifs de sécurité alimentaire ;

Le PNSA est « une démarche participative et ascendante »<sup>353</sup>, fondée sur une identification locale des demandes sociales.

L'ensemble des promoteurs des plans (bailleurs de fonds et administrations) présentent le plan comme un processus idéal où l'ensemble des acteurs représentant les territoires serait concerné. La démarche « participative et ascendante » est présentée comme suit<sup>354</sup> :

- Au niveau communal, les acteurs sont les exploitants, organisations professionnelles ou communautés villageoises qui expriment une demande et la soumettent à la commune pour valider leurs éligibilités sociales et l'intégration dans le plan de développement local. Les services techniques publics et privés apportent un appui conseil à l'identification de cette demande ;

- Au niveau local et régional, les acteurs sont les organisations faïtières de producteurs et du secteur privé, les services déconcentrés de l'Etat, les organes des collectivités décentralisées et les collectifs d'ONG. A ce niveau, les services techniques apportent les appuis conseil et valident la cohérence des demandes communales/locales avec les politiques nationales ;

- Au niveau national, les services techniques responsables de la mise en œuvre de chaque sous-composante élaborent le programme annuel des activités qui sont directement placées sous leur responsabilité (renforcement des capacités, études générales) pour validation par le comité national de pilotage du programme et effectuent la supervision des activités de leur sous-composante.

Du point de vue des responsabilités de l'Etat, chaque niveau est placé sous la tutelle d'un représentant de l'Etat. Ainsi, le PNSA est placé sous tutelle du *Commissariat à la Sécurité Alimentaire* (CSA) et exécuté sur le terrain avec la collaboration des structures administratives. En effet, son orientation et son pilotage sont assurés par un comité national de pilotage mis en place et présidé par le commissariat à la sécurité alimentaire. Il regroupe les représentants des

<sup>351</sup> P. Lascoumes et P. Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de sciences Po, 2004, 370 p.

<sup>352</sup> CSA, Programme national de sécurité alimentaire (PNSA) de la période 2006-2015, 1<sup>ère</sup> phase quinquennale (2006-2010), 15 juin 2005, 80 p.

<sup>353</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>354</sup> *Idem.*

principaux ministères techniques concernés par le programme (ministères chargés des collectivités territoriales, de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, de l'environnement et de l'assainissement, de l'eau, de la santé, de l'économie et des finances) et les représentants des chambres d'agriculture, des ONG et des partenaires au développement. La coordination/gestion quotidienne du PNSA sera assurée par une *Cellule de Coordination de Programme* (CCP) servant d'interface entre les structures bénéficiaires et autres partenaires impliqués, avec pour missions essentielles élaborer les plans annuels à soumettre à la CCP.

Au niveau régional, le *Comité Régional de Sécurité Alimentaire* est l'instance de concertation et de suivi. Il est placé sous la présidence du gouverneur de région. Il est chargé d'une part de la discussion et l'approbation des plans de travail et des rapports d'activités et d'autre part du suivi des évaluations périodique et des contrôles.

Même si le PNSA semble faire la part belle aux représentants de l'Etat en affirmant que les ministères et les services publics sont chargés de l'exécution des « sous-composantes » et des « volets » du programme relevant de leurs « domaines de compétences respectifs », il organise également le recours aux « ONG » ou à « toute autre organisation privée ou parapublique de prestation de services », « sur une base contractuelle »<sup>355</sup>.

Le PNSA est bien un instrument d'action publique dans le sens où il définit bien la représentation et le cadre de référence des acteurs susceptibles d'intervenir dans la mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire. Le programme oscille entre une reconnaissance de la prépondérance, d'une part, des services de l'Etat et, d'autre part, des acteurs non-étatiques intervenant au niveau local (ONG, bailleurs de fonds et communes), ce qui a l'avantage de ne froisser personnes et de ne pas présager de la mobilisation future de l'ensemble des acteurs locaux.

Les documents ministériels mettent donc en avant les PLSA comme des dispositifs participatifs dans la politique de sécurité alimentaire. En effet, l'élaboration des PLSA (dans les 703 communes, 49 cercles et 8 régions) doit associer les maires et les conseillers municipaux, l'administration, les associations locales et les organisations professionnelles. Ces plans sont des véritables plans d'action à long terme : « un plan communal de sécurité alimentaire est un ensemble d'objectifs définis par la communauté, de stratégies à mettre en œuvre et d'actions à réaliser sur un horizon de temps pour atteindre sa sécurité alimentaire structurelle »<sup>356</sup>.

Le processus d'élaboration des plans de sécurité alimentaire par les communes a commencé par la tenue d'ateliers de formation dans les chefs-lieux de cercle pour indiquer la démarche à suivre par les acteurs locaux. Ces ateliers de formation ont regroupé les préfets, les sous-préfets, les maires, les représentants des services techniques, les conseillers des Centres de Conseils Communaux les secrétaires généraux des communes, une femme et un jeune du milieu rural par commune, les représentants des organisations de la société civile (associations du secteur rural, du commerce, des transports, etc.), des représentants des partenaires au développement (ONGs, projets de développement), les représentants de la presse locale. Les sessions ont été animées par les directeurs régionaux de la planification, de la statistique, de l'informatique, de l'aménagement du territoire et de la population, la représentante du commissariat à la sécurité alimentaire et le représentant du PROMISAM.

La formation a porté sur :

- la prise en main des concepts de sécurité alimentaire,
- la connaissance de la situation de la sécurité alimentaire au Mali et dans le monde,
- les instruments élaborés et mis en œuvre par le Mali pour construire une sécurité alimentaire structurelle,
- l'utilisation des concepts de sécurité alimentaire pour l'élaboration et le suivi-évaluation d'un plan de sécurité alimentaire.

Ces sessions de formation ont été suivies de l'élaboration des *Plans de Sécurité Alimentaire* par les communes avec l'appui technique des conseillers Centres de Conseils Communaux sous la supervision des directions régionales de la planification, de la statistique, de l'informatique, de l'aménagement du territoire et de la population. Ces sessions ont permis de sélectionner les membres d'une commission technique composée d'élus, de services techniques et de représentants

<sup>355</sup> *Idem.*

<sup>356</sup> A. Traoré et N. Dembélé, *Plans communaux de sécurité alimentaire et leur relation avec les PDSEC, le PNSA et les Banques de céréale*, Bamako, PROMISAM, Document de travail n° 08-01, janvier 2008, 4 p.

d'organisations paysannes et d'ONG. A commencé alors la phase de production du plan proprement dite, divisée en une phase de diagnostic et de concertation communale et une phase de planification/programmation. A partir du diagnostic, le plan est élaboré selon les quatre piliers de la sécurité alimentaire : disponibilité des aliments, l'accès aux aliments, utilisation des aliments et stabilité dans l'approvisionnement.

Le fait que la formation ait été le premier élément de la mise en application des PLSA est l'indice que l'élaboration de ces plans est l'œuvre des bailleurs de fonds, en particulier de l'USAID. En effet, en octobre 2004, L'USAID lance le PROMISAM qui visait à appuyer le CSA dans la mobilisation des capacités et initiatives pour la réalisation de la sécurité alimentaire structurelle au niveau des collectivités, surtout en intégrant les plans de sécurité alimentaire des communes, cercles et régions. Le développement des plans locaux est le fait d'un bailleur de fonds. Si on compare différents plans réalisés<sup>357</sup>, on observe une méthodologie commune qui est le fait des responsables de l'USAID et de leurs relais locaux. Au cours des formations, les responsables adoptèrent des programmes lors d'ateliers de synthèse présidés par les préfets. Les données utilisées pour identifier ces programmes étaient tirées des *Programmes de Développement Economique et Social* (PDESEC) et des documents du *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté* (CSLP) élaborés en 2002. Ces derniers visaient à atteindre les objectifs de développement identifiés par les communes, en particulier dans le domaine des infrastructures (sanitaires, scolaires, routiers...). Au niveau de chaque cercle, une synthèse représentant une compilation de l'ensemble des plans communaux fut effectuée. Les synthèses des cercles ont été restituées aux conseils des cercles. Le même processus a été appliqué au niveau régional, les synthèses régionales sont des compilations des synthèses des cercles validées par les conseils de cercle.

Les PLSA sont, en fait, un recyclage par un bailleur de fonds ( l'USAID) et par le CSA des données produites à l'occasion d'autres plans, les PDESEC et le CSLP, élaborés dans un cadre plus large de politique de développement<sup>358</sup>. Il existe, d'ailleurs, un fort doute sur l'intégration des demandes des communes dans le processus :

*« Si je peux dire, aujourd'hui ce sont des plans déconcentrés. C'est-à-dire c'est le CSA qui élabore son plan de sécurité alimentaire. Donc c'est une déconcentration des activités du Commissariat. Mais ce n'est pas en tant que tel un programme des collectivités, intégré dans les activités de développement des collectivités (...). Mais les communes ne sont même pas au courant. Ça peut même être participatif parce qu'un espace communal c'est l'espace où évoluent tout le monde. L'Etat évolue [aussi] là bas, l'Etat peut évoluer en marge des collectivités et c'est ce qui se fait. Nous, nous entendons chaque jour que le commissaire à la sécurité alimentaire est dans telle commune, dans telle région, dans tel cercle, mais on ne sait même pas ce qu'elle fait là bas. Mais, elle peut regrouper les producteurs, les populations, pour élaborer effectivement, un plan pour la commune. Mais c'est un plan qui n'intègre pas le plan communal de développement (...). Le mieux aurait été, effectivement, au moment de l'élaboration du plan de développement communal, qu'on prenne tous ces aspects là dans le plan. Et ça donne un engagement à la commune même. »<sup>359</sup>*

L'impact des communes, des cercles et des régions semble donc minime sur le terrain de l'élaboration des PLSA. Cette situation semble en grande partie liée au fait que les communes n'ont pas de capacité technique suffisante pour être les interlocuteurs des bailleurs de fonds et des services de l'Etat. En définitive, il semble que l'accent mis sur les plans locaux comme instruments de la sécurité alimentaire n'ait pas conduit à une production locale des plans, production qui est restée le fait de l'USAID et du CSA. Ces acteurs considèrent que le rôle des communes doit se réduire à donner un blanc-seing à un plan qui est élaboré largement en dehors d'elles. En ce qui concerne les relations entre les acteurs locaux de la sécurité alimentaire, les PLSA sont un instrument qui permet de réaffirmer la prépondérance de certains bailleurs de fonds et de certains services de l'Etat.

<sup>357</sup> Voir l'exemple du premier plan : Région de Gao, *Synthèse des plans de sécurité alimentaire du cercle de Bourem, 2005-2009*, juillet 2005, 16 p.

<sup>358</sup> A. Traoré et N. Dembélé, *op. cit.*

<sup>359</sup> Entretien A.S., 7 juin 2007.



## 2.2. Les Systèmes d'Alerte Précoce (SAP)

Les SAP visent l'identification des besoins alimentaires des populations vulnérables. Ils remplissent trois objectifs :

- l'analyse de la vulnérabilité des populations, qu'elle soit structurelle ou conjoncturelle,
- le recueil et l'analyse des informations qui permettent de définir la situation alimentaire des populations,
- la définition des besoins et la mise en œuvre des actions de lutte contre la crise.

Au Mali, coexistent de nombreux SAP développés simultanément par les services de l'Etat, les ONG et les organisations internationales. Le premier système d'alerte précoce a été mis en place au Mali lors de la grande sécheresse de 1984-1985. Il a connu un développement important depuis. Le ministère (MATCL) et les bailleurs de fonds le présentent comme un système permanent d'informations sur la situation alimentaire et nutritionnelle<sup>360</sup>.

Avec l'expérience, le système privilégie les zones à risque, c'est-à-dire les zones qui ont déjà connues une crise alimentaire. Cette zone comprend le territoire malien qui se situe au nord du 14<sup>e</sup> parallèle, occupé par environ cinq millions de personnes<sup>361</sup>. Mais, les études des services de l'Etat montreraient que l'on est passé d'une « insécurité conjoncturelle essentiellement rurale et due à des facteurs climatiques à une pauvreté structurelle autant urbaine que rurale ». Ce constat a justifié en 2004 l'extension du SAP à l'ensemble du pays.

Les informations recueillies couvrent des données extrêmement diverses :

- la pluviométrie et la crue des fleuves,
- les animaux nuisibles,
- les rendements agricoles,
- la production d'élevage,
- les prix sur les marchés,
- les migrations de populations,
- les habitudes et les réserves alimentaires,
- les états de santé des populations.

Le SAP se veut une organisation fondée sur l'ensemble des niveaux territoriaux des appareils d'Etat. Les services de l'Etat, les élus et la société civile transmettent les données depuis les communes, les chefs-lieux de cercle, les chefs-lieux de régions jusqu'à la capitale. Au niveau de la commune, des questionnaires sont remplis au sein du comité local de sécurité alimentaire. Les informations locales sont traitées par la *Direction Régionale du Plan, de la Statistique, de l'Information, de l'Aménagement du territoire et de la Population* (DRPSIAP). Les acteurs locaux de la sécurité alimentaire identifient les services de l'Etat comme les acteurs centraux de la collecte :

*« [Pour la collecte,] nous nous appuyons sur les ressources techniques de l'Etat. Nous avons un comité de remplissage des informations. Des groupes de travail associant différents intervenants (Préfet, Maire, Fonctionnaires du Ministère de l'Agriculture,...), au niveau des communes, se réunissent tous les mois. Ils aboutissent à la publication d'un bulletin mensuel, distribué à tout le monde en format électronique. Cela permet de dresser une liste de recommandations pour l'identification des zones à problèmes. »*

Dans l'architecture institutionnelle malienne, le SAP semble mobiliser l'ensemble des acteurs :

- au niveau local : les sous-préfets, les maires et leurs services techniques,
- au niveau régional : les directeurs régionaux du plan et les structures techniques de tous les ministères,
- au niveau national : le ministère de l'administration territoriale, la direction nationale de la statistique et de l'information et l'ensemble des services techniques des autres ministères.

<sup>360</sup> Voir le site officiel : <http://www.sapmali.org/>

<sup>361</sup> Chiffre du ministère.

En réalité, il existe un hiatus dans la chaîne administrative. Le SAP a été financé par l'Union Européenne et l'USAID par l'intermédiaire du *Programme de Restructuration du Marché Céréalière* (PRMC). Ce programme est géré par le *Commissariat à la Sécurité Alimentaire* (CSA) et mobilisent 29 agents contractuels, la plupart en tant que « représentants régionaux du SAP », qui doivent travailler en étroite collaboration avec les directeurs régionaux du DRPSIA. Le fait que les bailleurs de fonds sont à l'origine du financement de ce projet explique que ces agents sont contractuels. Ceci pose le problème de la durabilité de cette politique et de la centralité du CSA dans celle-ci. En effet, les directeurs régionaux du DRPSIA en tant que fonctionnaires auront toujours l'avantage de la durabilité sur les agents contractuels du PRMC. Le CSA, chargé de la tutelle du PRMC et donc du SAP, est donc en position de faiblesse en terme de ressources humaines face au du Plan, de la Statistique, de l'Information, de l'Aménagement du territoire et de la Population (DRPSIA). Ainsi, les rapports régionaux mensuels, les résultats d'enquêtes, les informations collectées *ad hoc* (la plupart du temps au près des ONG) sont rassemblés dans un rapport national mensuel. Il est, ensuite, transmis aux ministères, aux autorités locales, aux organisations internationales et aux bailleurs de fonds. C'est à la lecture de ce rapport que l'ensemble des acteurs peut décider d'une intervention. Une fois que les acteurs se disent concernés, les agents de la santé et des affaires sociales mènent une enquête socio-médico-nutritionnelle. Ce processus semble l'application d'un ordre marche rationnel. En fait, à chaque étape, des discussions sur la situation réelle peuvent intervenir entre les différents services de l'Etat, bailleurs de fonds et ONG qui donnent lieu à des relations de pouvoir. Ce dispositif d'alerte précoce qui est censé provoquer une réponse rapide pour prévenir les crises se caractérise donc plutôt par sa lourdeur.

### 2.3. Les banques de céréales

Les banques de céréales sont des réserves constituées au moment de la récolte, stockées pour être revendues à un prix compétitif et non-spéculatif en période de prix élevé ou de crise alimentaire. Elles doivent permettre de réguler l'approvisionnement des zones déficitaires en période de soudure. Leurs mises en place ont été financées par les banques classiques et les organismes de micro-finance, mais surtout par des ONG. Aujourd'hui, elles sont également financées par l'Etat et sont partie intégrante des dispositifs de sécurité alimentaire. Dans le cadre de la politique de décentralisation, les autorités participent en théorie à l'édification des banques sous la responsabilité totale des villageois.

Au Mali, une politique spécifique a été lancée et a abouti à la création d'un protocole de gestion des banques de céréales qui définit les rôles respectifs du CSA, des gouverneurs, des maires et des préfets. Le maire et sous-préfet sont les superviseurs de la gestion des banques de céréales et notamment de l'équilibre financier. Celles-ci sont gérées par un comité de gestion qui regroupe : deux chefs de village de la commune, deux femmes, un représentant des jeunes et un agent d'une structure déconcentrée de l'Etat (la plupart du temps du ministère de l'Agriculture). En théorie, la gestion doit conduire à l'achat des céréales sur les marchés ou directement aux cultivateurs à un prix relativement bas pour la revendre aux villageois tout en dégageant un léger bénéfice pour permettre la pérennisation du stock et sa gestion.

La création de ces banques a été visiblement souhaitée par tous les acteurs locaux de la sécurité alimentaire. Tous les plans communaux de sécurité alimentaire ont ainsi proposé la constitution des banques de céréales pour assurer « la régularité des approvisionnements à des prix abordables pour un plus grand nombre de consommateurs pendant la période de soudure ». Cette création répond, semble-t-il, à des demandes locales :

*« Il y a des personnalités politiques influentes, dans certaines localités, [qui] font du lobbying, du plaidoyer pour créer une banque à tel niveau. »<sup>362</sup>*

L'Etat a été l'artisan de la création de ces banques, notamment le CSA :

*« Ils ont appelé le maire, ils lui ont dit : « bon l'Etat a décidé, a décidé de donner tant de tonnes à chaque commune comme fonds de roulement, sans formation, sans la mise en place de comités de gestion. Il n'y a pas eu d'appui. Et l'Etat a fait cela partout, sans connaître qui est déficitaire, qui ne l'est pas. »*

<sup>362</sup> Entretien M. H., Coordinateur, et Y. B., Chargé de formation, *Afrique Verte*, 20 janvier 2006.

Le CSA a créé 201 banques en 2005, 558 en 2006, ceci à différents niveaux territoriaux. Sur 759 banques créées en 2005-2006, 703 l'ont été dans les communes (en théorie, une par commune malienne), 13 dans des villages ou de fractions de communes, 43 dans les associations. Ainsi, les mécanismes locaux de contrôle, en particulier le comité de gestion, ont été rapidement remplacé par des contrôles « par le haut » de la part du CSA :

*« C'est en août 2005 que nous avons créé 201 banques de céréales destinées à être autogérées, dont les distributions alimentaires sont gérées par le Maire et le Président (et non par le comité de gestion de chaque banque). [Mais] les banques ont, pour la plupart, foiré. Les causes d'échec sont multiples. Ces banques sont en train de reconstituer leurs stocks en ce mois de janvier 2006. Le gouvernement a donné un premier stock gratuit aux banques qu'elles revendent à prix modéré, entre 120 et 125 francs CFA le kilo ». [Au sein du CSA,] on a essayé de voir comment mieux approvisionner le marché car il y avait des zones où l'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM) s'était retiré. On a donc fait la réouverture des banques d'intervention de l'OPAM pour éviter les ruptures d'approvisionnement [dans ces zones] et on a effectué des distributions alimentaires gratuites. Un contrat lie la collectivité et le CSA pour la gestion des banques locales : si la collectivité gère, le CSA effectue un contrôle de la situation tous les 6 mois. »<sup>363</sup>*

Cette volonté nationale conduit le CSA à multiplier les banques, y compris dans les zones urbaines. Partant du constat, comme pour le SAP, que l'insécurité alimentaire est devenue structurelle et non plus conjoncturelle, le CSA a créé des banques de céréales dans la périphérie de Bamako :

*« Avec la récente crise et le constat qui en a été, l'Etat a initié des banques de céréales dans certaines communes, [des] quartiers périphériques de Bamako ; leurs stocks [de départ] sont partis [venus] des magasins de l'OPAM, sous l'impulsion du Commissariat à la Sécurité Alimentaire. Une ceinture de banques de céréales alimentaires [existe donc] au niveau de la ville [de Bamako]. »<sup>364</sup>*

Comme pour les autres instruments locaux de sécurité alimentaire, les services de l'Etat, en particulier le CSA, sous couvert de reconnaissance du milieu local, s'assurent de leur centralité dans l'utilisation de l'instrument « banques de céréales ». A la différence près que les ONG sont beaucoup plus mobilisées sur le sujet et se sont déjà immiscées dans les relations sociales locales en captant les ressources des bailleurs, en particulier lors des distributions d'urgence :

*« Au Sud, l'expérience, que j'ai d'expérience, c'est l'appui aux paysans à travers les semences de niébé et maïs, mil, produites par le service semencier de la zone de Ségou. Nous collaborons avec le service financier. Les semences étaient trouvées gratuitement. L'idée était de cibler certains paysans pilotes. Mais, après 3 ou 4 ans, la semence doit être changée car sinon cela peut poser des problèmes de rendement, ce qui n'est pas le cas avec les propres semences des paysans (...). La distribution de céréales, nous l'avons faite surtout au Nord, de 84 à 88, uniquement la distribution de vivres, environ 100 000 tonnes (huiles, céréales). C'est de la sous-traitance avec le PAM, des financements du FED, de l'Europe, des USA. Le PAM donne des vivres et nous, nous les distribuons. Mais l'Union européenne nous donne plutôt des fonds et nous, nous payons des céréales (...) Pour la question des céréales locales du FED, nous faisons des appels d'offres pour payer des céréales ici sur place. »<sup>365</sup>*

Des ONG, en particulier *Africa verte*<sup>366</sup>, sont à l'origine des banques de céréales, et ont finalement déjà organisé un système national informel de mobilisation des céréales dans le but de constituer des réserves.

*« Maintenant, [passons] au niveau national... Parce qu'au-delà des Bourses [régionales] qu'on organise sur des axes en fonction des besoins de consommation, on organise [aussi], au niveau national, une Bourse nationale aux céréales. Et là, on implique tous les acteurs. Que vous soyez [des] services techniques, [des services] d'encadrement, que vous soyez [des] organismes d'Etat, que vous soyez [des] politiques ou [des] structures qui communiquent les prix, [des] structures qui communiquent des productions, des organisations paysannes, des commerçants céréaliers et des unités de transformation, bref tous les [types d'] acteurs, on les invite. Et on a choisi Ségou*

<sup>363</sup> Entretien collectif, équipe technique du CSA, 18 janvier 2006.

<sup>364</sup> Entretien *Afrique Verte*, *idem*.

<sup>365</sup> Entretien C.D., Responsable des ressources humaines, ONG *World Vision*, 26 septembre 2006.

<sup>366</sup> Voir le site de l'ONG : <http://www.afriqueverte.org/>

*pour ça, parce que Ségou c'est le centre du Mali. La Bourse n'est pas qu'économique, elle est d'abord une Bourse en termes d'informations.* »<sup>367</sup>

Les ONG ont constitué un système et des modes de fonctionnement qui leur permettent d'encadrer une partie du territoire et de replacer les banques de céréales dans des dispositifs plus larges d'aide à l'agriculture :

*« [Dans] le [premier] volet d'Afrique Verte où [l'] on favorise l'approvisionnement des zones déficitaires à partir des zones excédentaires, il y a [également] un appui à la transformation des céréales locales. [La] transformation, [la] valorisation, [et la] promotion des céréales locales se font par le biais des associations féminines, essentiellement sur Bamako et Kayes, parce qu'on travaille [déjà] avec 45 associations sur Bamako, une vingtaine à Kayes. [Ce volet est] un appui aussi à la transformation. Cela passe [va] depuis la structuration des associations féminines, le renforcement de leur capacité, les technologies des transformations jusqu'à un appui à la promotion des céréales à travers les foires commerciales, les manifestations commerciales que ce soit au Mali ou dans la sous-région. »*<sup>368</sup>

Ces actions expliquent, en partie, les critiques des ONG concernant la mise en place des banques par l'Etat dans les communes. Les ONG qui sont souvent promptes à mettre en avant le niveau local en viennent à disqualifier les acteurs communaux dans le domaine des banques de céréales :

*« J'ai quelques inquiétudes, parce que l'Etat a installé, dans beaucoup de communes, des banques de céréales communautaires. Et la question que je me suis toujours posée [est la suivante] : est-ce à une commune de gérer le stock de sécurité ? Est ce que le travail [rôle] de la commune n'est pas plutôt d'aider les plans de développement dans lesquels il y a une composante « sécurité alimentaire ». A mon avis, la commune ne peut pas être acteur. A mon avis, dans beaucoup de localités, on a même vu des maires gérer [cette question de sécurité alimentaire]. C'est nouveau, mais cela comporte des risques à terme. Je ne vois pas comment une commune doit [devrait] gérer un stock [céréalière de sécurité]. La commune, c'est une institution (...) ils peuvent mettre en place un service technique. Mais le problème [se pose], dans le cas de la gestion [locale] de la sécurité alimentaire, [puisque l'] on a mis [en place] des banques dans beaucoup de communes (...). Parce que pour moi, tel maire ou tel maire définit le plan de développement de la commune avec des composantes ; [en sus,] il doit y avoir des acteurs. Donc [dans le cas d'] une banque de céréales, au niveau d'une commune, je me demande puisqu'il [le Maire] a un poste électif, lorsque le gars perd son mandat, quelle est la viabilité de cette banque ? »*<sup>369</sup>

La mise en place des banques de céréales se caractérise par des relations complexes entre les bailleurs de fonds, les ONG, les communes et les services de l'Etat. Comme pour les autres instruments locaux de sécurité alimentaire, l'ensemble des acteurs semble engagé dans le processus de création de ces banques. Le CSA a essayé de se positionner au centre de ce système en privilégiant une démarche générale sur l'ensemble du territoire malien. Il a effectivement pris en charge la gestion de ces banques qui devaient au départ se caractériser par une gestion locale autonome. Mais cette volonté du CSA est contrecarrée par l'action des ONG qui depuis longtemps soutient les banques de céréales. En terme de rapports spécifiques entre les différents acteurs locaux, il semble que les ONG aient réussi à se présenter comme intermédiaires entre des services de l'Etat inefficaces dans ce domaine précis, des bailleurs de fonds qui reconnaissent l'expertise des ONG et des populations en manque d'informations générales.

L'analyse des instruments de sécurité alimentaire au niveau local permet de retracer les relations de pouvoir entre les différents acteurs locaux de la sécurité alimentaire. Chaque dispositif a ses caractéristiques propres. En ce qui concerne les PLSA, les collectivités locales - que ce soit les communes, les cercles et les régions - ont un rôle minime dans leur élaboration. Les bailleurs de fonds et les services de l'Etat ont réussi à garder l'avantage sur les structures locales dans la création de données et d'informations. Les PLSA peuvent même être vu comme le recyclage des relations privilégiées entre le CSA et l'USAID. En ce qui concerne les SAP, on observe qu'ils ont peu de moyens humains. Pourtant, le système d'information est un système lourd qui multiplie les avis

<sup>367</sup>Entretien Afrique verte, *idem*.

<sup>368</sup>*Idem*.

<sup>369</sup>*Idem*.

et le nombre d'acteurs mis en jeu, ce qui nuit d'ailleurs sûrement à son efficacité. En théorie, dans l'architecture institutionnelle d'alerte au Mali, le CSA a un rôle prépondérant. En fait, l'organisation même du système repose sur les services déconcentrés du ministère au Plan. Dans ce dispositif, les autres acteurs locaux restent donc dépendants de l'Etat et on ne peut pas réellement parler d'une alimentation locale du système d'alerte. Enfin, en ce qui concerne les banques de céréales, elles sont bien présentes dans toutes les communes avec plus moins de consistance, d'existence et d'efficacité. Elles sont là encore l'objet d'une lutte de paternité et de tutelle entre les ONG et les services de l'Etat, notamment du CSA. Ces deux types d'acteurs ont réussi à inhiber les collectivités territoriales en utilisant leur argument favori, celui de la mauvaise gestion.

En définitive, l'étude de la perception par les acteurs (communes, ONGs, bailleurs de fonds et services de l'Etat) des dispositifs locaux de sécurité alimentaire et des instruments de celle-ci nous permet d'évaluer la revalorisation du local dans la sécurité alimentaire au Mali. Les lois de la décentralisation concourent à constituer la commune comme acteur institutionnel incontournable des politiques de développement. Les ONG maliennes et internationales ont reconnu cet espace local et y ont vu une zone d'intervention privilégiée en matière de sécurité alimentaire entre l'Etat et la population. Elles devenaient des alliés objectifs de la commune. En ce qui concerne les bailleurs de fonds, le local et plus précisément la commune devenait le réceptacle de leurs politiques de renforcement des capacités. Enfin, le retrait des services de l'Etat - conforme à l'esprit de la décentralisation - semble, en ce qui concerne les dispositifs de sécurité alimentaire, être essentiellement une mise en scène. En effet, contrairement au discours officiel, ce sont les ONG et surtout les services de l'Etat qui restent les acteurs dominants des systèmes locaux de sécurité alimentaire.

### 3. L'éclatement des logiques d'action au sein de l'espace local

L'étude des dispositifs locaux de la sécurité alimentaire révèle que la revalorisation du local dont ils sont porteurs est très inégale. L'usage des instruments est différencié. De manière plus générale, il est nécessaire d'analyser la façon dont les acteurs pilotent l'action publique au niveau local. L'Etat malien est une « administration en miettes »<sup>370</sup>, caractéristique de l'« Etat en action »<sup>371</sup>. Les actions des services publics ont induit la superposition de territorialisations spécifiques. En appliquant une politique unitaire qui visait à valoriser le local, il en vient justement à reproduire la dépendance de l'espace local vis-à-vis des ONG, bailleurs de fonds et services de l'Etat.

Notre hypothèse est que les dispositifs locaux de sécurité alimentaire sont des formes d'appropriation artificielle de cette politique. Ceci ne doit pas cacher que les actions d'enracinement périphérique des acteurs de la sécurité alimentaire suivent des dynamiques et des logiques d'action issues de processus largement antérieurs à la revalorisation du local. L'effet des dispositifs locaux peut donc prendre plusieurs formes. Dans le cas des politiques et des instruments déjà établis, les acteurs ont simplement pris note de cette politique en changeant la présentation de leurs actions en référence aux dispositifs de sécurité alimentaire.

L'établissement de relations entre les services techniques et les autres types d'acteurs (communes, ONGs, bailleurs de fonds) ne signifie pas forcément la participation de l'espace local à l'action publique. Comme l'a montré D. Darbon, l'appel au rôle d'un « local » dans la définition et la mise en œuvre des politiques et des projets de développement n'est pas une nouveauté<sup>372</sup>. Au Mali, effectivement, dans les années 1970, le régime militaire avait mis en place un vaste programme de développement participatif dit « à la base » visant à associer les cadres techniques et administratifs ainsi que les populations locales à la conception et à la réalisation des programmes de développement, à travers des organes tels que les conseils et comités de développement<sup>373</sup>. En réalité, l'administration est demeurée maîtresse du jeu en contrôlant et en canalisant l'utilisation des fonds vers les actions qu'elle jugeait prioritaires. En fait, cette réforme a abouti à une déconcentration très poussée de l'administration d'Etat - assimilable à une planification du

<sup>370</sup> F. Dupuy et J-C Thoenig, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985, 285 p.

<sup>371</sup> P. Muller et B. Jobert, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987, 242 p.

<sup>372</sup> D. Darbon, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routines anti-politiques et ingénierie politique contextuelle », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 105-106, 2003, p. 135-152.

<sup>373</sup> B. Kassibo, *op. cit.*

développement - en direction des circonscriptions (région, cercle, arrondissement), sans pour autant réaliser la décentralisation qui avait été préconisée comme objectif ultime. Les aléas de cette décentralisation en feraient en quelque sorte « un éternel recommencement ».

Ces dynamiques doivent être donc analysées au Mali, c'est pourquoi nous allons nous interroger, dans le cadre des dispositifs de sécurité alimentaire, à la question du pilotage de l'action publique dans ce domaine et à la centralisation des dispositifs. Nous verrons d'abord que ce pilotage est faible, voire inexistant, en raison de l'incapacité des collectivités locales, du poids des acteurs non étatiques et de l'absence de coordination entre les différents services de la sécurité alimentaire. Ensuite, nous nous interrogerons sur la possible persistance d'une logique centralisée dans les dispositifs de sécurité alimentaire.

### **3.1. L'absence de pilotage.**

L'efficacité des dispositifs locaux de sécurité alimentaire ne peut, en théorie, être atteinte que s'il existe une intégration locale des différentes logiques d'action des opérateurs, que ce soit les services de la commune ou de l'Etat, des bailleurs de fonds ou des ONG. Nous allons voir que cette intégration est rendue difficile à cause de trois facteurs. Premièrement, il existe une incapacité des collectivités locales à homogénéiser les intérêts locaux. Deuxièmement, le poids des acteurs non étatiques ne permet pas aux services de l'Etat d'adopter une vision commune des territoires. Troisièmement, l'absence de coordination entre les différents services de la sécurité alimentaire se fait jour et crée un système de relations complexes qui permet aux acteurs de jouer une partition individuelle conforme à leurs intérêts.

#### **3. 1. 1. L'incapacité des collectivités locales à homogénéiser les intérêts locaux.**

L'espace local n'est pas un espace homogène. Il connaît des divisions et différences sociales qui ont des difficultés à être coordonnées par les services municipaux. Dès la mise en œuvre de la décentralisation, la question de ces divisions s'est posée. Par exemple, lors de la phase de découpage des communes, la mission de la décentralisation a voulu fonder ces collectivités sur des critères objectifs, censés garantir la rationalité du système local par la création d'un espace fonctionnel permettant le développement économique<sup>374</sup>:

- critères socioculturels (les solidarités communautaires, les affinités sociales et culturelles etc.); ce critère est très important car il constitue une base essentielle de la formation des communes,
- critères démographiques (une commune devait compter de 5.000 à 10. 000 habitants),
- critères de distance et d'accessibilité au chef-lieu de commune,
- critères de viabilité économique (ressources naturelles et agricoles, présence d'une foire, de projet de développement ou d'ONG),
- critères géographiques et spatiaux : une commune doit constituer un territoire cohérent et unitaire.

La mission a, semble-t-il, opté pour le regroupement volontaire des villages et fractions en commune et rejeté le principe de la simple transformation des arrondissements en communes. En fait, comme le montre Brehima Kassibo, les changements des années 1990 ont été réalisés par des citoyens, surtout ceux de la capitale, proches de l'épicentre du pouvoir, « soumis au microcosme sociopolitique » et aux influences « d'un milieu profondément extraverti, où les hommes politiques en proie au mimétisme culturel appréhendent la réalité malienne d'un œil différent de celui de la majorité de la population essentiellement formée de ruraux ». Les découpages des communes ont d'ailleurs été surtout le fait de ces intellectuels revenus dans leurs campagnes d'origine pour diffuser la « nouvelle République ». Ils ont donc tenté de constituer les communes à l'image qu'ils voulaient donner d'eux-mêmes ou qu'ils voulaient donner de la nouvelle République, c'est-à-dire

<sup>374</sup> S. Koné, «La Décentralisation Face à l'Ordre Ancien», *Le bulletin de l'APAD*, n° 14, *La décentralisation au Mali : état des lieux*. URL : <http://apad.revues.org/document586.html>.

une image d'une république rationnelle et démocratique<sup>375</sup>. Nous sommes donc loin d'une constitution des communes par « affinités sociales et culturelles »<sup>376</sup>.

Ces idéaux se sont heurtés à des logiques de deux types que nous qualifierons d'« infracommunal » et d'« intercommunal ». Le fait que les espaces locaux maliens soient peuplés à la fois d'autochtones, d'allochtones et de personnes en migration est à l'origine des logiques infracommunales. Il s'agit des jeux localisés et complexes qui se sont exprimés au moment de la création des communes. La plupart du temps, les intellectuels venant de la capitale, acteurs véritables des découpages, ont fait taire ces différences en privilégiant le découpage « rationnel », opposé aux batailles de clochers jugées évidemment « archaïques ». Les logiques intercommunales sont des dynamiques concrètes des sociétés rurales maliennes. Elles mettent en jeu les acteurs de la gestion des ressources naturelles ou économiques - l'exemple le plus courant est le jeu entre agriculteurs et nomades autour des questions foncière ou de puits - qui sont fondamentalement « intercommunales ».

Ces deux types de logiques concourent à saper le rôle de la commune dans l'homogénéisation des intérêts locaux. L'homogénéisation ne peut se faire que si la commune dispose d'un pouvoir financier capable de peser sur ces dynamiques locales, voire de les impulser. Il semble qu'à ce jour, le transfert de pouvoir n'ait pas eu lieu :

*« Communément, on dit que l'Etat a fait le transfert des pouvoirs, mais s'il n'y a pas le transfert des ressources, c'est voué à l'échec. Bon, je ne sais pas de quelles ressources il s'agit. Certains avaient pensé, surtout au moment des premières élections, du combat ardu autour des postes de maires, que ce serait une source de ... mais quand il s'est avéré qu'il va falloir beaucoup se battre, générer des ressources, je crois que cela a un peu baissé l'ardeur. »<sup>377</sup>*

Les maires, eux-mêmes, reconnaissent que les actions locales ne peuvent véritablement changer les situations de pauvreté locale, ce qui les met en position de recours systématique aux services de l'Etat :

*« Ca commence à changer avec la municipalisation : c'est le premier changement véritable y compris, dans les mentalités. Nous voulons faire de l'espace communal l'espace de refondation de l'Etat, voilà la manière de régler le problème. Sinon la société malienne est foncièrement démocratique. Quand il y a une décision à prendre au village, tout le monde vient, chacun donne son point de vue et la synthèse est faite par le patriarche. Mais l'Etat a centralisé jusqu'ici toutes les ressources à son niveau, donc on se réfère toujours à cette entité. »<sup>378</sup>*

Ce problème des ressources semble criant dans le domaine de la sécurité alimentaire :

*« Moi, ce que je veux dire, c'est que la sécurité alimentaire sans réallocation des ressources traditionnelles n'est pas viable. Parce qu'il y a des enjeux institutionnels [importants] avec la mise en place de dispositifs parallèles. Or, dans ce qu'ils nous proposent [à l'heure actuelle], les collectivités territoriales, communes, cercles et régions, passent à la trappe, alors qu'elles ont des responsabilités bien définies dans le cadre des nouvelles attributions des politiques territoriales. »<sup>379</sup>*

En définitive, l'incapacité des communes à peser sur l'homogénéisation des intérêts locaux est à l'origine de l'inconsistance des structures locales dans la poursuite des politiques publiques locales, notamment dans le domaine de la sécurité alimentaire. Cette incapacité trouve son origine dans le découpage des communes avec la difficile prise en compte de la nature des sociétés locales qui fut noyée dans la volonté de diffuser la nouvelle République démocratique malienne. N'ayant pas les possibilités de mobiliser les ressources locales, les maires sont les premiers à reproduire les logiques d'action privilégiant les relations avec les services de l'Etat.

<sup>375</sup> Nous verrons également, dans la section suivante, que les préoccupations politiques n'étaient pas absentes de ces découpages puisque la plupart de ces intellectuels citoyens de retour dans leurs campagnes étaient membres de l'ADEMA, le parti symbolisant la transition.

<sup>376</sup> B. Kassibo, *op.cit.*

<sup>377</sup> Entretien Y.K., *Christian Aid*, 31 mai 2007.

<sup>378</sup> Entretien A.S., Président de l'Association des Municipalités du Mali, 20 Janvier 2006.

<sup>379</sup> Entretien J-L.V., Coopération suisse, 7 juin 2005.

### 3. 1. 2. Le poids des acteurs non-étatiques

Face aux relations privilégiées entre acteurs locaux et services de l'Etat, les acteurs non étatiques ont créé un système parallèle qui leur permet d'intervenir au niveau local. C'est notamment le cas des ONG, avec des espaces de concertation entre leurs structures et les structures locales. Mais ces liens reproduisent la logique de relations de dépendance et de centralisation du système étatique :

*« Au Mali, il y a pas mal d'ONG qui appuient le processus (...). Mais nous avons prévu fin juin une rencontre avec tous nos partenaires, on appelle ça le cadre de concertation sahélien. C'est un forum qui se tient deux fois par an et qui regroupe tous les partenaires impliqués dans le cadre de ces programmes, afin de réfléchir sur un certain nombre de thématiques. Parmi ces thématiques, c'est je crois celle-ci qui a été identifiée pour être discutée en juin prochain à Bamako : comment faire le lien entre sécurité alimentaire et décentralisation. Différents acteurs vont être invités à ce forum, même en dehors de notre petit cercle, pour débattre de cette problématique. Ça fait partie aussi de notre stratégie de plaider pour attirer l'attention des décideurs. Ce qui a été décidé il y a presque dix ans, peut-être n'est pas en train de marcher. On va même faire appel à des acteurs locaux pour qu'ils émettent des idées<sup>380</sup>. Il y a de sérieux blocages selon certaines personnes, mais la décentralisation a été tellement décrite comme une panacée, c'est à travers des programmes comme ça qu'on peut provoquer la réflexion. »<sup>381</sup>*

Ce double système de centralisation est, dans le domaine alimentaire, reconnu par les acteurs de la sécurité alimentaire :

*« Maintenant, il y a donc deux systèmes parallèles de sécurité alimentaire au Mali [le PRMC et ses donateurs multilatéraux dont la France, qui veulent en fixer les règles d'utilisation] ; l'Etat malien, avec le CSA et des bailleurs comme le Japon et la Banque Islamique de Développement plus la FAO. »<sup>382</sup>*

Les différents intervenants sont très soucieux de la division du travail en matière de sécurité alimentaire, ce qui crée tensions au sein des organisations. Les bailleurs de fonds tentent de préserver leurs logiques d'action en défendant l'identité propre de leurs programmes :

*« Une fois, à une réunion du PAM, l'USAID m'a interpellé : « C'est nous qui payons [le PRMC] et tu es du bord du gouvernement malien [alors que travaillant dans nos programmes, tu ne devrais pas te désolidariser de nous]. »<sup>383</sup>*

Les services de l'Etat ont tenté, d'intégrer les structures parallèles des ONG et des bailleurs aux logiques étatiques - pour l'instant sans succès - en essayant, en 2006, de taxer les ONG intervenant au niveau local :

*« La Cellule d'Appui au Développement Rural à la base (CADR) dépendait du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales. Elle n'a aucun moyen. Le Directeur, nouvellement nommé, a voulu tout remettre en cause : il voulait instituer une convention d'établissement entre les ONG et l'Etat malien en imposant un certain pourcentage du budget [des ONG] en dépenses d'infrastructures plus une obligation de verser 1% du budget pour financer cette cellule d'appui. »<sup>384</sup>*

Cette tentative de captation des ressources des ONG par l'Etat est symptomatique des difficultés de coordination des différences de logiques d'actions entre l'Etat et l'ONG. Il est à souligner que les acteurs locaux sont tout aussi dépendants de l'Etat que des ONG. Les structures suscitées par les ONG ajoutent un poids supplémentaire à l'absence de pilotage des politiques publiques au niveau local.

<sup>380</sup> Notez le "même", ndlr.

<sup>381</sup> Entretien Y.K. Christian Aid, 31 mai 2007.

<sup>382</sup> Entretien N.D., PROMISAM, 13 juin 2007.

<sup>383</sup> Idem.

<sup>384</sup> Entretien T.D., AFVP, 18 janvier 2008.



### 3. 1. 3. L'absence de coordination entre les différents services de la sécurité alimentaire

L'absence de coordination entre les différents services de la sécurité alimentaire transparaît dans l'élaboration et la mise en œuvre des instruments de sécurité alimentaire. Elle s'explique, sur le terrain, par la concurrence entre le *Commissariat à la Sécurité Alimentaire* et les services des ministères sectoriels, engagés en principe, dans les actions de sécurité alimentaire. Cette concurrence s'exprime d'une part dans les dispositifs d'urgence et d'autre part dans les évaluations de la politique. Ainsi, en ce qui concerne les statistiques de la situation d'insécurité alimentaire de la population, on observe :

*« 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). »<sup>385</sup>*

La mise en forme de la politique est assumée par la CSA et est une fonction qui permet de légitimer son existence :

*« A l'époque où il y avait le Ministère délégué à la Sécurité Alimentaire, c'était lui qui concevait ces requêtes ; quand le Ministère de l'Agriculture était en charge des problèmes de sécurité alimentaire, c'était à lui de le faire. Désormais, avec la création du Commissariat à la Sécurité Alimentaire, c'est lui qui est chargé d'élaborer les éléments de politiques et de les mettre en œuvre. Je vais vous donner les textes. Oui, nous centralisons tout, nous sommes chargés de suivre la mise en œuvre. »<sup>386</sup>*

La compétition entre le CSA - un service dont la sécurité alimentaire est la mission sans qu'il est les moyens de l'accomplir - et des ministères - avec des moyens, mais déchargés, en théorie, de cette fonction - est l'indice des conflits de compétence :

*« Les ministères sont en concurrence. Il y a des conflits de compétence et pas de ligne politique établie. Le Commissariat à la Sécurité Alimentaire s'oppose par exemple au ministère de l'Agriculture. Quand il s'agit de présenter le bilan, le ministère de l'Agriculture parle, puis le Commissariat à la Sécurité Alimentaire. Mais ils tiennent des discours différents (...). L'ensemble du dispositif n'est donc pas coordonné, c'est pour ça. Normalement, le responsable de la sécurité alimentaire devrait aller voir le ministère de l'Agriculture et lui dire « bon, comment fait-on pour intégrer cela dans ton budget ? » Or non, chacun fait un truc dans son coin, puis envoie le document à tous les bailleurs de fonds. »<sup>387</sup>*

Il n'existe donc aucune volonté, de la part des fonctionnaires, de coordonner les politiques sectorielles au niveau local ou régional, ce qui se traduit par le maintien d'un système de déconcentration, empêchant ainsi la mise en œuvre d'une véritable décentralisation. Le poids des routines dissuade les fonctionnaires de coopérer avec leurs collègues des autres ministères :

*« Si sur la Loi d'Orientation Agricole, on a eu une coordination intermédiaire, pour tout ce qui concerne la sécurité alimentaire, c'est un pataquès effroyable. Il n'y a pas de suivi. On peut refaire dix réunions et on a à chaque fois des personnes différentes. On refait trente fois les mêmes choses. On rediscute tout. Tout le monde, en plus, n'est pas toujours là. C'est infernal. Des semaines et des semaines de discussion pour revenir à la case départ. »<sup>388</sup>*

Ces conflits de compétence ont un impact direct sur les collectivités locales. Elles sont incapables d'identifier les ministères responsables d'autant plus qu'il existe une différenciation de l'action de chaque ministère en fonction des territoires. Aux conflits de compétence s'ajoute un pouvoir discrétionnaire des services dans l'application des dispositifs et des instruments :

*« Au Mali, c'est l'Etat qui s'est toujours véritablement chargé de la sécurité alimentaire. Et même actuellement, s'il y a un Commissariat à la Sécurité Alimentaire qui travaille parfois avec les collectivités locales, d'autres fois il ne le fait pas (...). Pendant longtemps l'Etat a eu un partenariat avec des groupes organisés, des associations, mais ce type de partenariat ne peut*

<sup>385</sup> Entretien L.L., Assistant technique (Cellule d'Appui aux Réformes Institutionnelles), 17 janvier 2006.

<sup>386</sup> Entretien Y.T, Commissaire adjoint, CSA, 2 juin 2005.

<sup>387</sup> Entretien L.L., Assistant technique (Cellule d'Appui aux Réformes Institutionnelles), 17 janvier 2006.

<sup>388</sup> *Idem.*

*exister avec les collectivités locales. Par exemple, une banque confiée à une association féminine est beaucoup plus en rapport avec le Commissariat à la Sécurité Alimentaire qu'avec les autorités locales [banques mises en place par le CSA]. Si celles-ci veulent intervenir, on leur demande de quoi elles se mêlent. Les élus locaux sont court-circuités. Les banques sont considérées comme un prolongement de l'Etat dans la commune. Or, ce n'est pas à l'Etat de venir les installer et de dire « on vous associe ». C'est le mode de gestion légué par le colonialisme. »<sup>389</sup>*

L'action publique en matière de sécurité alimentaire se caractérise en grande partie par des logiques d'action marquées par des relations privilégiées entre des acteurs du centre (que ce soit des fonctionnaires, des bailleurs de fonds ou des ONG) et des acteurs locaux. La diversité des logiques d'action centralisées ne permet pas une intégration locale des politiques et des dispositifs. Nous sommes dans le cas d'un ensemble de relations marquées par la déconcentration, qui s'oppose à l'objectif d'une véritable décentralisation, c'est-à-dire du transfert de pouvoir à des élus locaux. Différents types de relations coexistent, qui s'ignorent les unes les autres. C'est ce tissu nébuleux de relations qui expliquent en grande partie l'absence de pilotage dans les dispositifs locaux de sécurité alimentaire.

### **3. 2. Le leadership politique comme élément régulateur de la sécurité alimentaire**

Les dispositifs locaux de sécurité alimentaire au Mali ne sont pas intégrés par une coordination des structures locales, ni pilotés par la structure nationale. Ce constat peut sembler, d'un point de vue théorique, assez paradoxal. En effet, les relations privilégiées entre des acteurs nationaux et locaux devraient pouvoir s'interpréter comme une sectorisation de la politique de sécurité alimentaire, c'est-à-dire comme un processus par lequel les acteurs créent une base de coopération suivant l'organisation spécifique des services de l'Etat. En théorie, cette sectorisation devrait permettre un pilotage de la politique sur le terrain. En fait, il n'en est rien puisqu'il existe une diversité et une différenciation locale très fortes nuisibles à la lisibilité des politiques. Ce paradoxe apparent peut, à notre avis, s'expliquer par la manière dont les politiques sont d'une part formulées et d'autre part mises en œuvre. La formulation est le résultat de relations entre certains services de l'Etat et certains acteurs mobilisés en faveur de la sécurité alimentaire (ONGs, bailleurs de fonds). Elle s'appuie sur une coalition institutionnelle qui, d'une part, lie certaines ONG, certains bailleurs de fonds et certains services et qui, d'autre part, privilégie certains instruments. Cette coalition peut aller jusqu'à des réalisations formelles (lois, procédures, constitution de dispositifs). Mais, lorsqu'il s'agit de passer à la phase de mise en œuvre de ces dispositifs, alors la relation privilégiée entre services de l'Etat et acteurs privilégiés est confrontée à la réalité locale. Lorsque la mise en œuvre efficace intéresse ces derniers - ce dont on peut douter au regard des *Plans locaux de Sécurité Alimentaire* (PLSA), des *Systèmes d'Alerte Précoce* (SAP) et des banques de céréales - ils doivent convaincre les acteurs périphériques. Le plus souvent démunis en termes de ressources et de capacités, les acteurs périphériques se débattent dans un système nébuleux et en viennent à privilégier les relations connues, c'est-à-dire les relations avec les services de l'Etat.

Notre hypothèse pour expliquer la reproduction des relations privilégiées entre acteurs locaux et services de l'Etat est que les acteurs au niveau local ont le souci de ne pas rompre l'équilibre de la distribution des ressources, notamment dans le domaine de la sécurité alimentaire. En ce qui concerne les fonctionnaires, il n'existe aucune volonté de coordonner les politiques sectorielles au niveau local ou régional, ce qui se traduit par le maintien du système de la déconcentration non pilotée. Celle-ci se caractérise par une institutionnalisation de relations spécifiques entre les représentants de l'administration et ceux du milieu d'intervention. Le poids de ces routines dissuade les fonctionnaires de coopérer avec leurs collègues des autres ministères comme le montre l'exemple du CSA et du ministère du Plan. La centralisation des dispositifs ne peut donc pas s'expliquer par la centralisation administrative. Il est, à notre avis, dû aux mécanismes politiques de distribution des ressources et, en particulier, aux caractéristiques du leadership politique malien. Nous allons montrer que, des différentes logiques d'action à l'œuvre dans les dispositifs de sécurité alimentaire, c'est bien la logique d'action politique (dans le sens de *politics*) qui est la plus structurante.

#### **3. 2. 1. Relecture politique de l'absence de pilotage des dispositifs locaux de sécurité alimentaire.**

---

<sup>389</sup> Entretien A.S., *idem*.

Différents exemples dans les années 1990 ont montré que les partis politiques étaient les principaux régulateurs des logiques d'action dans les politiques de décentralisation et de sécurité alimentaire au Mali. B. Berodigo montre comment, avec l'avènement du pluralisme politique en 1991, un jeune vétérinaire sillonnant le cercle de Kadiolo arrive à obtenir l'adhésion des populations au parti ADEMA (Alliance pour la Démocratie au Mali) et impose le redécoupage communal voulu par le parti<sup>390</sup>. On peut ainsi relire les tensions et les discussions entre les services de l'Etat comme des tensions et des discussions entre hommes politiques participant à un gouvernement de cohabitation :

*« L'évolution est révélatrice du système politique. Il y a deux gouvernements : « l'officiel » avec le Premier Ministre et ses ministres, le « parallèle » avec la Présidence et ses Conseillers Techniques. Quand un dossier est très délicat, la Présidence s'en empare. Mais elle a des capacités d'instruire le dossier mais non de l'opérationnaliser. Alors le ministère (de l'Agriculture) est vexé et il freine la mise en œuvre. »<sup>391</sup>*

Le jeu politique pouvait aller assez loin dans le sens où l'administration pouvait devenir le bouc émissaire des ratés des dispositifs de la sécurité alimentaire et permettre aux hommes politiques de se présenter comme les pères fouettards de l'administration inefficace :

*« Autre chose nous a surpris : c'est le problème de semences. Ils ont un Programme National Semencier. On y était allé. On y avait trouvé 38 tonnes stockées alors même que la FAO voulait acheter des semences et n'en trouvait pas. Suite à la sécheresse de 2004 et à l'attaque... Le Premier Ministre a alors immédiatement relevé le responsable du service semencier ; je pense que c'était dans la région de Ségou, si mes souvenirs sont bons. [Le Premier Ministre] a alors dit : « comment se fait-il que vous ayez des semences stockées là ? » Le Monsieur a dit : « non, les paysans ne sont pas venus chercher ». [Et le Premier Ministre de poursuivre] : mais ce ne sont pas aux paysans de venir [les] chercher, c'est vous qui devez leur mettre à disposition, les informer et leur mettre à disposition. »<sup>392</sup>*

Ces rapports difficiles entre un gouvernement dirigé par un Premier ministre et un système de gouvernement parallèle mis en place par le Président s'expliquent en grande partie par la situation politique du pays dans la période 2002-2007. Le 28 avril 2002, Amadou Toumani Touré était élu avec 28,7 % des voix face à Soumeïla Cissé (21,3 %), candidat de l'ADEMA et Ibrahim Boubacar Keita, candidat du Rassemblement Pour le Mali (RPM). Les élections législatives qui suivirent donnèrent la victoire au RPM, Keita fut élu président de l'Assemblée nationale. Le Président Touré s'est donc retrouvé en période de cohabitation avec une assemblée hostile. Etant donné l'éclatement de la représentation nationale - aucun parti n'ayant une majorité claire -, le Président choisit de nommer comme Premier ministre Ahmed Mohammed Eg Hamani qui forma un gouvernement dit de consensus qui regroupait la grande partie des forces politiques maliennes. Juste avant les municipales de mai 2004, il remplaça Hamani par Ousmane Issoufi Maïga, un ancien de la Banque Mondiale et originaire - comme lui-même - de Gao. Les élections municipales de mai 2004 furent marquées par la création de listes municipales dite « indépendantes », proche du Président. Même si ces listes obtinrent de bons résultats, les élections furent remportées par les partis d'opposition au Président. Le Premier ministre devait diriger un gouvernement composé de membres de l'opposition, ce qui explique les tensions parfois palpables entre le Président, le Premier ministre et les ministres. Ceci explique également la formation d'un système informel, dirigé par le président et parallèle au gouvernement.

### 3. 2. 2. La centralisation des dispositifs, indice du leadership d'A. T. Touré

La coexistence de deux systèmes de décision a une profonde influence sur la manière dont les ressources sont distribuées au Mali. Le politique a une grande importance dans ce processus. Rappelons que la décentralisation est pensée comme un transfert de pouvoir à des instances locales et/ou régionales dirigées par des élus. C'est l'argument principal à l'adoption des politiques de décentralisation : elles doivent permettre une diffusion de la démocratie au niveau local. Elles servent en pratique à transférer le pouvoir aux partis politiques pour contrecarrer les notabilités

<sup>390</sup> B. Bérédigo, *op.cit.*

<sup>391</sup> Entretien T.D., *idem.*

<sup>392</sup> Entretien M.N., Représentant de la FAO au Mali, 28 septembre 2006.

traditionnelles. Des études ont montré qu'au Mali ce transfert a permis au cours des années 1990 un recyclage des notabilités traditionnelles dans les partis au niveau local et régional<sup>393</sup>. Ce recyclage a conduit, par des processus liés à la stratification sociale, à une dépendance des milieux locaux aux notables qui peuvent se prévaloir à la fois d'une légitimité traditionnelle et d'une légitimité partisane. Cette dépendance du local s'est faite vis-à-vis des organes régionaux des partis, ce qui fait dire à Fay, au début des années 2000, que ces dirigeants tentent de tirer leur légitimité des deux pôles de l'édifice politique : d'en haut via les partis politiques et d'en bas via le milieu social local. Si on observe les évolutions récentes, en particulier depuis la présidence Touré, les partis politiques pouvaient difficilement accéder « au haut » puisque le Président n'était plus issu d'un des partis politiques. Les conditions d'accession de Touré à la présidence (le fait qu'il n'est pas issu d'un parti politique) ont profondément modifié les modalités du contrôle présidentiel sur le système politique malien. Le président se voit contraint d'utiliser les politiques publiques - notamment celles de la sécurité alimentaire - pour diffuser le pouvoir central sur l'ensemble du territoire :

*« Actuellement le gouvernement a donné 500 millions [de francs CFA] comme contribution au Programme National de Sécurité Alimentaire. Ils ont choisi la région de Gao, pensant que c'était la région la plus vulnérable (sourire esquissé). Il y a donc actuellement une étude du Commissariat à la Sécurité Alimentaire [dans cette zone]. Nous, nous avons insisté pour dire que si on fait un programme de développement communal de Gao, il faudrait l'articuler avec le programme national et voir maintenant ce qu'on peut faire à Gao par rapport à ça. »*<sup>394</sup>

Ce « sourire esquissé » signifie que Gao était privilégié par le CSA, non pas parce que c'est une zone particulièrement vulnérable, mais plutôt parce que c'est la région d'origine du président Touré. La création du CSA est d'ailleurs le plus souvent imputée à la seule volonté du Président :

*« La priorité accordée à la sécurité alimentaire par le gouvernement [malien], je ne l'ai pas trouvée ailleurs. Au Togo, où j'ai eu mon premier poste, l'agriculture n'était pas vraiment la priorité. Mais ici le président Amani Toumani Touré a fait de l'agriculture et de la sécurité alimentaire sa priorité des priorités. C'est pour cela qu'il a créé le CSA. Il l'a rattaché directement à lui pour vraiment donner une impulsion. »*<sup>395</sup>

Dans les conditions politiques du Mali, avant 2007, la sécurité alimentaire était un moyen de rendre la présidence visible :

*« On observe également actuellement un phénomène de politisation de l'aide alimentaire voulue par Amani Toumani Touré. Le discours est, en gros, le suivant : il y aurait des mesures énergiques [à prendre] afin que les Maliens n'aient pas faim. Il n'y aurait [ainsi] pas de nécessité, pour eux, à émigrer. A cet effet, environ 32.000 tonnes d'aliments ont été redistribuées en 2005. C'est un choix [stratégie] politique car on aurait très bien pu faire des ventes d'intervention anticipées [à prix réduit]. C'est, en fait autant un message politique d'apaisement qu'une « cotisation » politique pour les prochaines élections présidentielles de 2007. »*<sup>396</sup>

Cette politique explique, en partie, la reproduction des dynamiques de centralisation des relations entre acteurs locaux et services de l'Etat :

*« Il y a des choses qu'on ne peut pas traiter à notre niveau. Techniquement, chez nous, rien n'a changé. Aucun texte n'est venu apporter un changement. On a seulement changé de patron, ce qui été une bonne chose. Pour le Président de la République, la question alimentaire est une priorité et il faut le montrer au peuple. C'est pourquoi le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) a été directement rattaché à la Présidence. Mais, pour nous, les techniciens, ça n'a rien changé. »*<sup>397</sup>

<sup>393</sup> C. Fay, « Pastoralisme, démocratie et décentralisation au Maasina (Mali) », dans A. Bourgeot (dir.), *Horizons nomades en Afrique sahélienne. Société, développement et démocratie*. Paris, Karthala, 1999, p. 115-136.

<sup>394</sup> *Idem*.

<sup>395</sup> *Idem*.

<sup>396</sup> Entretien T.D. Coordinateur, AFVP, le 18 janvier 2008.

<sup>397</sup> Entretien O.T., *Secrétaire Technique du Comité de Coordination des Politiques Céréalières*, 24 janvier 2006.

Les acteurs locaux ont parfaitement identifié la source du pouvoir en matière de sécurité alimentaire :

*« [Mais dans la perspective des élections de 2007] le Président a amené toutes les structures de gestion à son niveau. Cela s'explique par le souci de maîtriser le problème. Tout est centralisé parce qu'on ne voit pas de solution. »<sup>398</sup>*

La volonté de placer le CSA au centre des relations entre acteurs mobilisés par la question de sécurité alimentaire et des dispositifs locaux peut s'expliquer en grande partie par des raisons politiques, la commissaire actuelle étant une proche du Président :

*« Il y a un problème institutionnel autour de la question alimentaire au Mali. Depuis la dernière refonte, le ministre délégué à la Sécurité alimentaire, rattaché au ministère de l'Agriculture, a été transformé en Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) directement rattaché à la Présidence de la République. Car la Présidence a la volonté de porter des intérêts. Il n'est pas sûr que cela fonctionnait auparavant, mais la refonte pose plusieurs problèmes. Ainsi, les relations entre le ministre de l'Agriculture et la Commissaire à la Sécurité Alimentaire, qui est proche du Président (elle était précédemment dans son équipe stratégique), sont déplorables. Cette méfiance s'exprime dès que le Président n'est plus là pour verrouiller les flux. Et en plus, il y a eu perte de compétence. »<sup>399</sup>*

L'importance des relations politiques personnelles va même au-delà de la sphère politique malienne. Les bonnes relations actuelles entre le Mali et la FAO, et surtout l'action de la FAO sur le terrain malien peuvent être imputées aux bonnes relations entre le Président et le directeur actuel de la FAO, Jacques Diouf. Ces relations s'opposent parfois à la volonté des autres bailleurs (PRMC, USAID) :

*« Le S.G., le sénégalais J. Diouf est un ami personnel d'ATT. Cette alliance entre la FAO et ATT, entre Diouf et ATT, explique qu'ils aient lancé cette distribution d'urgence, alors que l'Etat malien a interprété le refus d'intervention du PRMC comme un boycott. »<sup>400</sup>*

Même si cette constatation peut être inquiétante en termes de durabilité de la politique de sécurité alimentaire et de survie à la présidence d'Amadou Toumani Touré, il est un fait que le commissariat lui-même devient un allié objectif du Président puisqu'il assure toujours la prépondérance du commissariat sur les autres services de l'Etat :

*« Tout ce que je sais, c'est que lorsqu'un c'est un ministère technique qui en est chargé et qu'il convoque un autre ministre technique [pour gérer ce problème], compte tenu de son niveau [de responsabilité] institutionnel, il peut y avoir des tiraillements ; cela peut bloquer. Mais, quand l'échelon supérieur [s'en mêle], comme le Commissariat à la Sécurité Alimentaire est sous la coupe directe de la Présidence, il est alors, selon moi, mieux à même de coordonner l'ensemble des actions, des ministères et de leurs départements techniques [chargés de tel ou tel aspect particulier]. Je le dis aussi, quand c'est le chef de l'Etat lui-même qui [transmet] les requêtes aux partenaires et non les départements techniques (ministériels), il y a, à mon avis, plus de chances d'avoir des échos. Le Commissariat est donc chargé de centraliser le tout. »<sup>401</sup>*

Le lien fort établi entre le CSA et la présidence implique un alignement du Commissariat sur la ligne d'Amadou Toumani Toure, ce qui conduit certains agents à « lui servir la soupe », jusqu'à qualifier le Président de « père de la Nation malienne » :

*« Donc, je l'ai dit de manière très terre à terre à quelqu'un qui me posait un jour la question, que le Commissariat soit rattaché à la Présidence, je ne peux pas l'expliquer d'un point de vue politique. Il faut aller à un autre niveau [chercher d'autres éléments d'explication]. Ainsi, traditionnellement au Mali, dans nos communautés, c'est le chef de famille qui peut lever la main sur le grenier de la famille. Et pour que tu puisses bien gérer comme chef de famille ce stock, il faut que ta famille n'ait pas faim. Il me semble donc que le chef de l'Etat est le chef*

<sup>398</sup> Entretien A.S., *idem*.

<sup>399</sup> Entretien L.L., *idem*.

<sup>400</sup> Entretien N.D., PROMISAM, 17 juin 2007.

<sup>401</sup> Entretien Y.T., *idem*.

*de la grande famille malienne (rire). C'est ce que je lui ai expliqué, de manière très, très terre à terre ».*

L'ensemble des acteurs a voulu voir dans les dispositifs locaux de sécurité alimentaire un moyen d'améliorer l'efficacité des politiques alimentaires en promouvant le pouvoir local. Les bailleurs de fonds et les ONG ont simplement plaqué sur la réalité malienne une politique de développement participatif prônée par les organismes internationaux et destinée à des systèmes politiques supposés souffrir d'insuffisances de l'Etat et de manque de maturité politique. Or, au Mali, les bailleurs, en viennent en pratique à renforcer les institutions d'Etat et à développer une approche statocentrée. En effet, les bailleurs de fonds, agents de pays étrangers signent des accords avec les gouvernements africains, y compris dans le cadre des projets centrés sur la participation des communautés. Ils sont d'abord en contact et en consultation avec les services de l'Etat avant de l'être avec la population. Ils en viennent à justifier l'empilement des « géographies ministérielles » et la diversité des interlocuteurs locaux. On observe également que la gestion non pilotée, éclatée<sup>402</sup>, est le résultat d'un cloisonnement<sup>403</sup> des ministères qui les rendent interdépendant de leurs liens avec les ONG et les bailleurs. La mise en œuvre locale de ces dispositifs est entravée par la régulation politique (*politics*), ce qui révèle que le politique est comparativement un régulateur centralisé plus important que les services de l'Etat, les bailleurs et les ONG.

\*\*\*\*

Pour conclure, nous avons montré que l'ensemble des acteurs engagés dans la politique de sécurité alimentaire a reconnu l'importance de l'échelon local et ceci pour différentes raisons. Les communes, nouvellement créées, ont saisi cette politique de décentralisation et de sécurité alimentaire pour se positionner entre les services de l'Etat et la population. Les bailleurs de fonds ont soutenu également ces deux politiques pour mettre en valeur leurs programmes et leurs projets de renforcement des capacités. Ces différents positionnements ont conduit les services de l'Etat à s'adapter à ces deux politiques en reconnaissant l'importance des dispositifs locaux de sécurité alimentaire.

Le consensus de l'ensemble des acteurs autour de la revalorisation du pouvoir local aurait dû permettre des réalisations concrètes prenant en compte les situations locales. Notre recherche a montré que les trois instruments de sécurité alimentaires au niveau local : les *Plans locaux de Sécurité Alimentaire*, les *Systèmes d'Alerte Précoce* et les banques de céréales, révèlent une administration « en miettes » et des cloisonnements d'une part entre les différentes catégories d'intervenants (services de l'Etat, ONGs, bailleurs de fonds et communes) et, d'autre part entre les acteurs appartenant à une même catégorie. L'intégration locale de ces instruments est faible en grande partie à cause des routines liant certains acteurs.

Nous avons donc constaté une absence de pilotage de la politique de sécurité alimentaire au niveau local. Ceci est, principalement, la conséquence de l'incapacité des collectivités locales à homogénéiser les intérêts locaux, du poids des acteurs non étatiques et de l'absence de coordination entre les différents services de la sécurité alimentaire. Ce résultat de notre étude est d'autant plus remarquable qu'en théorie la sécurité alimentaire devait être pilotée par le *Commissariat à la Sécurité Alimentaire*, institution nouvelle créée à cet effet par le président Amadou Toumani Touré. En fait, les routines administratives perdurent et vont dans le sens d'une reproduction des relations spécifiques sectorielles entre services de l'Etat et communes, ce qui renforce encore l'éclatement de la politique de sécurité alimentaire au niveau local. Néanmoins, nous avons découvert que le principal régulateur des dispositifs de sécurité alimentaire est le leadership imposé par le Président, notamment dans le domaine de la sécurité alimentaire. L'accent mis sur cette politique avait de forts relents électoralistes dans le contexte de la campagne présidentielle de 2007, ce qui est une bonne chose puisqu'il a permis la prise en compte de l'avis de la population qui est fortement mobilisée sur le sujet alimentaire (les émeutes récentes le montrent), mais qui pose la question de la durabilité et de la survie de cette politique.

<sup>402</sup> F. Dupuy et J.-C. Thoenig, *op.cit.*

<sup>403</sup> M. Crozier et J.-C. Thoenig, La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France, *Revue Française de Sociologie*, 1975, n° 16, p. 3-32.



## Acteurs, dispositifs institutionnels et productions statistiques : à propos de la construction des politiques de sécurité alimentaire au Mali

Sandrine Dury  
Agro-économiste  
[sandrine.dury@cirad.fr](mailto:sandrine.dury@cirad.fr)  
Eve Fouilleux  
Politologue

### Résumé

La sécurité alimentaire est une notion multiforme et des politiques très variées sont mises en œuvre en son nom, par une multitude d'acteurs tant publics que privés. Au Mali, différents dispositifs ont été mis en place aux niveaux national et local pour faire face à l'insécurité alimentaire depuis les années 1960. Les instruments utilisés ont évolué au cours du temps (administration des prix, libéralisation, système de gestion des crises, intensification de l'offre agricole) de même que les objectifs visés (approvisionner les urbains en denrées alimentaires à bas prix, anticiper les crises alimentaires dans les régions les plus vulnérables ; assurer une production nationale abondante). Dans cet article, nous montrons, à partir du cas malien, qu'appréhender les politiques de sécurité alimentaire comme des solutions objectivement construites pour résoudre des problèmes rationnellement constatés renvoie à une vision tronquée de la réalité. Les enjeux de négociation avec les bailleurs de fonds, dont le poids politique est particulièrement important en Afrique, mais également avec les ONG internationales en présence, puissantes en terme tant financier que médiatique, expliquent tout autant la nature des dispositifs et politiques existants et leurs évolutions. La production de statistiques, de chiffres, et leur utilisation, font partie intégrante d'un tel processus : les statistiques de production et de consommation de type physique, celles concernant la pauvreté et la vulnérabilité, ou encore celles concernant la nutrition des populations sont ainsi tour à tour mobilisées par les différents acteurs pour défendre l'une ou l'autre option de politique de sécurité alimentaire.



La notion de sécurité alimentaire utilisée aujourd'hui par les politiques de développement, qu'elles soient publiques ou privées, est ambiguë. Azoulay et Dillon (1993) insistaient déjà sur l'ambiguïté du concept il y a 15 ans, et il semble qu'il ne se soit pas beaucoup éclairci depuis, malgré un usage permanent, comme nous allons le voir, à la fois par les institutions nationales, par les organismes internationaux et par les acteurs privés du développement.

Il existe de multiples définitions de la sécurité alimentaire. Elles regroupent, à des degrés divers, des aspects de disponibilité des aliments, d'accessibilité et d'adéquation avec les besoins physiologiques, et les valeurs culturelles. Une des définitions couramment retenue est celle de la FAO, pour qui « la sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. »<sup>404</sup> Depuis le rapport sur la pauvreté et la faim de la Banque Mondiale (1986), il est largement admis par ailleurs que l'on peut décomposer la sécurité alimentaire en une dimension structurelle (de long terme) et une dimension conjoncturelle (crise). Le concept peut en outre se comprendre et être analysé à différents niveaux : du plus global (le monde) au plus élémentaire (individus). Les notions de sécurité et d'insécurité alimentaire correspondent donc à une réalité particulièrement complexe. En matière de politiques publiques, elles renvoient ainsi à une grande variété possible de dispositifs ; de fait, de nombreuses politiques transversales et sectorielles (agricole, macro-économique, sociales et sanitaires, transports et infrastructures, développement rural, commerciale, etc.) peuvent avoir un impact sur ses différentes dimensions constitutives (accès, stabilité de l'approvisionnement, prix, qualité sanitaire notamment).

En écho à cette multidimensionalité, les acteurs intervenant dans le champ de la sécurité alimentaire, qu'ils soient publics ou privés, sont nombreux. Au Mali, les institutions de l'Etat directement concernées par cet enjeu sont aujourd'hui le *Commissariat à la Sécurité Alimentaire* (CSA), directement rattaché à la Présidence de la République, le Ministère de l'Agriculture, et dans une moindre mesure la Cellule cadre de suivi de la lutte contre la pauvreté du Ministère des Finances. De nombreuses institutions internationales interviennent aussi de façon plus ou moins massive et directe sur les politiques sécurité alimentaire au Mali, comme le *Programme Alimentaire Mondial* (PAM), le *Programme des Nations Unies pour le Développement* (PNUD), le *Fonds des Nations Unies pour l'Enfance* (UNICEF), le *Comité Permanent Inter-états de Lutte contre la Sécheresse au Sahel* (CILSS) ainsi que les institutions financières et les différents bailleurs de fonds bilatéraux (Etats-Unis, Canada, France, Pays Bas, Lybie, OPEP par exemple). Comme nous l'illustrerons dans la suite, ces multiples acteurs interagissent à des niveaux différents, coopèrent sur certains sujets, négocient et sont en compétition sur d'autres. Plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) internationales mènent des actions dans ce domaine (production, accès, nutrition...), comme *Acción Contra el Hambre* (ACF Espagne), *Agro Action Allemande* (AAA), *AMASSA-Afrique Verte Mali* (Association malienne pour la souveraineté et la sécurité alimentaires).

Compte tenu de la complexité de la notion de sécurité alimentaire, de la multiplicité des moyens susceptibles d'être déployés pour l'atteindre, et de la diversité des acteurs impliqués, les avis divergent sur la nature des instruments à mettre en œuvre pour l'atteindre. Sans doute y a-t-il autant de définitions d'une « bonne » politique de sécurité alimentaire que d'acteurs intervenant dans ce champ. En fonction des périodes ou des acteurs impliqués, un aspect ou un autre est privilégié, ce qui débouche sur la préconisation et/ou la mise en œuvre d'instruments de politiques publiques ou privées souvent différents, voire opposés : aide alimentaire, stabilisation des prix, libéralisation des prix, importations, relance de la production agricole, développement d'activités génératrices de revenu, stockage. C'est à cette diversité des points de vue et des actions mises en œuvre au nom de la sécurité alimentaire et à leur justification, notamment à travers la mobilisation de données statistiques, que nous nous intéressons dans cet article à partir de l'exemple du Mali.

Dans la première partie, nous présentons tout d'abord les acteurs publics nationaux de la sécurité alimentaire au Mali, et rappelons leur histoire, leur domaine d'intervention et les formes d'action qu'ils privilégient. Nous expliquons ensuite le rôle des institutions internationales et bailleurs de fonds dans ce domaine, puis les actions des ONG. Dans la seconde partie nous évoquons les différents outils statistiques alimentant les débats sur la sécurité alimentaire au Mali, qui sont à la fois très élaborés, omniprésents, évoqués et invoqués sans cesse par les différents acteurs dans leurs discours, autrement dit qui ont une fonction politique indéniable qu'il convient de prendre en compte.

<sup>404</sup> FAO, *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*, 13-17 novembre 1996, Rome, Italie.

## 1. Politiques et dispositifs de sécurité alimentaire au Mali : millefeuille et enchevêtrements

Au Mali, différentes structures institutionnelles et politiques visant à améliorer la sécurité alimentaire ont été mises en œuvre au cours des dernières décennies. Mais plutôt que se remplacer les uns les autres, les dispositifs successifs se sont empilés et en partie enchevêtrés, et le rôle des différents acteurs institutionnels a été plus ou moins redéfini. L'évolution politique malienne, mais également l'évolution des exigences des bailleurs de fonds et les orientations stratégiques variables des différentes organisations en matière de coopération et de développement au Mali ne sont pas étrangères à cette situation.

### 1.1. Structures institutionnelles et dispositifs nationaux : un recentrage récent autour de la question productive

L'*Office des Produits Agricoles du Mali* (OPAM) a été créé en 1965 sur la base d'un système de prix administrés, avec l'objectif d'assurer un approvisionnement urbain à bas prix (Phélinas, 1990 ; PRMC, 2008). L'OPAM a eu le monopole des achats et des ventes de céréales jusque dans les années 80. Le niveau des prix administrés étant fixé à un niveau bas, autrement dit peu incitatif pour les producteurs, le volume de production disponible restait très peu élevé. Le Mali fut par ailleurs touché, comme les autres pays du Sahel, par les fortes sécheresses de 1973 et des années 1980, aggravant encore le déficit céréalier. Celui-ci s'élevait par exemple à 200 000 t en 1982 et à 330 000 t en 1983, pour un besoin estimé à l'époque à 1 400 000 t de céréales (CILSS, 2004).

C'est pour faire face à cette situation complexe, que fut mis en place le Programme de restructuration du Marché Céréalier (PRMC) en 1981, à partir de l'appui d'un petit groupe de bailleurs (la France, l'Union Européenne, les Pays Bas, le Canada, les Etats Unis, l'Allemagne et le Programme Alimentaire Mondial) et d'une approche remettant en cause le système de prix administrés : « *Les sept bailleurs ont donné 250 000 tonnes de blé au Mali, qui les a monétisées, avec la mise en place d'un « Fonds Commun de Contrepartie » et le marché a commencé à être libéralisé. Des lignes de crédit ont été mises en place pour les petits commerçants afin d'amener les céréales où les gens en avaient le plus besoin*<sup>405</sup> ». Le PRMC a ainsi entrepris une libéralisation du commerce de céréales (rupture du monopole de l'OPAM pour l'achat et la vente des céréales, fin des prix administrés), avec comme idée centrale qu'elle déboucherait sur une augmentation du niveau des prix, qui deviendraient alors plus rémunérateurs pour les producteurs et encourageraient la production. Le rôle de l'OPAM fut alors redéfini sous cette égide : il gère désormais uniquement les stocks de céréales nécessaires pour faire face aux crises alimentaires (Stock National de Sécurité) et s'occupe de l'approvisionnement des zones déficitaires et de la gestion de l'aide alimentaire.

Les risques alimentaires étant à cette période analysés comme essentiellement ruraux, la libéralisation s'est accompagnée de la surveillance de zones dites « à risque », à travers deux structures principales qui assurent la collecte et la dissémination de l'information, le SAP et le SIM. Le *Système d'Alerte Précoce* (SAP) a été mis en place en 1986 et est financé par le fonds commun du PRMC depuis 1988. Il est focalisé sur ces zones à risque. Dans une logique de prévention, il développe plusieurs outils d'observation de ces zones pour anticiper les pénuries alimentaires, à partir de l'observation, commune par commune, des cultures, des stocks, des migrations, des prix (Boulangier *et al*, 2004). Il émet des recommandations pour anticiper les crises dans les communes ou régions où des risques sont identifiés, qui sont ensuite examinées par le PRMC qui décide in fine de leur mise en œuvre. Les recommandations du SAP concernent le plus souvent des distributions d'aide alimentaire -gratuite ou bien de type *Food for Work* (vivres contre travail) ou *Cash for Work* (argent contre travail), des ventes de céréales à partir des stocks publics (ventes d'intervention) et des actions de développement<sup>406</sup>. Le deuxième système de surveillance et d'information sur lequel s'appuie le PRMC est le *Système d'Information sur les Marchés* (SIM), créé en 1989 et domicilié à l'OPAM. Il est incarné par l'*Observatoire des Marchés Agricoles* (OMA), qui suit 78 marchés et produit différentes informations sur les transactions réalisées : prix de gros, prix de détail, volume

<sup>405</sup> Entretien, PAM, janvier 2006.

<sup>406</sup> Par exemple, dans le rapport du PRMC de 2004, le SAP a recommandé la réalisation et/ou la réhabilitation de périmètres irrigués dans certains villages cités (p. 7) ou bien la mise en place de dispositifs efficaces pour maîtriser, à temps, les oiseaux granivores et les criquets pèlerins.

commercialisés. Ces informations sont centralisées au niveau régional, puis national. Elles sont diffusées à la radio et dans la presse, ainsi que les recommandations du SAP. De manière intentionnelle - et répondant en cela aux exigences des bailleurs, l'aide distribuée suite à ces recommandations était explicitement distinguée dans ces communiqués de l'aide alimentaire distribuée par les préfets à des fins « politiques ».

La mission de libéralisation des marchés agricoles du PRMC s'est achevée en 1999. Souvent cité en exemple par les institutions régionales (CILSS, 2004) et internationales comme plateforme réussie de concertation entre l'Etat Malien et les bailleurs (appelés Partenaires Techniques et Financiers) pour la prévention et la gestion des crises alimentaires, le PRMC a longtemps été considéré comme une *success story* des politiques de développement. Les risques de crise grave dans le Nord du Pays étaient en effet considérés comme écartés à la fin des années 1990 (Egg, 1999) et le niveau de la production de céréales s'était considérablement amélioré. En 20 ans, tandis que la population augmentait de 46%, la production de céréales aurait augmenté de 116% et la production disponible de riz aurait crû de 400% (CILSS, 2004, p 72). Le PRMC a longtemps également été présenté comme une réussite en termes de relations entre l'Etat malien et les pays donateurs : cette plateforme historique de concertation entre bailleurs et gouvernement malien fonctionnait de façon paritaire, avec prise des décisions à l'unanimité, et ressources apportées par les différents bailleurs mises en commun et gérées centralement. Certains pays (USA, Canada, et PAM) y étaient également (et continuent d'être) représentés par un malien ou un ressortissant d'un pays sahélien. Quant à l'Allemagne, la France, et l'Union Européenne, ils sont représentés par des ressortissants de leur pays. De nombreux assistants techniques y travaillaient jusqu'en 2002.

Malgré ces succès reconnus, le PRMC est aujourd'hui considéré comme « dépassé », notamment par les bailleurs, qui montrent des réticences évidentes à le financer. La structure du financement du PRMC a ainsi considérablement évolué : le budget a fortement baissé, et, alors que 95% du financement était assuré par les donateurs dans les années 1990, contre 5% par le Mali, au début des années 2000, 75% du financement est malien. Des 20 assistants techniques mis en place et financés par les différentes agences de coopération pour animer le PRMC dans les décennies précédentes, il ne reste personne. En 2008, la structure existe toujours mais, si des documents écrits précisant les orientations privilégiées sont encore accessibles pour la période 2000-2004, les objectifs semblent beaucoup plus flous dans la période récente. Les critiques du PRMC ne se cantonnent pas aux bailleurs, l'Etat malien considère également qu'après plus de 25 ans d'existence, le programme « *s'est essoufflé* » (CSA-CTCCSPSA, 2008), ce dont témoignait un haut responsable malien lors d'un entretien : « *Vraiment, on en est à un point aujourd'hui où on se rend bien compte que notre dispositif n'a pas marché. On est à un moment où on se demande quoi faire. Le problème est que notre dispositif a 25 ans. Il est obsolète. [...] On veut aussi revoir le système de commercialisation car depuis 1983, les choses ont changé et en particulier il y a eu la libéralisation. Cette année on a bien vu que cette chose n'a pas marché. Les commerçants n'ont pas joué le jeu. Il n'y a pas de fonctionnement libre du marché ; il y a tout un tas de problèmes. Par exemple l'enclavement. En fait, chaque année on a apporté des solutions ponctuelles sans vraiment avoir de vision, de cadrage* »<sup>407</sup>

Dans un contexte marqué sur le plan technique par cet « essoufflement » du dispositif de gestion des crises alimentaires hérité des années 1980 et sur le plan politique par le processus de consolidation de la démocratie et d'arrivée à la tête du gouvernement d'Amadou Toumani Touré, un *Commissariat à la Sécurité Alimentaire* (CSA) a été créé en 2004, signant un renouvellement de l'approche malienne de la sécurité alimentaire.

Le CSA, qui doit « *élaborer et assurer la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité alimentaire* » est chargé, entre autres, d'élaborer des stratégies et de mettre en œuvre avec les ministères concernés « *visant à assurer une pleine couverture des besoins alimentaire du pays* » (CSA, 2008)<sup>408</sup>. Le CSA regroupe plusieurs entités de nature et d'histoire diverses : il inclut le dispositif « traditionnel » de gestion des crises, avec l'OPAM, le PRMC, l'OMA et le SAP, et affiche

<sup>407</sup> Entretien, CSA, Bamako, janvier 2006.

<sup>408</sup> Il veille à la constitution et la reconstitution du stock national de sécurité et des banques de céréales. Il procède à l'analyse des perspectives alimentaires résultant de la campagne agricole et à l'identification des zones sinistrées ou déficitaires. Il planifie, coordonne et contrôle les opérations de distribution de vivres dans les zones sinistrées. Il élabore et met en œuvre, en rapport avec les structures publiques et privées concernées, les mesures d'organisation des marchés céréaliers et de modernisation des circuits de distribution des denrées alimentaires. Il veille à l'information des consommateurs notamment sur les prix et sur la qualité sanitaire et nutritionnelle des denrées alimentaires (CSA, 2008).

par ailleurs sous sa responsabilité des programmes spécifiques plus récents, de type « développement », plus orientés vers la sécurité alimentaire structurelle, notamment dans le cadre du *Programme National de Sécurité Alimentaire* (PNSA). Le CSA est directement rattaché à la Présidence de la République et a en charge la coordination interministérielle dans le domaine de la sécurité alimentaire, ce qui illustre la priorité politique donnée à cet enjeu. Sur le plan organisationnel, conformément aux exigences des politiques de décentralisation, promues par la plupart des bailleurs au cours des dernières décennies, le CSA présente une déclinaison multi-niveaux, inscrite dans le « Cadre institutionnel de gestion de la sécurité alimentaire » (juillet 2007). Au niveau national, il est ainsi situé entre le *Conseil National de la Sécurité Alimentaire* (CNSA) et le *Comité Technique de Coordination des Politiques de Sécurité Alimentaire* (CT/CP/SA). Au niveau des institutions locales (région, cercle et commune) on retrouve respectivement le *Comité Régional de Sécurité Alimentaire* (CRSA), le *Comité Local de Sécurité Alimentaire* (CLSA) et le *Comité Communal de Sécurité Alimentaire* (CCSA).

Le CSA a donc des prérogatives élargies par rapport au dispositif des années 1980-2000. Contrairement à l'approche précédente qui cantonnait les activités à la partie Nord du pays, sa mission s'étend à l'ensemble du territoire, en raison notamment du constat d'un changement de nature de l'insécurité alimentaire : celle-ci est désormais analysée comme ne concernant plus uniquement le Nord du pays, mais l'ensemble du territoire malien. Par conséquent les politiques ne sont plus limitées aux traditionnelles zones à risque, et si elles s'intéressent au « ciblage » des communes, populations, zones, ménages et individus ou groupe « vulnérables », ceux-ci sont désormais réputés vivre non seulement dans les zones du nord Mali mais également au sud, autrement dit sur l'ensemble du territoire national. La distinction est ainsi clairement faite entre dimensions conjoncturelle et structurelle de l'insécurité alimentaire, et les responsabilités en terme de gestion clairement distribuées : « *le PRMC met en œuvre les actions d'urgence et de prévention et gestion des crises alimentaires* », tandis que le PNSA « *a pour mission de contribuer à vaincre la faim et garantir la sécurité alimentaire sur le territoire national et prioritairement dans les communes structurellement déficitaires en produits agricoles et agro-alimentaires à travers des actions durables* »<sup>409</sup>.

Par ailleurs, partant du constat de l'échec du PRMC à gérer convenablement la crise de 2005, et des analyses montrant l'ampleur de la malnutrition y compris dans les régions productrices de céréales et/ou réputées mois pauvres (zones cotonnières), le CSA a mis en place une politique volontariste de création de stocks de céréales au niveau national et local, en dotant chacune des 703 communes du Mali d'une banque de céréales. Mises en place entre 2006 et 2007, chacune de ces banques a été dotée d'un apport initial de 20 tonnes de grains. En 2008, ces banques de céréales ont été rebaptisées « stocks de proximité » (CSA-CCSPSA, 2008). Jugeant que le Stock National de Sécurité (SNS) - dont le niveau physique est plafonné à 35 000 tonnes (mil, sorgho, maïs) - n'avait pas été suffisant pour subvenir aux besoins immédiats en attendant l'arrivée de l'aide extérieure lors de la crise alimentaire de 2005, le Mali s'est doté en 2006 d'un stock d'intervention de l'Etat (SIE) ou *Stock d'Intervention* (SI) qui atteint 28 000 tonnes de céréales sèches et de riz, et qui approvisionnent les banques de céréales. On obtient donc un système où coexistent deux stocks correspondant à des approches différentes : le SNS, cogéré avec les bailleurs, dont le PAM en particulier, dans la logique de vente à prix modéré dans des zones ciblées par le SAP, et le SNI, utilisé pour alimenter les banques de céréales et fournir de l'aide gratuite dans toutes les communes, en contradiction avec les recommandations de la plupart des bailleurs.

Sous la houlette du CSA, on peut noter la volonté du gouvernement qu'un grand débat national ait lieu sur la question des politiques de sécurité alimentaire, en revendiquant le droit des maliens à décider eux-mêmes : « *Nous allons ouvrir un grand débat pour mettre à plat la situation. Cela se fera à l'occasion d'un séminaire national du 20 au 25 février, sous la Présidence du Président de la République. [...] Sur la sécurité alimentaire, [...] Il s'agit d'enjeux de souveraineté de l'Etat. On doit s'en occuper avant que l'international ne s'en inquiète. [...] La Communauté internationale vient après, en renforcement, mais nous, il faut qu'on ait une vision claire. C'est ça qui va être débattu fin février. C'est vraiment un débat maliens/maliens. Nous avons besoin d'étaler ça pour savoir ce qu'on veut.* »<sup>410</sup> Tout en s'intégrant parfaitement à la culture de compromis et de participation entretenue par le Président ATT (Baudais et Chauzal, 2006, 2007), cette volonté procède sans doute aussi d'une stratégie du CSA visant à amorcer un processus de rénovation et de relégitimation du PRMC pour récupérer des fonds de la part des bailleurs afin de

<sup>409</sup> Cadre institutionnel de gestion de la sécurité alimentaire, juillet 2007.

<sup>410</sup> Entretien, Directrice du CSA, Bamako, 19 janvier 2006.

s'affirmer comme un acteur incontournable au sein du gouvernement, il illustre tout autant à nos yeux le statut d'enjeu politique potentiellement majeur désormais associé à la question de la sécurité alimentaire sur la scène politique malienne.

Parallèlement au CSA, le ministère de l'agriculture œuvre également explicitement à assurer la « sécurité alimentaire » de la population malienne, qu'il inclut pour sa part dans le concept plus vaste de « souveraineté alimentaire ». C'est autour de cette orientation qu'a été élaborée et mise en place la Loi d'Orientation Agricole (LOA) du Mali en 2005/2006. A partir d'un processus de consultation des organisations agricoles du niveau local au niveau national avec l'appui de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali (APCAM) -et d'un certain nombre d'acteurs extérieurs, dont en particulier la coopération française, la LOA a été promulguée en septembre 2006. Cette loi vise donc la souveraineté alimentaire, définie comme suit (article 55) : « *la sécurité alimentaire est une dimension de la souveraineté alimentaire. [...] La souveraineté alimentaire s'entend par la disponibilité, l'accessibilité en tout temps des produits alimentaires de qualité pour la satisfaction des besoins alimentaires internes, fondées prioritairement sur les productions agricoles nationales, la valorisation des modes nutritionnels et les pratiques culinaires locales* ». Au-delà de cette définition « politique » de la sécurité alimentaire en l'intégrant à la notion de souveraineté alimentaire, dans la pratique, la spécificité de l'orientation du Ministère de l'Agriculture réside dans le fait qu'elle vise centralement et avant tout à l'augmentation de la production agricole.

Au sein de l'Etat malien, la concurrence entre CSA et Ministère de l'Agriculture pour la captation des ressources et la gestion des projets de développement agricole au nom de la sécurité alimentaire, est indéniable. Et si le CSA a théoriquement en charge la coordination interministérielle dans ce domaine, celle-ci s'avère souvent particulièrement ténue dans la pratique. En effet, le Ministère de l'Agriculture préfère très souvent gérer directement ses projets avec les bailleurs qui les soutiennent, autrement dit de façon autonome et sans en référer au CSA. Plusieurs acteurs interrogés se demandent même par exemple si la création du Conseil Supérieur de l'Agriculture, dont l'acronyme est identique à celui du Commissariat à la Sécurité Alimentaire, est un hasard. La hausse des prix internationaux des denrées agricoles de 2007 et 2008 a joué comme un révélateur intéressant de cette concurrence interne à l'Etat, et, en quelque sorte a débouché sur une évolution des rapports de force. En effet, si le CSA a émis très tôt -dès juin 2007- des recommandations demandant en particulier un plan d'approvisionnement en riz à hauteur de 80 000 tonnes dès le mois d'août 2007, ainsi que la subvention des redevances en eau pour les aménagements rizicoles lors de la campagne 2007-2008 (CSA-CCCPSA, 2008), le discours productiviste du Ministère de l'Agriculture occupe désormais le devant de la scène, depuis le lancement de son « Initiative Riz 2008-2009 » en avril 2008, à grand renfort de communication avec l'appui du premier ministre et du président de la république. L'objectif vise à augmenter de 50% la production de riz à partir d'un processus d'intensification basé sur la subvention des engrais, des systèmes d'irrigation et des semences. L'objectif annoncé est celui d'une production qui couvrirait les besoins du Mali en riz (900 000 tonnes) et fournirait un surplus commercialisable de 100 000 tonnes qui permettrait de faire du Mali une « puissance agricole ». La flambée des cours internationaux des produits alimentaires en 2007-2008 aurait ainsi permis de consolider un certain mouvement de recentrage des actions autour de l'enjeu de la production agricole au double nom de la souveraineté / sécurité alimentaire et l'objectif de « devenir une puissance agricole ». Alors qu'il était clairement plus favorable au CSA au début des années 2000, il semble que le contexte politique national favorise désormais le Ministère de l'Agriculture.

En somme, deux principaux réseaux d'acteurs en concurrence en structurent le champ des politiques de sécurité alimentaire au Mali, organisés autour du Commissariat à la Sécurité Alimentaire et du Ministère de l'Agriculture et de leurs déclinaisons respectives aux niveaux national et régional. Le CSA, à travers ses différentes composantes, revendique aujourd'hui une vision sinon exhaustive du moins très large de la sécurité alimentaire : il réalise des actions à la fois de gestion des crises -avec le PAM et les bailleurs d'un côté et en autonomie avec les banques de céréales de l'autre, mais il ambitionne également de coordonner les actions des ONG intervenant dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la nutrition et de gérer des projets allant du développement agricole à la création de filières de commercialisation en passant par la formation à l'action collective. Cette tâche est immense et depuis la création du CSA, l'ambiguïté perdure sur les limites de ses compétences, que ce soit en termes de programmation ou de gestion technique des projets. Fort notamment d'un certain retour en grâce des politiques agricoles au plan international, le Ministère de l'Agriculture a quant à lui repris la main sur la gestion des projets à caractère structurel ayant une composante agricole ; il laisse au CSA la gestion des crises

alimentaire et le soin de représenter la politique de sécurité alimentaire du pays, sans pour autant la lui laisser contrôler directement. Cette concurrence pour l'attribution des responsabilités, qui se devine au travers la multiplication des décrets, au travers de l'actualité, dans les médias -que nous avons également ressentie, souvent en creux, dans les discours des personnes interrogées- fait partie de la « vie normale » des institutions : elle refléterait, d'une certaine façon « la bonne santé » du fonctionnement de l'Etat malien sur ce sujet.

La multiplication des acteurs et des visions à l'œuvre dans le domaine de la sécurité alimentaire se traduit par un véritable millefeuille, où, au fil des années, les dispositifs et interventions s'empilent tout en s'enchevêtrant. Mais tant la multiplicité des actions, que leur réappropriation par l'Etat malien, et que les tensions et concurrences décelables au sein du gouvernement pour la maîtrise de la définition des enjeux sont à mettre en lien avec l'évolution de la vie politique malienne dans les années 1990 et avec une forme d'approfondissement du processus de démocratisation à l'œuvre. Dans la mesure où le développement du multipartisme et la multiplication des campagnes électorales se sont établis autour de discours non pas structurés autour de conflits idéologiques mais plutôt orientés sur les problèmes économiques et sociaux comme l'éducation, la santé ou le développement (Baudais et Chauzal, 2006) ou autour de l'aptitude des candidats à améliorer le quotidien (Rufin, *in* : Thiriot, 2002), la maîtrise de la question de la sécurité alimentaire est devenue une source potentiellement importante de ressources politiques et de légitimation, preuve d'un fonctionnement démocratique abouti, et mettant en tous cas largement à mal l'hypothèse prédatrice, si souvent assénée comme une caractéristique structurelle et inévitable de l'Etat en Afrique. Mais si la question de la sécurité alimentaire est manifestement en train de devenir un enjeu important du jeu politique national, un certain nombre d'éléments extérieurs doivent également être pris en compte si l'on veut saisir sa dimension politique dans son entier.

## 1.2. L'implication directe des bailleurs de fonds internationaux

Comme dans la plupart des pays africains, les bailleurs de fonds sont omniprésents dans les définitions des politiques au Mali, tant au niveau macroéconomique qu'au niveau sectoriel. Institutions financières internationales, organisations internationales de développement, Etats et dispositifs de coopération bilatérale interviennent à travers une multitude de grands cadres, programmes et autres dispositifs plus ou moins spécifiques qui, s'ils affichent systématiquement un objectif « d'appropriation » par les bénéficiaires, leur sont néanmoins propres. On ne peut donc comprendre la nature des dispositifs et la multiplication des structures en charge de la sécurité alimentaire au Mali s'il l'on ne tient pas compte de l'évolution des orientations et actions des différents acteurs extérieurs impliqués dans ce même champ.

Au Mali comme dans tous les pays pauvres, dans les années 1980 la Banque Mondiale et le FMI ont conditionné leurs prêts à l'adoption des plans d'ajustement structurel et à la libéralisation. Dans la période récente, ils sont liés à l'adoption d'un nouveau type de documents de cadrage macro-économique : les *Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté* (CSLP). Au Mali le premier CSLP a été signé en 2002 et renouvelé en 2006<sup>411</sup>. Si la version 2002 insistait sur l'investissement dans les secteurs sociaux comme l'éducation ou la santé, celle de 2006 inclut un objectif de croissance économique à travers « le développement des filières des productions rurales et minières », avec « la sécurité alimentaire et le développement rural » comme axe d'intervention prioritaire (CSCR, 2006). Le document fixe et chiffre sur la période 2007-2009 à la fois les objectifs, les résultats attendus, les actions à mettre en œuvre. Si le volet « Sécurité alimentaire » reprend dans son descriptif la plupart des activités et objectifs du CSA<sup>412</sup>, il désigne ce dernier et le Ministère de l'Agriculture comme responsables de l'axe. Autrement dit, si la Banque Mondiale et sa contrepartie malienne, le Ministère des Finances, ne font pas de choix explicite pour l'allocation des crédits, ils attribuent au MA des prérogatives officiellement dévolue au CSA, remettant en cause en pratique tout du moins le statut du CSA comme coordonnateur interministériel.

<sup>411</sup> CSCR, 2006, *Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté, 2007-2011*. CSLP 2eme génération. République du Mali. Décembre. 95 p. + annexes.

<sup>412</sup> Les actions prévues dans le volet « sécurité alimentaire » du CSLP sont les suivantes : (i) Renforcement et élargissement du système de prévention et de gestion des crises alimentaires, les actions correspondantes consistant à compléter le Stock National de Sécurité à 35 000 tonnes, à constituer un Fond de Sécurité Alimentaire (monétisé), à constituer le stock de semences, et à financer les structures OPAM, SAP, OMA. (ii) Mise en œuvre du PNSA, avec des actions de valorisation des ressources naturelles, intensification des cultures, renforcement des filières, etc. (iii) Mise en œuvre du PIDRN (iv) Mise en œuvre du PIDRK.

La FAO intervient aussi dans le domaine de la sécurité alimentaire au Mali. On peut citer par exemple son *Programme Spécial de Sécurité Alimentaire* (PSSA) « en faveur des pays à faibles revenus et à déficit vivrier en vue d'augmenter leur production alimentaire par un meilleur transfert de techniques agricoles disponibles à une majorité de producteurs », lancé au Mali en mai 1998. Initialement financé par la FAO et les Pays Bas pour une phase pilote de 3 ans, il visait sept sites dans les Régions de Kayes (Kita), Koulikoro (Kangaba) et Mopti et était principalement orienté sur des actions de développement agricole<sup>413</sup> ; il fonctionne aujourd'hui sur un financement libyen. Autre exemple d'initiative que la FAO a initié simultanément dans de nombreux pays dans le monde : la formulation d'une *Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire* (SNSA) en 2002, puis l'élaboration du *Programme National de Sécurité Alimentaire* (PNSA). Lancé officiellement et solennellement au Mali en mai 2005 en compagnie d'Abdou Diouf, Président de la FAO, d'Amadou Toumani Touré, Président de la République, et de plusieurs ministres, la somme de 113 milliards de francs CFA était alors annoncée. Comme dans de très nombreux autres pays, l'implication directe de la FAO dans la rédaction se traduit par une structuration du PNSA du Mali essentiellement autour d'objectifs agricoles (Fouilleux, 2008) ; par sa nature, cette initiative va clairement dans le sens des choix du ministère de l'Agriculture d'asseoir et de concentrer la politique de sécurité alimentaire malienne sur la question de la production et de la productivité agricoles.

Le Fonds International de Développement Agricole (FIDA) est également étroitement impliqué dans les politiques de sécurité alimentaire au Mali. Comme la FAO, le FIDA a tendance à élaborer des stratégies prêtes à l'emploi au niveau de son siège romain et à fournir des « experts », consultants nationaux et/ou internationaux, pour les adapter pays par pays. Une des particularités de l'action du FIDA est son haut degré de ciblage. Le FIDA gère actuellement quatre programmes distincts, eux-mêmes financés à partir de fonds d'origines diverses : le *Programme d'Investissement et de Développement Rural des Régions du Nord* (PIDRN, sur 2006-2012), le *Programme Fonds de Développement en Zone Sahélienne* (FODESA, sur la période 2007-2013), le *Programme Intégré de Développement Rural de la Région de Kidal* (PDRK, sur 2000-2009), pour un total de 59 milliards de francs CFA, ainsi qu'un programme de Micro-finance Rurale (PMR, 2008-2012). Le *Programme de Sécurité Alimentaire et des Revenus dans la Région de Kidal* (PSARK), initialement financé par le FIDA entre 1990 et 1999, est désormais pris en charge par la *Banque Interafricaine de Développement* et l'OPEP. Ces différents programmes mènent tous des activités d'investissement dans l'irrigation, de soutien à l'activité économique et à la création de revenu, d'amélioration de l'accès aux services de base et des capacités des populations vulnérables, tout en ciblant explicitement les catégories de populations pastorales, vulnérables, jeunes et femmes.

Enfin, il faut souligner le rôle central du *Programme Alimentaire Mondial* (PAM) dans les politiques de sécurité alimentaire sur le territoire malien. S'il finance la production de nombreuses études, il est également directement impliqué dans le suivi et la mise en œuvre des politiques nationales : depuis plusieurs décennies, le PAM assure en effet le secrétariat du PRMC ainsi que la coordination bailleurs/Etat. Comme dans le reste du monde entier, la mission principale et historique du PAM est la gestion des crises et la distribution de l'aide alimentaire. Suite aux critiques auxquelles ont donné lieu ses actions, et en particulier les distributions gratuites d'aliments issus des surplus agricoles des pays riches (USA en particulier) qui déstabilisaient les marchés locaux et les agricultures locales, il a progressivement réorienté son action : il privilégie désormais les achats d'aliments locaux ou issus de la sous-région, il limite l'aide gratuite à des cas extrêmes et distribue l'aide sous d'autres formes : « *cash/food for work* », « *food for education* ». Au Mali, comme ailleurs, le PAM mène une importante activité de distribution d'aide alimentaire via les cantines scolaires. Si, comme on l'a souligné plus haut la FAO et le Ministère de l'Agriculture partagent une même vision « agricole et 'productiviste' » dans la définition des problèmes et des solutions à leur apporter, le PAM semble miser quant à lui sur le CSA, qui l'abrite par ailleurs formellement. Le PAM apparaît ainsi, avec l'USAID (est-ce un hasard quand on connaît le lien historique entre les deux institutions ?), comme un des principaux « *think tank* » du CSA. Il a par exemple réalisé avec l'Unicef et sous le couvert du CSA, une étude sur la sécurité alimentaire et la vulnérabilité au Mali<sup>414</sup> afin d'explorer, sur l'ensemble du territoire national, les différentes composantes de la

<sup>413</sup> Ses activités pour ces trois années ont porté sur des démonstrations et des tests dans plusieurs domaines comme la maîtrise de l'eau (irrigation), l'intensification des cultures (riz, maïs, maraîchage), la diversification (petits crédits aux groupements féminins, embouche bovine et ovine, aviculture traditionnelle améliorée, apiculture, technologies de conservation et de transformation).

<sup>414</sup> PAM-UNICEF, 2006, Mali. *Analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (CFSVA)*. UE CSA. Rapport, 94 p.

sécurité alimentaire dont l'accessibilité, la stabilité dans le temps et les stratégies des ménages pour y faire face. Cette étude utilisant une approche complexe et « scientifique » de la sécurité et de la vulnérabilité alimentaires donne des résultats exhaustifs sur le pays, apparaît comme un document de référence dans le domaine, sans pour autant être forcément ni citée ni utilisée directement par les acteurs politiques - CSA inclus, du fait sans doute de son haut degré de technicité.

Concernant les donateurs bilatéraux, on a déjà évoqué la France, l'Union Européenne, les Pays Bas, le Canada, les Etats Unis, et l'Allemagne, six des sept financeurs du PRMC depuis l'origine, ou encore la présence de la France à travers des assistants techniques, et sa participation active au processus d'élaboration de la LOA malienne par exemple. On pourrait également citer la coopération libyenne, active de longue date au Mali, qui finance par exemple une partie de l'Initiative Riz promue par le Ministère de l'Agriculture, en collaboration avec la Chine. Mais on peut évoquer aussi parmi maints autres exemples le Projet de Mobilisation des Initiatives en Matière de Sécurité Alimentaire au Mali (PROMISAM), mis en place en octobre 2004, lancé par la Michigan State University (MSU) et financé par la coopération états-unienne (USAID), également basé sur une assistance technique pour la mise en œuvre de la *Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire* (SNSA). L'USAID est par ailleurs particulièrement active et depuis longtemps dans le financement d'expertises et de recherche sur la question de la sécurité alimentaire au Mali<sup>415</sup> ou, et dans le financement d'un outil d'information sur les crises alimentaires dans le Sahel (FEWS NET).

Les bailleurs de fonds bi et multilatéraux sont donc particulièrement actifs sur les questions de sécurité alimentaire au Mali et demeurent des rouages indispensables, ne serait-ce par les ressources financières qu'ils apportent au fonctionnement des politiques. Cependant, l'importance de l'aide extérieure n'exclut par une volonté d'autonomie. La gestion de la sécurité alimentaire est clairement affirmée comme une prérogative de l'Etat malien. Elle apparaît clairement comme un « lieu » d'affirmation d'autonomie. Le gouvernement malien entend piloter la sécurité alimentaire tout en acceptant d'ailleurs la discussion tant en interne entre les différents niveaux décentralisés de l'Etat et entre CSA et ministères -notamment le ministère des finances et le ministère de l'agriculture, qu'en externe, vis-à-vis des acteurs non étatiques et des bailleurs. C'est d'ailleurs le mandat du CSA que de coordonner les différentes actions et de rechercher à établir des compromis plus ou moins stables autour des outils mis en œuvre. La coexistence évoquée au point I.1 des deux stocks physiques de céréales (SNI et SNA) gérés selon des logiques différentes (l'une en cohérence avec les positions des bailleurs, l'autre en complète opposition) illustre bien à la fois cette recherche de coopération et cette revendication d'autonomie : « *Le SNI a été créé après la crise de 2004-2005 car tous les signaux étaient au rouge. Les partenaires [les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux] ne voulaient pas de distributions alimentaires gratuites mais le Président a pris ses responsabilités et il a distribué à son peuple* »<sup>416</sup>.

### 1.3. Les organisations non gouvernementales

Enfin, une autre catégorie d'acteurs, privés cette fois, à prendre en compte si l'on veut comprendre la complexité des dispositifs et la multiplicité des approches de la sécurité alimentaire au Mali, est celle des Organisations Non Gouvernementales (ONG). Parmi de nombreuses autres, *Care International*, *Action contre la Faim* et *Agro Action Allemande* sont les ONG internationales les plus importantes intervenant dans la sécurité alimentaire au Mali. Très présentes depuis de nombreuses années, elles interviennent en situation d'urgence lors des crises alimentaires, mais travaillent également à leur prévention à travers des projets de développement dans les secteurs de l'agriculture, de la santé et du « développement économique ou communautaire ». D'une manière générale, leurs actions répondent à une logique de ciblage : ciblage de villages et, au sein de ces villages, ciblage de catégorie et de personnes particulières (très vulnérables, enfants, pasteurs, femmes, etc.). En termes de « vision » de la sécurité alimentaire défendue, elles ont toutes, avant tout, une approche très intégrée de la malnutrition infantile, qu'elles entendent réduire. Elles utilisent plus ou moins explicitement le schéma conceptuel de l'UNICEF, qui présente les causes de la malnutrition infanto-juvénile comme la combinaison de trois causes : insécurité alimentaire, insuffisance de système de santé, et insuffisance de soins maternels. Chacune des causes est travaillée spécifiquement selon les contextes et des actions sont ainsi mises en œuvre pour résoudre

<sup>415</sup> Cf. par exemple les travaux de Tefft *et al.* (2000) sur le lien entre la croissance agricole et la nutrition des enfants, ou Staatz *et al.* (1989) sur la libéralisation des filières céréalières.

<sup>416</sup> Entretien, CSA, Bamako, janvier 2006.



des problèmes identifiés que ce soit à un niveau médical (dans les cas d'urgence mais pas seulement) ou d'approvisionnement en aliment (production) ou de ressources (activités génératrices de revenus) ou d'éducation à la santé. Elles s'appuient généralement sur des études précisément chiffrées et détaillées produites par elles-mêmes, sur lesquelles nous reviendrons dans la seconde partie. Nous présentons ici trois de ces ONG à titre d'illustration, tout en soulignant qu'elles ne sont pas les seules présentes et actives.

L'ONG *Care International* est présente au Mali depuis 1975 et y conduit actuellement 19 projets, en majorité des projets de développement. Le projet SAPI (*Food Security through Irrigation Development*) par exemple a ainsi pour objectif d'améliorer la qualité de vie (*livelihood quality*) de 7500 ménages des plaines de la région de Mopti à l'horizon 2011. A cette fin, il vise à augmenter la production de riz<sup>417</sup>, développer les activités génératrices de revenu, améliorer l'organisation des associations inter-villageoises et développer les systèmes d'épargne et de crédit (CARE, 2008). On peut également citer le projet « *Good Nutrition for Children Now* », qui, d'ici 2012, veut contribuer à réduire la malnutrition des enfants âgés jusqu'à 5 ans, améliorer « la compréhension des causes sociales de la malnutrition par la création d'une capacité institutionnelle endogène assurant un meilleur accès à la connaissance, au pouvoir et aux ressources de sécurité alimentaire des jeunes gens et adultes » de 5600 familles vulnérables des 4 communes ciblées (18000 personnes environ) dans le district de Bandiagara (région de Mopti). Outre ses actions sur le terrain, l'ONG alloue d'importantes ressources à la conduite d'activités conceptuelles et analytiques, de recherche-action, de tests de nouvelles solutions alimentaires, etc. Elle a recruté de nombreux maliens dont un grand nombre de cadres.

*Action contre la Faim* est une ONG d'origine française désormais organisée en réseau international avec 5 sièges différents (Paris, Londres, Madrid, New-York et Montréal). Au Mali c'est la branche espagnole qui conduit les activités, avec un personnel local important et plusieurs expatriés dans le domaine de la nutrition et de la sécurité alimentaire. Leur objectif est de « Renforcer les capacités des ménages, des communautés, des institutions à analyser et à répondre aux besoins de sécurité alimentaire et nutritionnel des populations vulnérables ». ACF positionne clairement ses activités sur des actions conjoncturelles, d'urgence, d'une part, et sur des actions structurelles, de long terme aussi bien dans le domaine de la malnutrition (santé) que dans le domaine du développement agricole et pastoral. Son intervention s'organise autour de 3 axes. Le premier porte sur le dépistage et la prise en charge de la malnutrition aiguë au niveau des hôpitaux et des Centres de Santé. Le second porte sur la prévention de la malnutrition aiguë à travers des programmes d'amélioration des pratiques de soins et alimentaires pour les jeunes enfants, de l'amélioration de l'accès à l'eau potable, une surveillance nutritionnelle, un système d'alerte sur la sécurité alimentaire etc. Le Troisième axe concerne la « protection des moyens de subsistance » grâce à l'amélioration des disponibilités et de l'accessibilité alimentaire, l'organisation des producteurs, l'amélioration de la gestion des stocks d'intrants et de produits, l'aménagement et l'amélioration des productions agro-pastorales (ACF, 2007). L'ONG intervient dans la région de Gao, dans la vallée du fleuve Niger, dans la région de Kidal avec les populations pastorales et dans la région de Kayes (cercle de Kita). ACF est également étroitement associée aux activités de l'Etat malien, notamment à travers sa participation aux réunions organisées par le Commissariat à la sécurité Alimentaire.

*Agro Action Allemande* (AAA), fondée en 1962, intervient au Mali depuis 1967. Elle a pour but de lutter contre la faim dans le monde et développe de nombreuses actions dans le domaine de l'agriculture. AAA intervient tant au moment des crises, en partenariat avec le PAM et le CSA, qu'en prévention. Par exemple, c'est cette ONG qui a été chargée d'organiser et de mettre en œuvre les ventes subventionnées dans les régions du Nord et les zones dites « économiquement vulnérables » qu'avaient déterminées le SAPlors de la crise de 2005. L'UE et le PAM sont les principaux partenaires de AAA.

Le fait que les ONG internationales déploient ainsi des politiques autonomes sur le terrain provoque parfois de graves tensions, comme cela a été le cas au Niger, voisin immédiat du Mali, à l'occasion de la crise de 2004-2005 : MSF ayant fortement critiqué l'action -ou plutôt l'inaction- du gouvernement et cette critique ayant été fortement médiatisée, un conflit grave s'est ouvert entre le gouvernement et l'ONG, à tel point que MSF est actuellement menacée d'expulsion du Niger. Au Mali, le conflit n'est pas médiatisé, et n'atteint pas les sommets que l'on constate au Niger : cependant, bien qu'elles ne soient pas exprimées officiellement, les critiques de l'action du

---

<sup>417</sup>L'objectif est d'augmenter la production de 28100 tonnes sur 20300 ha : on notera la précision des chiffres annoncés.

gouvernement par les ONG existent. Mais elles sont intégrées dans le jeu politique malien, notamment à travers la tenue de réunions régulières entre les structures de l'Etat, les bailleurs et les ONG, le discours officiel mettant en avant la concertation et le compromis comme valeurs fondatrices et structurantes de la société malienne -ce que de nombreux auteurs considèrent comme une stratégie explicite de gouvernement par ATT.

Mais considérant tant cet ensemble de valeurs mis en avant que l'engouement international de ces dernières décennies en faveur de la « société civile », acteur présenté comme essentiel et moteur du processus de démocratisation (Otayek, 2002 ; Thriot, 2002), la question de la participation des associations et citoyens maliens au débat sur la sécurité alimentaire reste ouverte. Nos enquêtes ne nous ont donné l'occasion de repérer que deux acteurs prétendant y participer : l'APCAM d'une part, Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali qui joue, elle un rôle essentiel dans la programmation et la mise en œuvre de la politique agricole malienne, et l'ASCOMA d'autre part, Association des Consommateurs du Mali, qui déploie essentiellement des activités de plaidoyer autour des questions de sécurité sanitaire des aliments, en lien avec l'Association Internationale des Consommateurs. De fait, les organisations de producteurs agricoles au Mali sont relativement actives et visibles (Bélières *et al*, 2008). La stratégie d'ouverture du Ministère de l'Agriculture vers les Organisations de producteurs (OP), notamment lors de la définition de la Loi d'Orientation Agricole, lui a donné une légitimité et une caution démocratique, appréciée tant par les agriculteurs que par les bailleurs -dont en particulier la France, qui a encouragé ce processus de concertation MA/OP via la mise à disposition d'assistants techniques notamment. En revanche, les organisations de consommateurs ou de citoyens intervenant spécifiquement sur la question de la sécurité alimentaire soit n'existent pas soit sont relativement peu visibles. Et en regard du MA, le CSA apparaît bien peu lié à la « société civile », si ce n'est au travers des réunions organisées avec les ONG, qui peuvent aussi amener des formes de légitimation importante (notamment vis-à-vis des bailleurs dont la participation est un leitmotiv), mais dont bien peu sont maliennes.

## 2. Les statistiques sur la sécurité alimentaire et leurs usages

De même qu'Alain Desrozières (2003) souligne que les outils de rationalisation -dont en particulier les statistiques, les façons de penser la société et les politiques visant à agir sur cette société sont co-construites dans des configurations cohérentes, bien que souvent entremêlées, et qu'elles doivent être analysées comme telles, il nous semble essentiel de souligner le caractère crucial joué par les statistiques et le lien étroit qu'elles entretiennent avec les politiques de sécurité alimentaire au Mali.

Les nombres et les statistiques sont en effet omniprésents et font partie intégrante, au Mali comme ailleurs, des outils d'aide à la définition et à la réalisation des politiques. Les différents acteurs impliqués produisent et/ou utilisent tous des statistiques en plus ou moins grandes quantités, que ce soit pour un usage interne (programmation et/ou suivi des actions) ou externe (plaidoyer, ou justification pour appui financier). Les structures nationales de production de données statistiques sont, en ce qui concerne la sécurité alimentaire, essentiellement, le SAP et ses services déconcentrés dans les villages. Le SAP suit la situation des différents villages en termes de surfaces cultivées, stocks, migrations, prix, en référence à une « norme » et note les variations vis à vis de la norme (Boulanger *et al*, 2004). Le SAP analyse également les données sur les marchés, produites par l'*Observatoire des Marchés Agricoles* et la *Cellule de Planification et de Statistiques* (CPS) du Ministère de l'Agriculture, ainsi que les données de la *Direction de la Statistique et de l'Information* (DNSI) du Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire. Pour le volet nutrition, il utilise les données de la CPS du Ministère de la Santé et les résultats des enquêtes « Démographie Santé ».

Comme on l'a déjà évoqué plus haut, parallèlement au travail de collecte et de suivi régulier réalisé par le SAP, le CSA soutient des études de référence, comme celle réalisée en décembre 2005 par le PAM et l'UNICEF sur l'analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (PAM-UNICEF, 2006). Parmi leurs nombreuses activités, les bailleurs internationaux et nationaux financent en effet des travaux incluant la production ou la mobilisation de statistiques. De nombreux rapports d'expertise, ouvrages, ainsi que des articles scientifiques ont ainsi été produits dans les années 90-2000 concernant les systèmes d'information (Boulanger *et al.*, 2004), l'évaluation du PRMC (Ouedraogo *et al.*, 2004) et la politique de libéralisation (Egg, 1999 ; Staatz *et al.*, 1989). La création et le soutien du réseau FEWS NET (*Famine Early Warning Systems Network*) qui collecte et diffuse des informations en matière « d'alerte précoce et de vulnérabilité sur des questions de

sécurité alimentaires en évolution »<sup>418</sup> par l'USAID est un autre exemple. Les ONG internationales sont également actives dans ce champ, dont notamment ACF ou Care déjà évoquées, et réalisent régulièrement des enquêtes et des analyses sur leur région d'intervention. L'ONG Afrique Verte Mali publie également régulièrement des bulletins d'information dans ce domaine.

Ces différents travaux rassemblent des données et effectuent des calculs, des « comptages » concernant trois types d'objets principaux : les aliments, les prix et les revenus, et les malades. Comme l'a montré la partie précédente, on retrouve ces différents objets à des degrés divers dans les préoccupations des différents acteurs des politiques de sécurité alimentaire au Mali, mais ces trois types de « comptages » renvoient à des approches distinctes - bien que souvent complémentaires - des questions et des politiques de sécurité alimentaire : une approche en termes de production et de quantités produites, une approche en termes de pauvreté et de vulnérabilité, et une approche en terme de santé et de nutrition.

## 2. 1. Le comptage des aliments : les tonnes, les kilogrammes et les calories

Les statistiques les plus classiques concernent les quantités de produits exprimées le plus souvent en tonnes ou en kilogrammes et parfois en calories ou en grammes, par habitant ou par région, produites, échangées ou consommées, par an ou par jour (calories). Les tonnages en particulier sont une référence constante dans les discours au sujet de la sécurité alimentaire : tout le monde parle de tonnes à tous les sujets. A titre indicatif, la compilation des textes de retranscription des 38 entretiens menés au cours de ce programme de recherche contient 392 fois le mot « tonnes » ou « tonnages » : on parle du tonnage de céréales produites, exportées, importées, détaxées par le gouvernement ; du nombre de tonnes du stock national de Sécurité, de combien il devrait être, du tonnage des banques de céréales, etc.

D'un point de vue plus formel, les données concernant les productions agricoles et alimentaires sont collectées par les services statistiques du ministère de l'agriculture (CPS). Les données de consommation sont produites par la *Direction Nationale de la Statistique* (DNSI), à travers des enquêtes dites « budget consommation ». Au Mali, deux très grandes enquêtes de ce type ont été réalisées sur des échantillons de plusieurs milliers de ménages, dispersés dans l'ensemble du pays, et représentatif de la population nationale. Il s'agit de l'enquête budget consommation de 1988-89 et de l'enquête malienne d'évaluation de la pauvreté (EMEP) de 2001. Les résultats concernant l'alimentation ont été publiés dans différents rapports (DNSI, 1991, Séméga 1991, DNSI, 2003). Ces rapports expriment de façon agrégée pour le pays, selon le milieu (urbain/rural), la région, la provenance (achats, dons autoproductions...) les quantités consommées de chaque produit alimentaire<sup>419</sup>.

Cette quantité de céréales consommée par personne est une donnée importante car elle est utilisée dans le « bilan céréalier » national pour estimer, selon la méthodologie de la FAO, les disponibilités alimentaires pour le pays exprimées en tonnes. Le bilan comprend d'un coté les disponibilités (production + importations + stocks - exportations), et de l'autre la consommation alimentaire exprimée en tonnes et en kg/habitant. Ces données sont également parfois exprimées en protéines par jour et calories par jour dans les bilans alimentaires (CILSS, 2004 b). Le déclenchement de l'aide alimentaire conjoncturelle dépend en grande partie de la production de cet indicateur de disponibilité de céréales qui entre avec d'autres éléments dans le système d'alerte précoce. Le bilan céréalier est l'un des plus anciens indicateurs chiffré, et il est actuellement l'un des seuls qui soit cité explicitement par les membres du CSA. Chaque année, vers le mois d'octobre, les premières prévisions du bilan sont données et selon les résultats, l'Etat et les différents bailleurs de fonds, avec le PAM comme coordonnateur décident des mesures d'aide d'urgence à mettre en œuvre.

Au Mali, la quantité de céréales moyenne consommée par personne a été l'objet de discussions animées en 2005. La de la DNSI a été vivement critiquée, sans doute un peu injustement, au cours de cette discussion. Dans les documents qu'elle a produits (enquête EMEP), les quantités consommées agrégées au niveau national semblent cohérentes avec les « dire

<sup>418</sup> Site web : <http://www.fews.net/Pages/default.aspx?l=fr>.

<sup>419</sup> Par exemple, dans le rapport EMEP (DNSI, 2003) on apprend que la consommation totale de mil pour le pays était égale en 2001 à 1 114 449 498 kg (p.87). En 88-89, les rapports de l'enquête EBC présentent les mêmes résultats (par exemple la consommation de mil pour le pays s'élève à 670 019 900 kg (DNSI, 1994 (a) p.12). Des chiffres sont également présentés par grands groupes alimentaires. On apprend ainsi par exemple que la consommation moyenne de céréales était égale à 202,12 kg/personne et par an. (p 13).

d'experts », mais les données exprimées en kg/personne/an sont incorrectes<sup>420</sup> du fait d'un problème de calcul lié au logiciel utilisé<sup>421</sup>. Cette erreur de calcul a coûté cher en crédibilité à la DNSI à l'époque. Elle révèle néanmoins, non pas une enquête globale de mauvaise qualité (puisque une fois l'erreur de calcul corrigée, les résultats sont cohérents entre eux et apparaissent plus solides), mais un traitement trop rapide d'une énorme quantité d'informations, réalisé avec trop peu de moyens humains. En faisant à nouveau les calculs à partir des bons tableaux (p.87), on trouve ainsi une consommation moyenne de céréales de 181,1 kg/an/habitant, un calcul qui n'a néanmoins pas été fait à l'époque. En revanche, une controverse a eu lieu ensuite entre les différents ministères pour dire quel était le bon chiffre, la bonne « norme de consommation » (quantité moyenne de céréales consommées par personne et par an). Non seulement l'ensemble des acteurs de la sécurité alimentaire comptait sur le ministère du Plan et la *Direction Nationale de la Statistique* (DNSI) qui venaient de dépenser plusieurs centaines de millions de francs CFA dans l'EMEP pour actualiser la « norme » alimentaire. Mais tant la DNSI que le Ministère des Finances, et la Banque Mondiale souhaitaient que l'EMEP « serve » effectivement à cela et soit reconnue pour cela. Mais la norme proposée était tellement éloignée de la réalité que chacun s'est retrouvé fort mal à l'aise : le gouvernement malien refusait de reconnaître qu'une erreur avait été faite et les bailleurs et les experts, au sein du PRMC en particulier, ne pouvaient accepter un niveau aussi élevé de consommation de céréales. La solution a ainsi consisté à s'arranger des chiffres, en ayant recours à une norme négociée avec le CILSS, le consensus s'étant finalement établi autour de 214 kg/an/habitant.

Cet exemple illustre l'importance de cette donnée « norme de consommation », qui est décisive non seulement dans le déclenchement de l'aide alimentaire et dans le niveau de cette aide, mais également et surtout dans l'élaboration de la stratégie et la communication du CSA. Il rappelle aussi le manque de moyens dont disposent les statisticiens nationaux pour établir des références solides, et, en contrepoint, les solutions qui y sont apportées grâce au recours au réseau régional (CILSS, 2004 b).

Le bilan céréalier est l'objet de débats entre ceux qui veulent le conserver mais en améliorer la qualité et ceux qui le considèrent comme un instrument obsolète. Les premiers ne le remettent pas en cause en tant qu'instrument mais veulent d'une part améliorer la qualité des données collectées pour le calculer (aussi bien au niveau de la production que de la consommation) et d'autre part élargir le « champ » couvert, à la fois en termes d'aliments (y inclure la viande par exemple) ce qui reviendrait à le transformer en « bilan alimentaire », et en termes de couverture géographique, ce qui reviendrait à réaliser un bilan céréalier ou alimentaire sous régional. Les seconds, s'appuient sur des considérations maintenant anciennes au niveau des institutions internationales (BM, 1982, FAO) et remettent en cause le bilan céréalier comme unique indicateur de sécurité alimentaire. Soit en arguant de l'inégalité d'accès économique aux aliments (approche en termes de pauvreté et d'inégalités, mise en avant par la banque mondiale) soit d'arguments nutritionnels : la santé des personnes (enfants ou adultes) n'est pas forcément corrélée à la disponibilité alimentaire de la région.

Mais si ces bilans restent centraux dans les décisions d'allocation de l'aide d'urgence, de nombreuses autres statistiques sont produites pour les compléter, en particulier concernant les prix des denrées alimentaires et l'état nutritionnel des populations.

## 2. 2. Le comptage de l'argent : la pauvreté et les prix

Les prix sont également l'objet de toutes les attentions : ils ont ainsi été cités 326 fois au cours de nos 38 entretiens compilés sous différentes formes : « prix du mil », « les prix ont flambé », « prix du coton », « prix du riz », « prix mondial du riz », « effet de la politique de détaxation sur les prix », « système d'information sur les prix », « le pays ne peut pas stabiliser les prix », « le prix du sac de céréales », « les prix en période de crise et en période d'abondance », « les prix au consommateurs », « le prix des intrants », « prix stabilisés », « prix garantis », « le prix de la kola et la corruption qui augmente », « le prix du savon (tout augmente) », etc.

<sup>420</sup> 279,6 kg/personne et par an, cité dans le rapport CSA, 2005 qui reprend les résultats de EMEP, DNSI, 2003, p. 122.

<sup>421</sup> Il ne comptabilise pas les consommations nulles de la base de données pour faire le calcul de moyenne. Aussi, si on divise l'agrégat national par la population, on obtient des résultats individuels cohérents avec les références communément admises en consommation de céréales dans la région.

Comme on l'a expliqué plus haut, avant la libéralisation et le démantèlement des offices céréaliers, les prix étaient administrés et les échanges de céréales étaient contrôlés par l'Etat à travers l'OPAM. Le processus de libéralisation s'est accompagné à la fois d'une augmentation du commerce, des échanges et de la production. Mais les prix, qui sont désormais régulés par les marchés uniquement - et marginalement par les politiques fiscales et les ventes à prix modéré dans les programmes d'aide d'urgence, sont, au moins depuis 1994<sup>422</sup>, particulièrement instables. Cette instabilité chronique en fait un élément particulièrement crucial sur le plan politique, illustré dans cet extrait d'entretien avec un haut responsable du CSA : « *Par exemple, connaissez-vous le prix actuel du sac de céréales ? Eh bien il était de 6 500 francs CFA en février. Et en période de soudure ? Eh bien en période de soudure l'année dernière, le prix est monté à 28 000 CFA. Oui ! 28 000 francs CFA. D'ailleurs l'année dernière on a failli sauter. C'était une bombe ! On a eu très peur de la situation. C'est pour ça que les autorités sont en train de sensibiliser.* »

Plusieurs systèmes produisent des statistiques de prix. L'OMA, *Observatoire des Marchés Agricoles*, collecte des prix payés aux producteurs dans plusieurs zones du Mali, les prix de gros sur des marchés type et des prix de détail au consommateur pour les céréales considérées comme les plus importantes pour la sécurité alimentaire du pays. Les prix sont observés à intervalles réguliers, et comparés dans un système expert (Boulanger et al., 2004), à ceux des années précédentes. S'ils dépassent un certain niveau, les experts envoient des observateurs sur le terrain pour comprendre pourquoi et compléter avec d'autres indicateurs. Ainsi, comme dans le cas du bilan, l'observation des prix produits par l'OMA a un effet direct et opérationnel. La DNSI dispose également d'un dispositif de suivi des prix à la consommation. Ce système a pour vocation de calculer un indice des prix et un indice d'inflation. Il a une vocation macro-économique plus vaste et ne concerne pas l'agriculture mais l'ensemble des biens de consommation alimentaire et non alimentaire. Les prix de la DNSI -jamais cités au cours de nos 38 entretiens par exemple- ne semblent pas connus en dehors de cercles d'experts et de scientifiques spécialisés.

On peut rapprocher des statistiques de prix, les statistiques s'intéressant aux revenus et à la pauvreté. La DNSI produit des travaux réguliers dans ce domaine, estimant en particulier l'évolution de la « ligne de pauvreté » malienne, à partir de l'EMEP (DNSI, 2004). La « ligne » ou « seuil » de pauvreté est calculée à partir des enquêtes budget consommation et représente le niveau de consommation au dessous duquel les individus sont considérés comme « pauvres ». La DNSI développe une approche alimentaire et nutritionnelle de la pauvreté, en choisissant d'estimer le seuil de pauvreté à partir du budget alimentaire minimum pour acheter une alimentation qui fournit 2450 calories/jour et par personne<sup>423</sup>. De même que l'EMEP ces travaux font partie intégrante du dispositif de lutte contre la pauvreté. Financée par Banque Mondiale, elle permet de décrire l'état de la pauvreté dans chaque pays, et répétée quelques années plus tard, d'évaluer l'impact des mesures de lutte contre la pauvreté. Les statisticiens économistes spécialisés dans l'analyse des enquêtes de cette taille sont relativement peu nombreux dans les institutions maliennes et dispersés entre le service statistique national (DNSI) du ministère du Plan, les services des différents ministères sectoriels (Santé, Agriculture) et une structure relativement nouvelle, soutenue par le PNUD et spécialisée dans l'analyse de la pauvreté : l'Observatoire du développement humain. Celui-ci a publié en 2006 le « profil de pauvreté 2001 » du Mali (ODHD, 2006)<sup>424</sup>, qui décrit, à partir d'une analyse spécifique de l'EMEP, un bilan détaillé des différentes caractéristiques de la pauvreté et des inégalités au Mali. Sévérité, profondeur et incidence de la pauvreté sont définis et cartographiés par commune et par cercles. Ces deux rapports d'analyse statistiques sur la pauvreté (DNSI, 2004) et (ODHD, 2006) réalisés à partir de la même enquête, qui donnent des résultats proches, reflètent la concurrence existant entre la Banque Mondiale et le PNUD pour la production des données et la nécessité pour chacune de ces institutions de se rendre visible et légitime à travers des rapports scientifiques chiffrés. Quoi qu'il en soit, on remarque que ces indicateurs de pauvreté sont repris au niveau macro-économique (notamment dans les documents du CSLP), mais

<sup>422</sup> Des séries statistiques sur les prix au Mali ont commencé à être disponible après la dévaluation de décembre 1993.

<sup>423</sup> DNSI, 2004, p. 29. Elle distingue par ailleurs les dépenses non alimentaires des personnes pauvres pour donner un seuil de pauvreté alimentaire et non alimentaire.

<sup>424</sup> Ce rapport reprend des résultats publiés précédemment (DNSI, 2004) et les approfondit. Il rappelle ainsi que la ligne de pauvreté était évaluée en 2001 à 144.000 francs CFA/personne et par an et que 68% des maliens vivaient en dessous de ce seuil et que les pauvres sont majoritairement localisés en milieu rural. Il note également que « *paradoxalement la pauvreté est plus présente dans les régions ayant de fortes potentialités agricoles (Mopti, Sikasso et Koulikoro) puisque ¾ des populations de ces régions vivent au dessous du seuil de pauvreté* ».

relativement peu *in fine* dans les argumentaires du CSA ou des ONG intervenant dans la sécurité alimentaire, sauf à un niveau très général, car ceux-ci produisent leurs propres études de vulnérabilité et de pauvreté, en utilisant leurs méthodologies et leurs ressources propres.

### 2. 3. Le comptage des malades : évaluations nutritionnelles

La nutrition est désormais considérée, avec la disponibilité et l'accès, comme le « troisième pilier » de la sécurité alimentaire. La malnutrition fait partie intégrante des préoccupations des acteurs de la sécurité alimentaire et s'ils s'expriment plus souvent sur les disponibilités (« tonnages ») et les prix, les revenus et l'accessibilité, l'aspect nutritionnel a également été très souvent cité (environ 200 fois dans nos 38 entretiens).

Les interventions visant à améliorer l'état nutritionnel des individus portent sur l'une des trois grands facteurs explicatifs (causaux) de la malnutrition : la sécurité alimentaire, la santé, l'éducation maternelle. Ces interventions sont le fait d'acteurs spécialisés : agronomes, économistes pour le premier axe, nutritionnistes, médecins, pour le second, médecins, sociologues, spécialistes de la communication pour le dernier. Chaque spécialiste a une histoire et une façon de travailler spécifique, des programmes spécifiques qui font que les projets se spécialisent vers l'un ou l'autre aspect, et la coordination souvent difficile des politiques nutritionnelles et de sécurité alimentaires (Le Bihan et *al.*, 2002).

Au Mali, les statistiques nationales concernant la situation nutritionnelle des individus sont produits classiquement par le ministère de la santé à travers les Enquêtes Démographie Santé (EDS) qui, à l'image des enquêtes budget-consommation ou de pauvreté, ambitionnent de donner une image représentative du pays et de ses subdivisions administratives (régions, cercles). Les statistiques nutritionnelles sont produites avec d'autres indicateurs chiffrés concernant l'état de santé des individus, l'état du système sanitaire, le taux de couverture en centres de soins, le niveau de fonctionnement de ce système, dans une logique médicale de pilotage de la santé publique. Les données des enquêtes EDS sont citées par les acteurs agissant explicitement dans la gestion de la sécurité alimentaire comme cadre de référence nationale, et sont complétées par des enquêtes spécifiques contenant des volets nutritionnels. Parmi ces enquêtes spécifiques, on a identifié celle du PAM-UNICEF (2006), en collaboration avec le CSA, à vocation nationale et celles, à portée plus locale, des ONG telles que Care ou ACF.

Plusieurs indicateurs anthropométriques pour décrire de façon synthétique la malnutrition des enfants et celle des adultes sont utilisés de façon standardisée au Mali comme dans le monde entier. Pour les enfants, trois grands chiffres sont calculés pour un échantillon de population d'enfants de un à cinq ans: rapports entre poids/âge (insuffisance pondérale), poids/taille (émaciation) et taille/âge (retard de croissance). La distribution de ces chiffres est comparée à celle d'une population « de référence » en bonne santé et riche, et on calcule la proportion d'enfants de la population étudiée qui est au dessous d'une valeur seuil (soit moins deux écarts type : on parle de malnutrition « modérée » ; ou moins trois écarts type, on parle de malnutrition « grave »). Pour les adultes, on considère l'indice de masse corporelle (IMC), qui correspond à la taille de la personne divisé par son poids au carré. Le chiffre obtenu est comparé à une norme supérieure et inférieure qui définit les seuils au delà desquels les personnes sont trop maigres ou en surpoids. Ces mesures anthropométriques sont à la fois simples à mettre en œuvre (mesure du poids et de la taille) et sophistiquées dans leur analyse : analyse de distribution d'une population par rapport à une population de référence.

Ces données comme celles sur la pauvreté ou la production font typiquement partie de l'arsenal de la communication des organisations internationales (OMS, FAO, PAM, BM, PNUD) qui les présentent sur leurs sites internet sous forme de tableaux standardisés et de texte de synthèse. Par exemple le site de la page « Profil nutritionnel » pour le Mali de la FAO déclare : « *au Mali, l'état nutritionnel des enfants âgés moins de cinq ans est très préoccupant. Les résultats de la dernière enquête nationale effectuée en 1996 révèlent des taux largement supérieurs aux normes établies par l'OMS: 11% sont émaciés (dont près de la moitié de façon sévère), 49% accusent un retard de croissance et 27% ont un poids insuffisant par rapport à leur âge. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle s'est considérablement détériorée au cours des dix dernières années. Les enquêtes Démographique et Santé de 1987 et 1995-96 montrent que pendant cette période les taux de malnutrition des enfants de moins de trois ans ont pratiquement doublé. Les différences au plan régional sont très marquées: ainsi la région de Kayes compte deux fois plus d'enfants émaciés que les autres régions (22% dont 14% atteint sévèrement); et les régions de Tombouctou/Gao (zones*

urbaines), Mopti et Sikasso enregistrent d'avantage d'enfants souffrant d'un retard de croissance (environ 55%). Compte tenu des trois indicateurs anthropométriques (poids/taille, taille/âge, poids/âge), la situation nutritionnelle est meilleure à Bamako et dans sa région Koulikoro. En ce qui concerne les adultes, les taux d'indice de Masse Corporelle (IMC) inférieurs à 18,5 montrent que la maigreur est plus fréquente chez les femmes que chez les hommes (19% contre 15%). Les fortes disparités régionales soulignent à nouveau une situation plus inquiétante dans la région de Kayes (25% des femmes et 18% des hommes ont un BMI < 18,5) »<sup>425</sup>.

Les ONG internationales participent également à la production de données. ACF par exemple produit de nombreuses études à base d'enquêtes anthropométriques et/ou socioéconomiques sur les régions où elle travaille. Ces études ont pour but de mieux cibler les propres actions d'ACF et d'argumenter auprès des bailleurs et des autorités pour engager des actions plus importantes et complémentaires. Par exemple l'étude produite en 2005 au Niger (ACF-E, 2005) a contribué à la prise de conscience de la crise alimentaire (Egg et al., 2006). Cette étude est présentée de façon très « scientifique » et sa méthodologie est décrite de façon minutieuse<sup>426</sup>. De la même façon, Care international produit des études spécifiques pour ses propres actions. En juin 2003, par exemple, l'ONG a produit deux rapports à partir d'enquêtes auprès de, respectivement, 365 et 618 ménages sur la vulnérabilité et les systèmes de vie des ménages en milieu rural de la région de Tombouctou et de Mopti (Seroussi et al., 2003, a et b).

Pour conclure sur cet aspect nutritionnel, il faut souligner qu'il est considéré comme un enjeu important par la plupart des acteurs de la sécurité alimentaire que nous avons interrogés. On constate néanmoins - de façon classique (le Bihan et al., 2002) - des relations pour le moins ténues entre politique de sécurité alimentaire et les politiques nutritionnelles. Bien qu'évoqués dans toutes les productions statistiques (y compris celles du PAM concernant la vulnérabilité et celles de l'EMEP ou de l'ODHD sur la pauvreté), les aspects nutritionnels, sont des variables sur lesquelles tant le CSA que le ministère de l'agriculture ont peu de capacité de contrôle direct, tout en espérant que leurs politiques de sécurité alimentaire aide à plus ou moins long terme à réduire de la malnutrition. Bien que l'ayant cherché, nous n'avons trouvé pas réussi à trouver de liens entre les actions du ministère de la santé et celles du CSA. Il apparaîtrait donc que seules les ONG aient les moyens de concevoir simultanément et de façon coordonnée des actions visant explicitement à lutter contre la malnutrition en attaquant simultanément ses différentes causes.

Pour finir, il semble bien que nos enquêtes aient validé notre hypothèse initiale selon laquelle les statistiques sont à la fois des outils de pilotage technique (pour connaître la population, la décrire et la cibler, suivre les performances de ces politiques) et comme outil de pouvoir et de légitimité. On observe ainsi une hypertrophie de la production de chiffres et d'indicateurs, tant au niveau de l'Etat que des ONG ou des institutions internationales, le chiffre apparaissant essentiellement comme une condition d'accès à la reconnaissance. Il semble cependant que la qualité des statistiques soit un enjeu souvent secondaire vis-à-vis de la nécessité de produire des chiffres, et ce quelque soit l'acteur. Hyperproduction de chiffres et faiblesse des argumentaires, analyses partielles ou lacunaires des relations entre les indicateurs. C'est l'impression qui se dégage à la lecture des multiples rapports des enquêtes statistiques sur la pauvreté, la vulnérabilité et la sous-alimentation, au point de rendre difficile d'en tirer des conclusions opérationnelles tellement les imbrications entre les différentes composantes soit de la sécurité alimentaire, soit de la sous-nutrition (encore plus compliquée) sont complexes. Pour autant, il semble qu'une forme d'accord tacite existe entre les différents acteurs sur des outils communs a minima : les seuils de pauvreté sont relativement admis, les méthodes de mesure de la malnutrition sont standardisées, les relevés des prix également, et l'ensemble des acteurs partagent une vision multi-causale de la sécurité alimentaire et intègre dans la compréhension du phénomène plus ou moins toutes ses dimensions.

\*\*\*\*

Les politiques de sécurité alimentaire dans le monde et au Mali connaissent des évolutions comparables, qui s'expliquent notamment par l'influence des institutions financières internationales (BM et FMI) sur les politiques en Afrique. Dans les années 1960-1970, la sécurité alimentaire est ainsi conçue comme un problème d'urbains essentiellement et les politiques mises

<sup>425</sup> <http://www.fao.org/ag/AGN/nutrition/MLI-f.stm>, consulté le 13 octobre 2008.

<sup>426</sup> L'étude a été réalisée de mi septembre à mi octobre 2006 dans les régions de Maradi et Tahoua auprès de 1061 enfants et 600 ménages de la zone agricole, 1040 enfants et 601 ménages de la zone agro-pastorale et 746 enfants et 602 ménages de la zone pastorale. L'échantillon a été sélectionné de façon aléatoire.

en œuvre visent à assurer un prix bas et un approvisionnement stable. Une structure monopolistique est chargée de cette politique-gestion des stocks, fixation et contrôle des prix au Mali (OPAM). Dans les années 1980, ce système, fort critiqué, est libéralisé pour une meilleure efficacité, et dans le même temps, un système de prévention et de gestion des crises est mis en place. Au Mali, c'est le *Programme de Restructuration du Marché Céréalière* qui organise tant la libéralisation du marché que la prévention/gestion des crises. Durant les décennies 1980-90, l'accent est mis sur l'ajustement structurel au niveau macro-économique, l'assainissement du budget de l'Etat, la démocratisation, et la sécurité alimentaire n'est plus un enjeu national. Elle concerne néanmoins les « zones à risques » sur lesquelles le PRMC assure une surveillance et intervient. La sécurité alimentaire est redevenue un enjeu national au début des années 2000 et on assiste à la multiplication des lois et structures en charge de ce domaine. On constate par ailleurs depuis cette période une réappropriation de ses politiques de sécurité alimentaire par le gouvernement malien, qui s'est notamment manifestée par la création du CSA, la définition de la loi d'orientation agricole, la constitution du comité technique de sécurité alimentaire.

Tous les acteurs de la sécurité alimentaire justifient leurs actions en évoquant des objectifs de solidarité humaine (lutter contre la malnutrition et la pauvreté) et des objectifs politiques divers (devenir une *puissance* agricole ; coordonner les actions). Justifier à la fois la logique technique de son action et la légitimité de celle-ci passe par la production de chiffres, statistiques et indicateurs, ce qui explique que chaque acteur ait son propre système autonome de production d'indicateurs et de statistiques chiffrés. Les résultats produits sont discutés lors des décisions de financement qui impliquent différents acteurs dont les objectifs ne sont pas forcément identiques : bailleurs/état dans le cas du déclenchement de l'aide d'urgence, ONG/bailleurs internationaux dans le cas de financement de projets spécifiques. En revanche, les statistiques en tant que telles ne semblent pas constituer un enjeu particulier. Bien qu'omniprésentes dans la mise en œuvre de différentes politiques dans lesquelles les logiques des financeurs et des maîtres d'œuvre sont convergentes (mise en place des banques de céréales, lancement de « l'initiative riz », programmes de réductions de lutte contre la pauvreté) elles ne sont pas discutées au niveau national. Ainsi, la plupart des multiples statistiques disponibles et affichées sont peu discutées et servent finalement plus d'outils de communication et de justification, visant à démontrer les capacités de chacun à évaluer et à suivre ses actions. La question de la qualité des données ne se pose par conséquent que peu souvent, ce que regrettent d'ailleurs de nombreux experts (Minvielle, 1994), tant il semble « admis » que dans un champ politique concurrentiel pour l'appropriation des ressources financières et de légitimité, ce ne soit pas tant le contenu des statistiques qui compte que la capacité à en afficher et à en produire.

## Bibliographie

- ACF-Espagne, 2008. *Projet d'Amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle du cercle de Kita (région de Kayes) au Mali*. Accion contra el hambre. ACF International Network. Bamako, Mali, 5 p. (sans date).
- ACF-Espagne, 2007. *Situation alimentaire et nutritionnelle au Nord Mali Régions de Gao et Kidal*. « Mieux comprendre pour mieux répondre ». ACF International Network. Août. 22 p.
- ACF-Espagne, 2005, *Etude de l'état nutritionnel et du taux brut de mortalité chez les enfants âgés de 6 à 59 mois des zones agricoles, agropastorales et pastorale des régions de Maradi et Tahoua Niger*. Novembre. Accion contra el hambre. Niamey, Niger. 51 p.
- Banque Mondiale, 1986, *La pauvreté et la faim, La sécurité alimentaire dans les pays en développement : problèmes et options*. Washington. 77 p.
- Baudais V. et Chauzal G., 2006, *Les partis politiques et l'« indépendance partisane » d'Amadou Toumani Touré, Politique Africaine*, n° 104, décembre, p.61-80.
- Baudais V. et Chauzal G., 2007, *Mali : les recettes d'une démocratisation réussie, Alternatives Internationales*, n° 34, Mars 2007
- Belières JF, Benoit-Cattin M., Barret L., Djouara H., Kébé D., 2008. *Les organisations de producteurs en zone cotonnière au Mali. Conditions d'émergence et perspectives. Economie Rurale*. N° 303-304-305, pp 22-38.
- Bocoum I, 2006. *Sécurité alimentaire et pauvreté au Sahel : Analyse de la sensibilité de la consommation des ménages aux prix*. Montpellier: Master Recherche EGDAAR. UM1/SupAgro.
- Boulanger P.-M., Michiels D., De Jaegher C. 2004. *Systèmes d'Information pour la Sécurité Alimentaire. L'expérience AEDES en Afrique*. Paris : L'Harmattan. 304 p.
- Club du Sahel 1999, *Les systèmes d'information sur la sécurité alimentaire dans le Sahel. Diagnostic et Perspectives*. CILSS OCDE. 114 p + annexes.
- CILSS, 2004. *Vingt ans de prévention des crises alimentaires au Sahel. Bilan et perspectives*. 88 p. Ouagadougou. Disponible sur internet.



- CILSS, 2004 (b). *Normes de consommation des principaux produits alimentaires dans les pays du CILSS*. Juillet. 67 p.
- CSA, 2005, *Programme national de Sécurité alimentaire (PNSA) de la période 2006-2015*. 1<sup>ère</sup> phase quinquennales (2006-2010). Draft révisé 1. 11 Mai, Rev5, Bamako.
- CSA, 2008, site internet, <http://www.csa-mali.org/>, consulté le 11 mars 2008 et le 20 novembre 2008
- CSA-CCSPSA, 2008, *Comité de Coordination et de Suivi des Programmes de Sécurité Alimentaire. Compte rendu de réunion de concertation entre le CSA et les partenaires du PRMC*. 28 mai 2008. 11 p. (Disponible sur internet, site du Csa.)
- CSCR, 2006, *Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté, 2007-2011*. CSLP 2eme génération. République du Mali. Décembre. 95 p. + annexes.
- Desrosiers A., 2003, *Historiciser l'action publique : l'Etat le marché et les statistiques*, In : Laborier P. et Trom D. (éds), *Historicités de l'action publique*, PUF, Paris, pp. 207-221.
- DNSI, 1991 (?) Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique. Ministère de l'économie, des finances et du plan, République du Mali. Année ? 1991 ? *Enquête Budget consommation : Résultat Définitif*. 74 pages. (Résultats de l'enquête 1988-1989)
- DNSI, 1994 (a), Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique. Primature. Commissariat au plan. *Enquête budget-consommation 1988-1989*. Volume 0 : Résultats bruts. PNUD.DADSG.
- DNSI, 1994 (b), Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique. Primature. Commissariat au plan. *Enquête budget-consommation 1988-1989*. Volume 1 : Rapport d'analyse. PNUD.DADSG.
- DNSI, 1994 (c), Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique. Primature. Commissariat au plan. *Enquête budget-consommation 1988-1989*. Volume 2 : Synthèse. PNUD.DADSG.
- DNSI, 2003, Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique. Primature. MINISTERE DU PLAN ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE. ENQUETE MALIENNE SUR L'EVALUATION DE LA PAUVRETE (EMEP), 2001. RESULTATS DEFINITIFS. BANQUE MONDIALE. PROJET D'APPUI AUX INITIATIVES DE BASE (PAIB). Compilation de tableaux. 251 pages.
- DNSI, 2004, Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique. MINISTERE DU PLAN ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE. ENQUETE MALIENNE SUR L'EVALUATION DE LA PAUVRETE (EMEP), 2001. PRINCIPAUX RESULTATS. BANQUE MONDIALE. PROJET D'APPUI AUX INITIATIVES DE BASE (PAIB). Rapport. 37 pages + annexes.
- DNSI, 2005, Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique. MINISTERE DU PLAN ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE. ENQUETE MALIENNE SUR L'EVALUATION DE LA PAUVRETE (EMEP), 2001. PRINCIPAUX RESULTATS. BANQUE MONDIALE. PROJET D'APPUI AUX INITIATIVES DE BASE (PAIB). CDROM.
- Egg J. et Gabas J.-J., 1997, *La prévention des crises alimentaires au Sahel - Dix ans d'expérience d'une action menée en réseau (1985-1995)*. Club du Sahel. OCDE, 210 p.
- Egg, J. 1999, *Etude de l'impact de la libéralisation sur le fonctionnement des filières céréalières au Mali*. Rapport de synthèse. PRMC. 79 p.
- Egg, J., Michels, D., Blein R., Alby Flores V., 2006. *Evaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger durant la crise de 2004-2005*. Rapport Principal. Cellule Crises Alimentaires. Cabinet du Premier Ministre, République du Niger. Iram. Montpellier, Paris. Juin. 257 p.
- FIDA, 2008, [http://www.cdp-mali.org/Elaboration\\_Suivi-Politiques/SNSA.php](http://www.cdp-mali.org/Elaboration_Suivi-Politiques/SNSA.php), consulté le 24 octobre 2008.
- Le Bihan G., Delpeuch F., Maire B., 2002. *Nutrition et politiques publiques : propositions pour une nouvelle approche des enjeux alimentaires*, éd. Charles Léopold Mayer.
- Minvielle J.-P., 1994, *Le Quoi et le comment de l'information pour la gestion des politiques alimentaire en Afrique*. *Canadian Journal of African Studies/Revue Canadienne des Etudes Africaines*. Vol. 28, n°2, pp. 236-253.
- OPAM, 2008. Site internet <http://www.csa-mali.org/sor/opam.htm> consulté le 20 octobre 2008
- Ouedraogo J-P., Bah B., Gagnon G., Rampnoux G., 2004, *Mission d'appui institutionnel au dispositif de pilotage de la politique céréalière et de sécurité alimentaire*. Rapport final (74 p) et documents de travail (223 p.). Development Researchers' Network, Rome, Bruxelles, Juin.
- Otayek R., 2002, « Vu d'Afrique ». Société civile et démocratie. De l'utilité du regard décentré, *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol.9, n°2, p.193-212.
- OXFAM MALI 2008, <http://www.oxfam.org.uk/resources/countries/mali.html#> 25 octobre 2008.
- PAM-UNICEF, 2006, Mali. *Analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (CFSVA)*. UE CSA. Rapport, 94 p.
- PCSA, Réseau de Prévention des crises alimentaires, Site internet. <http://www.food-security.net/actualites.php>, consulté le 12 mars 2008.
- Phelinas P., 1992, « La stratégie alimentaire entre la famine et l'autosuffisance », *Politique Africaine*, 47 (1992), Paris : 43-50.
- PNUD Mali. <http://www.ml.undp.org/html/projects.html> consulté le 10 mars 2008.
- Primature, 2004, Décret n°04-150/P-RM du 18 mai 2004, relatif au Commissariat à la Sécurité alimentaire. République du Mali. Secrétariat Général du Gouvernement. 3 p.
- Primature, 2007, Décret n°07-231/P-RM du 18 Juillet 2007, fixant le cadre institutionnel de gestion de la sécurité alimentaire. République du Mali. Secrétariat Général du Gouvernement. 7 p.
- PRMC, 2008, Site internet <http://www.prmc-mali.org/site2/frame10.htm> consulté le 20 octobre 2008. et page PRMC du site du CSA <http://www.csa-mali.org/sor/prmc.htm>

- Semega, D. 1991 (?) *Situation alimentaire et nutritionnelle à partir des résultats de l'EBC. 1988-1989.* Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique. Ministère de l'économie, des finances et du plan, République du Mali. 16 pages + annexes.
- Seroussi, M., Coulibaly, A.K., Touré, A., Haidara, A.M., Keita, M.Y. et Soumaré, C.A. (2003) *Analyse de la vulnérabilité et des systèmes de vie des ménages en milieu rural de la région de Toubouctou.* Care International au Mali. 66 p + annexes
- Seroussi, M., Coulibaly, A.K., Aboubacrine, A.A., Tangara Y., Dicko S.A., Traore Z. et Kayo A. (2003) *Analyse de la vulnérabilité et des systèmes de vie des ménages en milieu rural de la région de Mopti.* Care International au Mali.
- Sow, F. 2003. *Du concept d'insécurité alimentaire à la notion de vulnérabilité : les chemins de l'adaptation du risque du système de sécurité alimentaire à l'évolution du risque.* Université Paris Sud : Thèse de Sciences Economiques. 399 p.
- Staatz J., Dione J., et Dembele N., 1989. Cereal market liberalization in Mali. *World Development*, Vol. 17, n°5, pp 703-718
- Thiriot C., 2002, Rôle de la société civile dans la transition démocratique en Afrique : éléments de réflexion à partir du cas du Mali, *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol.9, n°2, pp. 277-295.
- Tefft, J., Penders C., Kelly V., Staatz J.M., Yade M., Wise V., 2000. Linkages between agricultural growth and improved child nutrition in Mali. *MSU International Development Working Papers*, Michigan State University. n°79, 46 p.



**Partie III :**  
**Mises en scène actualisées**



## Leçons d'une crise alimentaire annoncée au Mali

Pierre Janin  
Géographe  
[Pierre.janin@ird.sn](mailto:Pierre.janin@ird.sn) ou [pierre.janin@neuf.fr](mailto:pierre.janin@neuf.fr)

### 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 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<sup>427</sup> 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<sup>428</sup>. 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'efficacité 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

<sup>427</sup> « Le problème alimentaire est devenu la priorité des priorités » (Commissaire adjoint à la Sécurité Alimentaire, interview du 2 juin 2005).

<sup>428</sup> 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<sup>429</sup>. « *Je plains les différents Présidents de la sous-région : à chaque fois qu'il y a 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<sup>430</sup> 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

<sup>429</sup> <http://www.afrik.com/article8701.html> du 13 octobre 2005.

<sup>430</sup> 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* »<sup>431</sup>. 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<sup>432</sup>, 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<sup>433</sup>, 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 [épisodes 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* »<sup>434</sup>. 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.

<sup>431</sup> 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.

<sup>432</sup> « 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).

<sup>433</sup> « L'ennemi découvre son front. Ils se sont posés en quantité dans le nord du Mali » (quotidien *Le Républicain*, 21 juillet 2004).

<sup>434</sup> 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 Tombouctou, 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<sup>435</sup>. 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](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).

## 5. 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

<sup>435</sup> 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)<sup>436</sup>. 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<sup>437</sup>. 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 scénario ». 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

<sup>436</sup> Gazibo (2007), « L'espace politique nigérien de la crise alimentaire », in : *Niger 2005. Une catastrophe si naturelle*, Karthala, 296 p.

<sup>437</sup> 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'un point de vue alimentaire, avec un déficit [céréalière] de 12 à 14%, surtout ressenti par les populations au Nord du 14<sup>ème</sup> parallèle. Au Nord du 14<sup>ème</sup> 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'amoinrir). 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 »<sup>438</sup>, 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<sup>439</sup>, 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

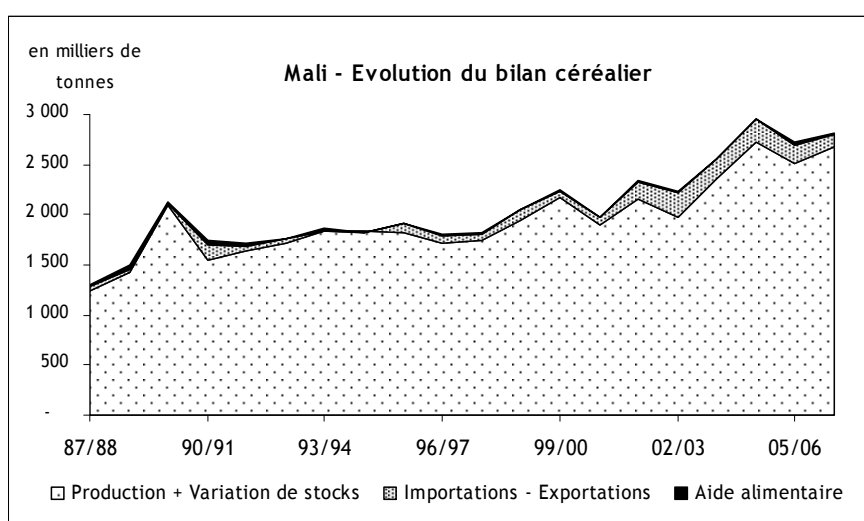
<sup>438</sup> Hugon 2000, « L'économie de la famine, inefficience du marché, inéquité des droits ou risque systémique? » *Revue économique*, vol. 51, n°3, mai 2000, p. 635-648 (d'après M. Ravallion 1987, *Market and Famines*, Oxford, Oxford University Press).

<sup>439</sup> Crombé X. et Jezequel J.-J. (dir.) (2007) *Une catastrophe si naturelle*. Karthala, 296 p.

sensible de la situation nutritionnelle des enfants de moins de cinq ans<sup>440</sup> 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* »<sup>441</sup>.

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).

<sup>440</sup> 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.

<sup>441</sup> *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)<sup>442</sup>**

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	Moyenne	Prévision 2005-2006
<b>Mali</b>	2,310	2,583	2,532	3,409	2,845	2,736	3,136
<b>Niger</b>	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<sup>443</sup>. 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<sup>444</sup>. 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

<sup>442</sup> 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.

<sup>443</sup> La production céréalière nationale ne serait ainsi plus que de 1.983.392 tonnes !

<sup>444</sup> 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'Économie 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 fautive : 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-Representant à la Coopération suisse, interview du 7 juin 2005). Et le responsable d'ACF-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 ça et après on a dit ça. En gros, on négocie le chiffre* » (interview du 16 janvier 2006).

La question du « marchandage » autour du déficit céréalière 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).



## 2. « 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 marquée 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<sup>445</sup> :

« (...) 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 francs CFA, le petit mil et le sorgho qui coûtaient chacun 180 francs CFA le kilo sont vendus à 215 francs CFA. Le kilo de riz « Gambiaka » est passé de 275 francs CFA à 300 francs CFA. 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 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).

<sup>445</sup> Passant de 100-110 francs CFA à 210-215 francs CFA ([http://www.oma.gov.ml/Reflet\\_Novembre\\_2005.pdf](http://www.oma.gov.ml/Reflet_Novembre_2005.pdf)).

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<sup>446</sup>.

*« 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 citoyens 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 formulèrent 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

---

<sup>446</sup> 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 »<sup>447</sup> afin de fournir une information qui faisait jusque là défaut aux décideurs publics<sup>448</sup>. 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)<sup>449</sup>. 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<sup>450</sup>. *« 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

<sup>447</sup> 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.

<sup>448</sup> Se reporter à la troisième partie du texte intitulé *Les enjeux techniques et politiques de l'insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest*.

<sup>449</sup> Voir aussi Janin (2009), « La complexité du risque d'insécurité alimentaire en milieu sahélien », Paris, Armand Colin, *Annales de géographie* (à paraître).

<sup>450</sup> « (...) 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)<sup>451</sup>.

## 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<sup>452</sup>. 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 à l'échelle sous-régionale »* (responsable d'un programme de l'Usaid, interview du 25 janvier 2006).

<sup>451</sup> Janin (2006) « L'ambivalence du marché dans la sécurisation alimentaire en milieu rural soudano-sahélien », *Afrique Contemporaine*, 217: 91-105.

<sup>452</sup> 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).

« *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 Céréalière* 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 céréalières) 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* »<sup>453</sup>.

« *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 Burkinabè 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<sup>454</sup>. Les dimensions « intégration des

<sup>453</sup> Voir le site [www.malipages.com/presse/news\\_02\\_06/news\\_0020.asp](http://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](http://www.afribone.com/article.php3?id_article=1957).

<sup>454</sup> « *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<sup>455</sup>. 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<sup>456</sup>.

*« 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. (...) Ça c'est le jeu [du marché], ça, ça 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 défaire 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).

<sup>455</sup> 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 K<sup>2</sup>M). 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.

<sup>456</sup> 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 14<sup>ème</sup> 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)<sup>457</sup>. 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)<sup>458</sup> 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 prémices 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).

<sup>457</sup> Instrument d'analyse du risque alimentaire : Présentation détaillée du Système Expert du SAP. Analyse, limites et propositions d'amélioration, 51 p.

<sup>458</sup> « (...) 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 avons 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 juge 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'acquit 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 aigüe 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<sup>459</sup>, 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<sup>460</sup>, 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 détachons 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*

<sup>459</sup> 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.

<sup>460</sup> 15.000 tonnes réelles en stock à ce moment-là) contre un stock théorique de 38.000 tonnes.



opérateurs<sup>461</sup>. [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 retenus 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 sahéniennes au changement climatique envahissent les débats. Mais aussi parce que le politique, via le concept de

<sup>461</sup> 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 scientifique) 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.



## La souveraineté alimentaire : nouvelle arène de confrontation ?

Vincent Bertout  
Politologue  
[vincentbertout@hotmail.com](mailto:vincentbertout@hotmail.com)

La souveraineté alimentaire est devenue un enjeu important de politique publique dans un certain nombre de pays du Sud. Les mouvements sociaux, altermondialistes, écologistes et de défense des peuples indigènes ou des consommateurs sont les premiers à s'y référer pour justifier leurs boycotts, leurs actions internationales, nationales, locales. Selon eux, le droit à la souveraineté alimentaire s'oppose à la mondialisation des échanges qui fonctionne(ra)it sur le mode d'une uniformisation générale des normes, des goûts et des comportements alimentaires et de l'exploitation des producteurs les plus pauvres. La notion de souveraineté alimentaire ne va pas de soi. Le principe de souveraineté est la source des systèmes démocratiques. Sur la scène interne des Etats, la souveraineté est une représentation partagée qui justifie le recours au suffrage du peuple comme mode de résolution des crises et des conflits. Sur la scène internationale, la souveraineté des Etats est une représentation partagée qui fonde le principe d'égalité entre Etats. Dans le cas des pays du Sud, ces deux principes sont souvent une ressource des faibles contre les plus forts. Sur la scène interne, surtout depuis les processus de démocratisation des années 1990, les représentants de la « société civile » l'emploient pour défendre les droits des citoyens contre l'Etat. Sur la scène internationale, c'est un argument pour légitimer leur résistance aux règles internationales ou à l'intervention des Etats les plus puissants. Mais il est intéressant de remarquer que, et c'est ce qui mérite d'être questionner, le droit à la souveraineté alimentaire a été défendue, justement, par des mouvements internationaux qui ne possèdent ni la légitimité du peuple, ni la légitimité juridique conférée aux Etats.

On assiste ces dernières années à une inscription institutionnelle et législative de la souveraineté alimentaire, en particulier dans les pays d'Afrique de l'Ouest : Sénégal, Burkina Faso et Mali. Mais, il semble que personne ne soit allé au si loin que dans ce dernier pays. Ainsi, le gouvernement malien a reconnu dans sa *Loi d'Orientation Agricole* (LOA) votée en septembre 2006 le principe de souveraineté alimentaire. Cette loi, coproduite par l'Etat et les organisations professionnelles agricoles, donnait enfin une légitimité « souveraine » (populaire et étatique) à la notion de souveraineté alimentaire. Cette situation est d'autant plus remarquable ou même paradoxale que le Mali a connu ces dernières années des déficits alimentaires qui ont atteint leur paroxysme avec la crise de 2005.

L'étude de l'inscription à l'agenda et de la traduction institutionnelle d'une question comme celle de la souveraineté alimentaire pose la problématique du déterminisme de ces actions politiques. En particulier, se pose la question de savoir pourquoi de telles actions politiques sont décidées à un moment donné plutôt qu'à un autre. Ainsi, la décision de mise à l'ordre du jour d'une loi s'appuyant sur le concept de souveraineté alimentaire correspond-elle à des événements permettant de l'expliquer ?

Faire appel à la notion d'événement revient à étudier la dynamique des idées - pour qu'un événement joue un rôle, il faut qu'il soit perçu - et des intérêts - pour qu'un événement joue un rôle, il faut que les intérêts des acteurs soient mis en jeu -, dynamique qui est à l'origine du changement et qui peut a priori se décliner de quatre manières :

- Il pourrait s'agir de la domination des idées produites au Nord sur celles des réformateurs du Sud (Dezalay et Garth, 2002). Ceux-ci adopteraient automatiquement un cadre de pensée en vogue chez leurs homologues du Nord.
- La souveraineté alimentaire en posant la question du rôle de l'Etat dans les politiques agricoles permettrait d'étendre la domination de l'élite du centre sur les instances politiques (présidence, parlement, collectivités locales, régions) et transnationales (marchés continentaux ou réseaux de marchands).
- L'actualité de la souveraineté alimentaire pourrait être expliquée par une modification du milieu décisionnel qui aurait été convaincu de la nécessité de la réforme par des acteurs internationaux, nationaux, locaux mobilisés sur cette cause (Sabatier, 1988 ; Sabatier et Schlager, 2000).
- L'accent mis sur la souveraineté alimentaire serait le résultat d'un travail de la part des acteurs qui arrivent à dominer ponctuellement la formulation d'une politique publique pour accroître leurs ressources ou rendre disponibles des ressources pour eux-mêmes (Kingdon, 1984).

Est-ce que l'une de ces explications, ou une combinaison de plusieurs d'entre elles, peut expliquer la mise à l'agenda de la souveraineté alimentaire au Mali?

Nous nous attacherons donc à déterminer les conditions nationales et internationales dans lesquelles s'est effectuée la mise à l'ordre du jour de la souveraineté alimentaire, puis à identifier les idées et les acteurs ayant joué un rôle dans le commencement et la formulation d'une politique de souveraineté alimentaire.

Dans une première partie, nous essaierons tout d'abord de définir les contours de la notion de souveraineté alimentaire notamment dans ses liens avec des questions connexes. Puis nous montrerons comment les différentes étapes de diffusion du concept sont étroitement liées à l'évolution des organisations paysannes et à leurs positionnements dans le champ mondial des luttes collectives. En effet, entre 1996 et 2007, les événements marquants de la structuration des actions collectives sont la multiplication des forums internationaux et continentaux et la progressive mondialisation des organisations paysannes.

Dans une seconde partie, nous tenterons de déterminer à qui profite l'inscription institutionnelle de la souveraineté alimentaire. Pour ce faire, nous prendrons comme objet d'étude la situation au Mali, pays qui - comme nous l'avons vu - est le plus avancé en la matière. Nous analyserons les échanges entourant la formulation de la loi d'orientation agricole et la trajectoire des différents acteurs : coopérations étrangères, ONG internationales, fonctionnaires des administrations ministérielles et associations professionnelles maliennes.

## 1. La souveraineté alimentaire : questions connexes et diffusion du concept

L'émergence de la notion de souveraineté alimentaire peut être datée de 1996, date à laquelle *Via campesina*, une organisation paysanne, d'abord sud-américaine, aujourd'hui présente dans 56 pays en Asie, en Afrique et en Europe, a défini le concept. Lors de son second congrès international à Tlaxcala au Mexique<sup>462</sup>, la notion fut définie comme le droit des peuples à défendre leurs propres systèmes d'alimentation, agricole, d'élevage et de pêche. Selon l'organisation, la souveraineté alimentaire se fonde sur trois idées<sup>463</sup> :

- la production agricole est d'abord une production familiale. Cette idée est effectivement une réaction à l'importance prise par les entreprises nationales et multinationales dans la production agricole.
- La souveraineté alimentaire des peuples. La souveraineté alimentaire est un droit des peuples et des pays à définir leurs propres politiques agricole et alimentaire. Elle doit donc permettre aux peuples de protéger leurs agricultures nationales en luttant contre le dumping créé par les surplus et les importations à bas prix des autres pays. Elle doit surtout veiller à fournir des infrastructures, des accès à l'eau et à l'organisation des marchés locaux aux « sans

<sup>462</sup> Le premier avait eu lieu en 1993 à Mons en Belgique.

<sup>463</sup> Voir le site [www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org).

terres » et aux petits fermiers. La souveraineté alimentaire et la durabilité doivent être privilégiés et non les politiques commerciales.

- La souveraineté alimentaire doit favoriser les filières courtes et la production décentralisées en opposition au modèle agro-alimentaire caractérisé par l'intégration verticale et la concentration économique. Elle doit permettre le contrôle de la production, la distribution et de la consommation par les communautés locales elles-mêmes.

Ceci fait de la souveraineté alimentaire une notion largement polysémique, d'autant plus que, pour atteindre ces objectifs, *Via Campesina* défend sept principes : l'alimentation comme droit de l'Homme, la réforme agraire, la protection des ressources naturelles, la réorganisation du commerce agricole, la fin de la mondialisation de la faim, la paix sociale, le contrôle démocratique.

La souveraineté alimentaire en vient ainsi à s'opposer au concept de sécurité alimentaire qui se fonde, selon les partisans de la souveraineté alimentaire, uniquement sur les problèmes techniques de nutrition.

La dernière grande manifestation défendant la cause de la souveraineté alimentaire, le *Forum de la souveraineté alimentaire*<sup>464</sup>, a eu lieu au Mali le 27 février 2007. Ce forum, qui fut organisé dans le village de Sélingué (Mali), regroupait plus 500 délégués venant de plus de 80 pays. Il donna lieu à la « déclaration Nyéléni »<sup>465</sup> qui défend l'idée que la souveraineté alimentaire est le droit des peuples, d'une part à une alimentation saine et culturellement appropriée grâce à des méthodes écologiques et durables, d'autre part à définir leurs propres systèmes agricoles et alimentaires. Elle met au centre du système celui qui produit, celui qui distribue et celui qui consomme et non les demandes du marché et des entreprises. Elle défend les intérêts des générations futures (...) et les producteurs locaux. (...). Elle se termine sur des déclarations plus ponctuelles sur le refus des Accords de Partenariat Economiques (APE), contre l'utilisation des Organismes Génétiquement Modifiés, et pour la mise en place de nouveaux réseaux de distribution rapprochant le consommateur du producteur.

On observe donc qu'entre 1996 et 2007, en une dizaine d'années, le discours sur la souveraineté alimentaire qui se fondait surtout sur l'expérience des sans terres et des paysans pauvres d'Amérique du Sud s'est enrichie de notions et de prises de position issues de l'altermondialisme, de l'écologisme ou de celles d'associations de consommateurs. Ceci a le désavantage de rendre la notion de souveraineté alimentaire relativement nébuleuse<sup>466</sup> mais est néanmoins symptomatique de l'évolution des organisations qui sont à son origine. Une définition exhaustive du concept et de son champ d'action nécessite par conséquent une étude des relations de la question de la souveraineté alimentaire avec les discussions connexes qui mobilisent certains acteurs du monde agricole et de l'alimentation.

## 1.1. Questions connexes

### 1. 1. 1. Les Organismes Génétiquement Modifiés (OGM).

La question des OGM est devenue, au cours des dix dernières années, un élément important des discussions concernant les politiques agricoles. Un des éléments de justifications des OGM étant qu'ils peuvent améliorer la situation alimentaire des pays du Sud, les producteurs de ces pays sont devenus une cible tant pour les promoteurs que pour les détracteurs des OGM.

L'agriculture indienne est le terrain qui est à l'origine de l'émergence du débat au niveau international. En effet, l'introduction des OGM en Inde a été suivie d'une augmentation du nombre de suicides consécutifs aux faillites chez les petits producteurs. Cette situation a été expliquée par l'impossibilité pour ces derniers de dégager du numéraire pour l'achat des semences brevetées auquel ils sont contraints. Ce processus a été relu à la lumière du concept de souveraineté alimentaire. En effet, une agriculture nationale investie dans la production OGM alors que des entreprises multinationales ont le monopole sur les semences et les brevets n'aurait aucune chance

<sup>464</sup> Voir le site [www.nyeleni2007.org](http://www.nyeleni2007.org).

<sup>465</sup> Agricultrice, grande figure de l'agriculture malienne.

<sup>466</sup> Il faut notamment remarquer que les liens établis avec des questions connexes conduisent à inclure dans les discussions sur la souveraineté alimentaire des éléments concernant des productions agricoles non alimentaires (Cf. la culture du coton au Mali).

de survie. Ce problème est posé aux pays émergents comme le Brésil, Chine et l'Inde, grands utilisateurs d'OGM.

La connexion discursive entre souveraineté alimentaire et OGM se fait donc à partir d'une analyse des défauts de solvabilité des pays en voie de développement et d'une disparition inévitable de l'agriculture familiale et des marchés locaux, notion de base de la défense de la souveraineté alimentaire.

Ces interprétations sont en résonance avec les actions des grandes ONG internationales de défense de l'environnement. Ainsi, en 1996, Greenpeace avait organisé une campagne internationale contre la commercialisation des OGM. La lutte s'est d'abord organisée autour de l'indienne Vandana Shiva, prix Nobel alternatif 1993, physicienne, féministe et docteur en philosophie des sciences, fondatrice de l'association *Navdanya*<sup>467</sup>, association indienne qui a pour objectif la conservation de la biodiversité et de la protection des droits des fermiers.

En 2001, lors du premier *Forum social mondial* à Porto Alegre, *Via Campesina* avait lancé un appel international pour lutter pour la souveraineté et la lutte contre les OGM. Elle reçut le soutien des centaines d'organisations altermondialistes, écologistes et de défense des consommateurs présentes au Forum. La reprise du thème de la lutte OGM par la *Via Campesina*, première organisation de défense de la souveraineté alimentaire liait définitivement ce thème à la lutte anti-OGM (*Via campesina*, 2002).

### 1. 1. 2. Les Accords de Partenariat Economique (APE).

L'Union Européenne a engagé les négociations avec 77 pays ACP (Afrique - Caraïbes - Pacifique) visant à rendre compatible l'accord de coopération de Cotonou (signé en 2000) avec les règles de l'OMC. L'objectif était de signer le 1<sup>er</sup> janvier les « Accords de Partenariat Economique » entre ensembles régionaux pour réguler les échanges. La prolongation des accords et la libéralisation (relative) des échanges étaient dénoncées par les pays du Sud puisque en l'absence de réforme des subventions agricoles en Europe et aux Etats-Unis les modifications souhaitées en terme de libéralisation des échanges ne pouvaient se faire qu'au détriment des pays du Sud.

La souveraineté alimentaire consistant à promouvoir l'autosuffisance alimentaire et à recourir aux importations agricoles uniquement en deuxième choix a été utilisée comme argument dans la contestation des APE, en particulier au Mali. Lors de la *Journée mondiale de mobilisation contre les accords de partenariat économique* qui a eu lieu le 27 septembre 2007, les ONG et les syndicats ont dénoncé la tournure que prenaient les négociations sur les APE<sup>468</sup>. Au Mali, selon les organisations paysannes et les acteurs non étatiques, les APE auraient de graves conséquences sur l'agriculture et l'économie nationale. Ils estiment qu'ils remettent en cause la Loi d'orientation agricole, adoptée en 2005 à la suite d'un large débat démocratique. Ils se sont prononcés contre la signature des accords au 31 décembre 2007 et proposent des mesures alternatives, notamment une prolongation des négociations.

La contestation des APE a eu comme résultat de positionner le débat de la souveraineté alimentaire dans les négociations entre l'Union Européenne et les organisations régionales, en particulier la CEDEAO (*Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest*). Les organisations paysannes d'Afrique de l'Ouest elles-mêmes réunies au sein du *Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest* (ROPPA), farouchement opposées aux APE, ont ainsi fait pression sur les Etats membres de la CEDEAO. L'Union Européenne et la CEDEAO en sont venues à négocier des mesures compensatoires, processus en cours qui ralentit les APE.

### 1.2. Les étapes de diffusion du concept de souveraineté alimentaire et de ses problèmes connexes.

L'enrôlement à la cause de la souveraineté alimentaire d'un certain nombre de questions agricoles posées aux pays du Sud a eu comme conséquence l'accroissement du domaine d'action des organisations - telle *Via Campesina* - qui s'en étaient primitivement faites les avocates. Il semble a priori que l'ajout des problèmes connexes puisse être interprété comme la conséquence des mobilisations consécutives aux forums sociaux internationaux qui résultent depuis les années 2000

<sup>467</sup> Voir le site [www.navdanya.org](http://www.navdanya.org).

<sup>468</sup> Voir le site [www.stopepa.org](http://www.stopepa.org).

d'une mise en réseau international des différents mouvements paysans, écologistes et altermondialistes.

Dans les années 1990, les organisations paysannes agissent, surtout en Amérique latine. Des organisations indigènes mobilisées localement (mouvement des sans terres au Brésil, mouvements indigénistes en Bolivie et au Pérou) qui existaient depuis les années 1960 entrent en relation à l'occasion des commémorations, en 1992, de la découverte de l'Amérique. Cette mondialisation de la mobilisation devient visible justement à partir du sommet de Rio de 1992. Alors que *Via Campesina* définit la souveraineté alimentaire en 1996, lors de la seconde rencontre intercontinentale des peuples contre le néo-libéralisme en 1997, l'idée de la création d'une organisation, l'Action mondiale des peuples, est lancée.

En 2000, les manifestations anti-OMC de Seattle ont eu un impact prépondérant sur la structuration des organisations anti-libérales, mais aussi dans la mise en réseau des organisations défendant l'idée de la souveraineté alimentaire. En octobre 2000, on assiste à la conclusion de la Marche Mondiale des Femmes, contre la violence envers les femmes et contre la pauvreté. En 2001 a lieu le premier Forum Social Mondial. Parallèlement, en Bolivie, à Cochabamba, les mouvements indigénistes et paysans participent à la troisième réunion l'Action mondiale des peuples.

L'année 2002 voit la convergence définitive des pensées altermondialistes et de la cause de la souveraineté alimentaire. En janvier 2002, est organisé le premier Forum Social Africain à Bamako. En juin 2002, en marge du sommet de l'alimentation de la FAO, *Via Campesina* organise, à Rome, un forum des ONG sur le thème de la souveraineté alimentaire. Ce forum a permis aux principaux acteurs impliqués sur les questions d'agriculture et d'alimentation de se rencontrer et d'échanger. A partir de cette date, le Mali devient le lieu privilégié de la mise en scène des mouvements pour la souveraineté alimentaire. Les organisations altermondialistes et de défense des peuples se retrouvent dans les Forums des peuples dont le premier organisé en juillet 2002 à Siby au Mali. La souveraineté alimentaire sert alors de liant à des revendications altermondialistes antilibérales, anti-OGM, etc. d'une part et revendications paysannes basées sur la mobilisation des peuples et dans les défenses de communautés locales d'autre part.

Après une édition en 2003 sans avancée particulière, le 3<sup>e</sup> forum, organisé à Kita (Mali) en 2004, adopte une déclaration finale qui rejette les politiques néo-libérales, demande la démocratisation, la participation des peuples à la définition des politiques, l'annulation de la dette des pays du sud, l'arrêt des privatisations, le rejet des OGM, le droit à la protection des agriculteurs face aux importations.

En 2005, la quatrième édition organisée à Fana (Mali) se présente comme partie intégrante du *Forum Social Africain* et du *Forum Social Mondial*. Dans la déclaration finale, les participants dénoncent « les problématiques destructrices de l'Afrique » : « la dette odieuse, la fuite frauduleuse des capitaux, la prolifération de sources de financement génératrices de dette, l'accroissement des taux d'intérêt et la chute constante des prix des matières premières, le système de microcrédit de la Banque mondiale, les subventions états-uniennes et européennes, les OGM, les guerres « utiles » et leurs corollaires (par exemple, la fabrication d'enfants soldats), les ravages dus au paludisme et au SIDA, la violation des droits humains, le démantèlement subtil des Etats, la récupération et l'instrumentalisation des élites ». Les acteurs du forum tiennent ce propos dans le plus pur style dépendantiste : « Les acteurs sociaux du Forum des Peuples, sont conscients que les peuples du Sud et ceux du Nord ont le même ennemi commun : les politiques néolibérales »<sup>469</sup>.

La convergence et l'amalgame des thèmes altermondialiste de forums sociaux et des revendications paysannes permirent vraisemblablement l'accueil en 2006 du *Forum social mondial* polycentré dont la rencontre pour le continent africain eut lieu en janvier à Bamako au Mali. De plus, les associations maliennes organisatrices de différents forums devenaient qualifiées pour accueillir ce forum.

En 2007, le territoire choisi pour abriter la 6<sup>ème</sup> édition du *Forum des peuples* est la région de Sikasso, « la capitale du coton au Mali ». Elle enregistre une participation de 800 représentants en provenance des différentes régions du Mali, du district de Bamako, des diverses composantes de la société civile et des mouvements sociaux des pays d'Afrique, d'Europe, d'Amérique. Le Forum a été rendu possible grâce à l'appui technique et financier non seulement du Gouvernement du Mali mais aussi du CCFD, de l'ONG Britannique *Water Aid*, du collectif des ONG Belges (CNCD), de l'ONG Suédoise Diakonia, d'OXFAM/NOVIB des Pays-Bas, d'OXFAM/Belgique, de l'ONG Suisse HELVETAS. Les débats ont concerné des questions fondamentales se rapportant notamment à la dette multi-

<sup>469</sup> L'ensemble des déclarations finales peut être trouvé sur le site: [www.forumdespeuples.org](http://www.forumdespeuples.org).



latérale et bilatérale des pays pauvres, les accords de partenariat économiques entre l'Union Européenne et les pays ACP, la souveraineté alimentaire, la pauvreté, l'accès à l'eau potable et le réchauffement climatique.

Dans les recommandations consignées dans la déclaration finale du Forum, à côté des revendications classiques (annulation de la dette, critique du Fond Monétaire International et de la Banque Mondiale, des privatisations, des OGM, des APE), on trouve une demande de régularisation totale de tous les sans-papiers en France et dans l'ensemble de l'espace Schengen et une motion de soutien au débat national malien sur la loi d'orientation agricole. La demande de régularisation des sans-papiers montre l'internationalisation des débats et l'importance prise par ces forums. Ceux-ci sont passés d'un statut de forum technique regroupant des associations de défense des peuples dans la pure tradition tiers-mondiste à des forums « fourre-tout » de mise en scène des associations internationales. La motion concernant le soutien au débat malien s'explique par le fait que, pour la première fois, le gouvernement du Mali était présent au Forum par l'intermédiaire du Ministre du Développement Social, de la Solidarité et des Personnes Agées.

Cette implication du gouvernement malien va se faire encore plus grande au *Forum Mondial sur la Souveraineté Alimentaire*. Le forum dénommé « Nyéléni » rassembla plus de 500 délégués de plus de 80 pays à Selingue. Il fut organisé par les différentes organisations internationales habituelles : *Via Campesina*, *Marche Mondiale des Femmes*, *Forums mondiaux des pêcheurs*, *Amis de la Terre international*, mais aussi par le ROPPA (Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest), fondé en Juillet 2000 à Cotonou, qui regroupe les associations paysannes des pays de la CEDEAO (Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo) et par l'organisation paysanne nationale malienne CNOP. Les groupes de travail sont organisés autour des « sept thèmes fondamentaux de la souveraineté alimentaire » : politiques commerciales et marchés locaux, savoirs locaux et technologies, accès et contrôles des ressources naturelles, partage des territoires, conflits et catastrophes, conditions sociales et migrations forcées, modèles de production.

Le forum se conclut par une déclaration politique où est réaffirmé « le concept de souveraineté alimentaire et le droit des peuples à en jouir comme d'un droit humain fondamental » (une des propositions fut d'ailleurs de changer la journée mondiale de l'alimentation en journée mondiale de la souveraineté alimentaire et de faire entrer le concept dans le droit onusien) et par le « refus des Accords de Partenariat Economiques, des Organismes Génétiquement Modifiés, pour la mise en place de nouveaux réseaux de distribution rapprochant le consommateur du producteur ». L'objectif était également de « se centrer sur la participation de mouvements sociaux limitant ainsi la venue des secteurs institutionnels et de coopération pour donner un cadre politique populaire à ce concept de souveraineté alimentaire ». Cette affirmation est d'autant plus intéressante que, pour la première fois, le président du Mali, Amadou Toumani Traoré fut invité par les organisateurs (voir entretien Coulibaly).

## 2. L'inscription et la traduction institutionnelle de la souveraineté alimentaire au Mali

La mise à l'ordre du jour en 2005, par la présidence de la République du Mali, de la question de la souveraineté alimentaire correspond à un moment particulier : celui de la rencontre des problèmes alimentaires qu'a connus le pays dans les années 2000 avec une solution diffusée depuis une décennie par les mouvements sociaux internationaux et nationaux. En général, les lois et les discussions parlementaires ne surgissent pas *ex nihilo*. Elles émergent d'une structure d'opportunité et sont le résultat d'un travail de la part d'organisations ou de catégories sociales (Kitschelt, 1986 ; Dalton et Kuechler, 1990). Pour répondre à la question du déterminisme de l'inscription à l'agenda législatif et institutionnel malien de la question de la souveraineté alimentaire, il nous faut déterminer quelle est la structure des organisations et quelle est la nature des acteurs qui ont été parties prenantes de la décision (Kingdon, 1984 ; March, 1994).

Le milieu décisionnel est composé de coalitions de groupes d'intérêts, de bureaucrates et d'hommes politiques (Lowi, 1969 ; Grémion, 1976). Traditionnellement, il était d'usage de considérer la centralité de l'Etat comme point de départ de l'élaboration des politiques publiques. Les politiques de « bonne gouvernance » appliquées au pays du Sud depuis le consensus de Washington (1989) et depuis les plans d'ajustement structurel qui ont limité le rôle et le pouvoir de l'Etat ont eu justement pour résultat d'obliger les responsables de l'Etat à s'appuyer sur des acteurs et des organisations extérieurs à l'Etat - ce que regroupe souvent le label fourre-tout de

« société civile » (Otayek, 2002). Aujourd'hui, on sait que le milieu décisionnel peut être considéré comme fonctionnant sous le mode d'un réseau de politique publique où l'Etat et la sphère politique ne sont que des acteurs parmi d'autres (bailleurs de fonds, ONG internationales, ONG locales, groupes professionnels, etc.).

Notre hypothèse est que l'adoption de la loi d'orientation agricole malienne qui a reconnu la notion de « souveraineté alimentaire » est le résultat d'un processus qui est lié aux particularités de l'Histoire récente du Mali. L'adoption de cette loi peut être expliquée, en effet, par l'arrivée au pouvoir en 2002 d'un nouveau président, Amadou Toumani Touré. Nous allons montrer comme les caractéristiques du contexte, en particulier économique, dans lequel il a été élu et les caractéristiques de sa trajectoire politique peuvent expliquer largement l'inscription du concept de souveraineté alimentaire à l'agenda législatif malien.

## 2.1. L'inscription de la souveraineté alimentaire : une opportunité pour un président ?

Nous avons vu comment des éléments macro-politiques (structuration du champ mondial de la cause « souveraineté alimentaire ») ont conduit à la diffusion de la notion dans le milieu associatif malien, en particulier chez les organisations paysannes. Pour l'Etat et les hommes politiques maliens, la période du début des années 2000 correspond à des difficultés économiques liées en grande partie à des problèmes alimentaires et à l'arrivée au pouvoir d'Amadou Toumani Touré.

En 2000, la situation économique semblait parfaite. Les bons résultats de la production céréalière de 1999-2000 et de l'activité touristique d'une part, et la poursuite du programme de privatisation des entreprises publiques (Air Mali, Secteur de l'Energie) d'autre part furent reconnus par le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale qui décidèrent un allègement de la dette en septembre 2000. Cette décision des institutions internationales fut suivie par l'annulation par la France de 40% de la dette bilatérale. En 2001, on assistait à un retournement de la situation avec des problèmes dans la filière coton et un déficit céréalier. Ceci conduisit à l'octroi par le FMI d'un prêt « Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance ». Néanmoins, le déficit céréalier ne fut pas résorbé en 2002. En 2003, malgré une croissance faible, la récolte céréalière s'améliora et le revenu tiré du coton également, ce qui pouvait être un bon signe pour le président nouvellement élu. Mais, à partir de 2004, la situation de l'alimentation, et de l'agriculture en général, redevient critique. Le Mali, comme l'ensemble des pays de la zone sahélienne, est victime de l'invasion de criquets pèlerins, phénomène aggravée par des pluies tardives. En mars 2005, près d'un million de personnes sont dans une situation de « difficultés alimentaires ». A partir de cette date, A.T. Touré se fera plus visible sur la scène internationale, en particulier dans la défense des producteurs maliens.

En juin 2005, il réussit à obtenir une annulation de la dette du Mali par le G8, mais il entreprend surtout de se présenter comme le défenseur du coton malien face au coton américain. Ainsi, dès 2003, il demande - sans obtenir gain de cause - des compensations aux subventions accordées aux producteurs américains par leur gouvernement. En décembre 2005, dans le cadre des négociations de l'OMC, les Etats-Unis supprimèrent les subventions à leurs producteurs. On pourrait penser que la structure économique des opportunités explique cette réaction du président malien, mais comme on le voit, les actions qu'il a entreprises au sein de l'OMC précède (2003) la crise de 2005. Il faut donc chercher ailleurs l'origine de son lobbying en faveur de l'agriculture malienne.

Au regard de la temporalité des actions de Touré, il semble plus opportun d'interpréter l'inscription de la « souveraineté alimentaire » à l'agenda parlementaire comme étant le résultat d'une temporisation politique. Rappelons déjà que le président Touré a un parcours commun avec les organisations de la « société civile ». La transition malienne exemplaire des années 1990 est le résultat d'une mobilisation des syndicats étudiants (AEEM, *Association des Elèves et Etudiants du Mali*), des travailleurs (UNTM, *Union Nationale des Travailleurs du Mali*) et des enseignants (SNEC, *Syndicat National de l'Education et la Culture* et FEN, *Fédération de l'Education Nationale*) qui se regroupèrent au sein de la *Coordination des Associations Démocratiques* (CAD). Dans ce contexte de mobilisation de la société civile, le Général Moussa Traoré fut renversé en 1991 par le lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré qui prit la tête d'un *Conseil National de la Réconciliation* (CNR), chargé de suspendre les institutions du précédent régime et d'assurer la transition. Le CNR devint, en coopération et en accord avec la CAD, le *Comité Transitoire pour le Salut du Peuple* (CTSP), composés donc de militaires - dont A.T. Touré - et de civils issus des associations. Suite à cette transition, Alpha Omar Konaré, président de l'ADEMA (Alliance pour la Démocratie au Mali) fut élu

et le lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré fut auréolé du prestige d'artisan de la chute de la dictature et de chef d'Etat de la transition.

Le président Konaré ayant décidé de ne pas renouveler sa candidature à l'élection présidentielle de 2002, A.T. Touré prit sa retraite de l'armée et annonça sa candidature en mars 2001. Il fut élu le 5 mai 2002 grâce à une coalition des partis d'opposition et de dissidents de l'ADEMA, ceci dans le contexte d'une participation assez faible, symptomatique d'une stagnation de l'esprit démocratique. Lors des élections législatives qui suivirent, le parti créé par Touré lui-même, la *Convention pour l'Alternance et la Changement*, perdit les élections. Il nomma un gouvernement de coalition, ce qui ne fit que renforcer son image d'homme au dessus des partis et contribua - semble-t-il - à un certain « état de grâce » qui se prolongea jusqu'en 2003. Néanmoins, à partir de 2004, face à la montée des critiques, il dut effectuer un remaniement ministériel. Même si le nouveau gouvernement restait un gouvernement de consensus avec la plupart des partis politiques représentés, le nombre de ministres avait été réduit en privilégiant des personnalités réputés pour leurs compétences dans des domaines spécifiques (Affaires étrangères, Finances, Sécurité intérieure), ce qui donnait au gouvernement une caution de groupe d'experts. Ce remaniement précédait les élections municipales de 2004 pour lesquelles le président avait suscité, face aux partis constitués, des listes d'indépendants et de représentants de la « société civile ». Malgré la victoire générale des listes partisans, les listes « indépendantes » pro-Touré obtinrent de bons résultats. A notre avis, les rapprochements d'A.T. Touré avec les associations et les organisations paysannes proches de la cause de la « souveraineté alimentaire » datent de ce contexte d'élections municipales.

Ce rapprochement et la sensibilisation du président Touré à la souveraineté alimentaire se sont accélérés à la suite de la crise alimentaire de 2005, d'autant qu'au même moment, la sphère politique malienne se mobilisait pour les élections présidentielles d'avril 2007. Il eut l'occasion lors du 23<sup>e</sup> sommet Afrique-France en novembre 2005, et encore en janvier 2006 à l'occasion du *Forum Social Mondial* de Bamako, de mettre en scène sa sensibilisation aux grandes problématiques soulevées par les associations de la société civile et les organisations paysannes. Au cours de la campagne électorale de 2006-2007, il put ainsi promettre de tout faire pour améliorer le développement des zones rurales maliennes. Il fut réélu le 29 avril 2007 avec 71 % des suffrages exprimés, démontrant ainsi que malgré le désavantage de ne pouvoir s'appuyer sur une organisation politique dominante, il avait réussi, grâce à son positionnement vis-à-vis de la « société civile », à consolider son autorité sur le milieu décisionnel.

## **2.2. Bailleurs de fonds, organisations paysannes, administration : une communauté de la souveraineté alimentaire ?**

L'inscription de la souveraineté alimentaire à l'agenda peut, comme nous venons de le voir, s'interpréter comme une opportunité politique de la part d'une présidence ne bénéficiant pas de relais conséquents dans la société et surtout dans le système politique. Néanmoins, un écueil à éviter est de considérer la société malienne comme une collectivité qu'un président avisé pourrait manipuler à sa guise. En effet, des études menées sur le déterminisme de la mise à l'agenda d'une politique publique ou d'un texte législatif (Kingdon, 1984) nous ont montré l'importance d'un système ou d'une fenêtre d'opportunité pour comprendre l'émergence d'une question, d'une notion ou d'une réforme des politiques publiques, mais elles ont également mis en évidence le fait que cette opportunité devait être saisie par des entrepreneurs politiques, déjà largement mobilisés sur le problème ou la cause à défendre.

L'évaluation du rôle effectif des entrepreneurs politiques est liée à la question de l'existence ou non d'une communauté de politique publique (Atkinson et Coleman, 1992). Qui dit communauté de politique publique dit existence d'acteurs individuels ou collectifs possédant une opinion ou des « croyances partagées » stables (Hall, 1993). Ces croyances partagées sont un ciment qui permet à la communauté de se mobiliser « comme un seul homme » lors de discussions ou de contestations de la cause défendue par le réseau ou la communauté.

Dans le cas de la souveraineté alimentaire au Mali, peut-on véritablement parler de communauté de politique publique agissant dans le même sens dans la poursuite d'un but commun, la reconnaissance de la « souveraineté alimentaire » ? Pour répondre à cette question, il nous faut considérer les différentes composantes ayant pris part à l'élaboration de la loi d'orientation agricole. Nous le ferons en évitant l'écueil holiste qui consiste à présenter les discussions et les débats sur une politique comme le résultat de l'affrontement entre « grands ensembles » : « Etat », « administra-

tion », « bailleurs de fonds », « société civile », « organisations paysannes ». En effet, au regard de l'inscription de la souveraineté alimentaire dans la loi d'orientation agricole, nous observons une multitude d'acteurs ayant des stratégies propres et qui finalement trouvent un intérêt à défendre la « souveraineté alimentaire ». Cette situation est proche de ce que l'on a observé ailleurs, l'existence de « coopérations antagonistes » (Marin et Mayntz, 1991), c'est-à-dire d'acteurs relativement autonomes poursuivant des objectifs individuels, mais qui s'accordent, à un moment donné, pour poursuivre une entreprise commune.

Les différents acteurs qui se retrouvent mobilisés autour de la notion de « souveraineté alimentaire » constituent une nébuleuse : les coopérations étrangères, les ONG internationales, les fonctionnaires des administrations ministérielles, les associations locales. La gestion des projets se trouve éclatée par suite de l'écartèlement qu'ils subissent de la part d'acteurs qui poursuivent des objectifs différents.

### 2. 2. 1. Les Bailleurs de fonds

La recherche de l'origine de la loi d'orientation agricole met en évidence l'importance des coopérations étrangères comme initiatrices de la loi. En effet, l'idée d'une loi d'orientation agricole a été lancée par une équipe de coopérants qui travaillaient au sein du ministère de l'agri-culture (voir entretien). Le fait que la consultation soit confiée à la *Coordination Nationale des Organisations Paysannes* (CNOP) est également une idée de la coopération française (voir entretien), consécutive à un discours prononcé à Dakar en février 2004 par le président Chirac qui incitait à « redonner du sens aux politiques agricoles » (CICID, 2005).

Le poids des coopérations dans la formulation des politiques publiques n'est pas une exception malienne. On connaît l'importance prise en Afrique par l'externalisation de l'élaboration des politiques et les résultats - le plus généralement négatifs - des experts et des coopérations sur les administrations qu'ils conseillent (Cohen J.M., 1992). En ce qui concerne le Mali, le phénomène tend au paroxysme étant donné le nombre considérable de coopérations engagées dans l'aide à ce pays. Non seulement les grandes agences de coopérations étrangères (AFD, coopération néerlandaise, etc...) y sont nombreuses, mais il existe en plus un important champ de coopérations décentralisées dont on sait qu'elles diffusent leurs points de vue surtout dans le but de répondre à leurs objectifs propres et non pas vraiment dans l'intérêt de la population locale. Cette dynamique conduit d'ailleurs le plus souvent à un renforcement des structures notabiliaires locales de pouvoir (Marie A., 2005). Dans le domaine de la sécurité alimentaire, la coopération entre le conseil de Douentza et le conseil de l'Essonne est à l'origine de banques de semence, qui furent, par la suite, généralisées à l'ensemble du pays.

Cet exemple lié à la question des semences - dont nous avons vu qu'elle était d'importance en matière de la souveraineté alimentaire puisqu'elle constitue le lien idéal entre le discours sur la souveraineté alimentaire et les mobilisations anti-OGM -, met en évidence la fonction de facilitateur des ONG internationales. Il faut souligner ainsi, dans ce domaine, le rôle d'*Afrique verte* (entretiens). Cette ONG a été créée en 1990 par une coordination de *l'Association française des volontaires du progrès* et le *Comité catholique contre la faim et pour le développement*. Elle a fait le lien entre les coopérations décentralisées (Conseils régionaux du Nord-Pas de Calais et d'Ile de France), les agences de développement (AFD, SNV) et les collectivités maliennes (Assemblées régionales de Kayes, Sikasso, Tombouctou et Conseils de cercle de Douentza et Nioro) dans le domaine de la micro-finance et apporte un appui technique aux banques locales de semences créées par l'Etat. Ce rôle des ONG internationales et plus généralement des associations de la « société civile » internationale a été dénoncé, y compris par les organisations maliennes proche des mouvements altermondialistes (Cissoko K. et Touré R., 2005) comme une courroie de transmission pour l'application des politiques néolibérales prônées par les institutions internationales. Mais, dans le cas de la souveraineté alimentaire, on observe que ce sont ces ONG internationales qui ont suscité la création d'ONG locale défendant directement la notion de souveraineté alimentaire. Au Mali, Afrique Verte s'est engagée dans un processus d'autonomisation qui a conduit en juillet 2005 à la création de l'AMASSA (*Association malienne pour la sécurité et la souveraineté alimentaire*). Un des organisateurs du FSM au Mali et activiste anti-OGM, Mamadou Goueta, est devenu le président de l'AMASSA, ce qui montre que les discours des associations altermondialistes contre certaines ONG internationales - sensées représenter une « société civile internationale » trop institutionnelle à leurs goûts - ne les empêchent pas de bénéficier des ressources financières et organisationnelles de celles-ci. Mais, cet exemple montre surtout la caractéristique de « coopération antagoniste »,

typique des réseaux (ou des communautés) de politiques publiques à l'intérieur desquels alternent louanges et critiques entre membres mobilisés au nom de la même cause.

### 2. 2. 2. Les fonctionnaires des administrations ministérielles

Le texte de la loi d'orientation agricole qui reprend la notion de souveraineté alimentaire est un moyen de rétablir la prépondérance de l'administration dans la politique agricole. Ainsi, la souveraineté alimentaire est présentée comme :

*« Un choix politique fait par l'Etat de produire l'essentiel de son alimentation sur son territoire. Elle fait appel à la notion de responsabilité en optant pour des modes de production durable et en permettant aux paysans qui produisent des aliments d'accéder à toutes les commodités : terre ; eau, crédit et prix rémunérateur. »*

Il insiste sur le fait que la sécurité alimentaire - notion privilégiée dans les politiques agricoles jusqu'ici - est « une dimension de la souveraineté alimentaire ». La politique de développement agricole consacre « le droit à la sécurité alimentaire pour tous dans le contexte recherché de souveraineté alimentaire » (article 8). Il rassemble les producteurs et l'Etat dans la recherche d'un but commun, ainsi dans l'article 3, la loi d'orientation agricole est présentée comme visant à « garantir la souveraineté alimentaire et à faire du secteur agricole un moteur de l'économie nationale en vue d'assurer le bien être des populations ».

L'administration était convaincue par l'affirmation du droit à la souveraineté alimentaire puisqu'elle était présente en filigrane dans les différentes discussions au sein de la CEDEAO (entretien Coulibaly). De plus, cette reconnaissance permet de légaliser le principe d'intervention conjoncturelle de l'Etat en le faisant figurer dans la loi d'orientation agricole. Celle-ci est donc un moyen pour l'administration malienne de réaffirmer son autonomie vis-à-vis des bailleurs internationaux.

La politique de souveraineté alimentaire est, néanmoins, marquée par des empilements et des concurrences que le consensus sur la souveraineté alimentaires n'arrive pas à masquer. Un premier ensemble regroupe des dispositifs qui concernent plus ou moins directement la souveraineté alimentaire. Il remonte aux années 1992-1993, date de création du *Schéma directeur de développement durable* (SDDR). Un second plan fut rédigé en 1998-1999 (entretien Lefèvre) sans réellement avoir d'effets pratiques. Un deuxième ensemble est constitué par des projets dédiés plus spécifiquement à la sécurité alimentaire. A partir des années 2000, est constitué un *Plan national de sécurité alimentaire*. Ce dernier n'était qu'un catalogue de mesures que les bailleurs de fonds ne voulurent pas financer. D'autres initiatives eurent plus de succès : les projets Gouvernement du Mali-PAM de 1999-2002 et 2003-2007, les *Programmes spéciaux de sécurité alimentaire* - (à l'instigation de la FAO, d'abord financés par les Pays-Bas, aujourd'hui par la Libye), le *Projet de mobilisation des initiatives en matière de sécurité alimentaire au Mali* (projet de la Michigan State University, financé par l'USAID et qui démarre en octobre 2004). Bien que strictement du ressort de la sécurité alimentaire, ces programmes se trouvent *de facto* liés à la souveraineté alimentaire dès lors que la loi d'orientation agricole énonce que la sécurité alimentaire est un élément de la souveraineté alimentaire. Mais surtout, du point de vue de l'organisation administrative, le *Commissariat de la sécurité alimentaire* (CSA) qui gérait l'ensemble des projets de sécurité alimentaire est devenu l'administration en charge de la souveraineté alimentaire. Ce commissariat a été créé en mai 2004. Pour le financer, le gouvernement a simplement fait passer les projets de sécurité alimentaire du ministère de l'Agriculture au commissariat nouvellement créé. Ce transfert de compétence explique en grande partie l'absence du ministère de l'Agriculture dans les discussions concernant la souveraineté alimentaire lors de l'élaboration de la loi d'orientation agricole. Il semble même que ce soit les assistances techniques travaillant au sein du ministère, notamment dans la structure chargée de l'élaboration des politiques, la *Cellule d'appui aux réformes institutionnelles* (CARI), qui ont organisé ce transfert (entretien Lefèvre). De même, la CARI est à l'origine - via les conseillers techniques - du rôle attribué aux organisations paysannes maliennes, ce qui constitue également un transfert de compétence administrative, mais cette fois vers des organisations professionnelles.

### 2. 2. 3. Les organisations professionnelles agricoles

Ces organisations ont *a priori* une expérience plus importante des relations avec l'Etat ou les bailleurs de fonds que celle des ONG internationales ou locales, ce qui les conduit à avoir des représentations et des aspirations plus réalistes. D'ailleurs, Ibrahim Coulibaly, président de

*Coordination Nationale des Organisations Paysannes du Mali* (CNOP) présente une politique agricole comme « une vision souveraine du développement rural élaborée par un Etat en concertation avec les acteurs qui en vivent » et insiste sur le fait qu'« un Etat qui n'est pas souverain ne pourra pas élaborer et mettre en œuvre une vraie politique agricole dans le monde d'aujourd'hui » (entretien).

La CNOP a été créée en 1996, c'est une organisation récente dont les activités se sont développées dans le contexte de l'émergence de la notion de souveraineté alimentaire. Elle est un des représentants les mieux structurés de *Via Campesina* en Afrique. C'est une fédération de l'ensemble des organisations paysannes maliennes, même si elle est largement dominée par l'*Association des Organisations Professionnelles Paysannes* (AOPP), organisation qui existait depuis peu (1995). Il semble que l'Etat n'est pas tout de suite accordé un statut préférentiel à cette organisation. En effet, à la fin des années 1990, les concertations concernant le développement rural mettait surtout en jeu les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture et l'*Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali*, l'APCAM (Cissoko et Touré, 2005). Celle-ci avait été créée en 1988 et restructurée en 1991 pendant la transition démocratique et grâce à l'aide des bailleurs de fonds, en particulier la FAO. L'évolution des relations entre l'Etat et le milieu agricole dénote une disqualification progressive de la coalition ministère de l'Agriculture - APCAM, principal interlocuteur sous l'ère Konaré et l'émergence d'une coalition *Commissariat à la sécurité alimentaire* - CNOP, qui pourrait caractériser l'ère Touré. Cette relation privilégiée a été facilitée par l'étendue des relations de la CNOP avec le « secteur » international et continental des organisations paysannes et altermondialiste. Ibrahim Coulibaly, président de CNOP, est aussi membre de *Via Campesina* et proche de José Bové. De plus, la CNOP a étendu ses relations avec les organisations paysannes d'Afrique de l'Ouest, en particulier en tant que membre fondateur du *Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest* (ROPPA), réseau créé en juillet 2000 et regroupant les organisations paysannes de 10 pays d'Afrique de l'Ouest. Le ROPPA a depuis 2000 intensifié ses relations avec la CEDEAO (Fouilleux et Balié, 2006) et est le principal avocat de la « société civile » ouest-africaine dans la lutte anti-APE. Au Mali, les organisations fondatrices de la CNOP furent invitées, en mai 2002, à une réunion du *Programme d'appui aux services agricoles et aux organisations paysannes* (PASAOP). Ce programme qui était à l'origine un soutien au réseau des chambres d'agriculture est devenu un fonds d'appui aux initiatives des organisations professionnelles agricoles. L'APCAM reste, néanmoins, le principal bénéficiaire de la PASAOP. Cette réunion permit pourtant aux organisations fondatrices d'affiner l'organisation de la CNOP. Celles-ci promulguèrent une charte en septembre 2003 créant officiellement la CNOP. C'est donc dans la relation difficile entre le ministère de l'Agriculture et l'APCAM que s'est institutionnalisée la CNOP, ce qui peut expliquer la relative ignorance mutuelle qui règne entre ces organisations, et qui a été particulièrement sensible lors des discussions à l'origine de la loi d'orientation agricole. Au contraire, les relations avec le *Commissariat de la Sécurité Alimentaire* semblent bonnes, le CSA ayant financé le forum de la souveraineté alimentaire.

La CNOP fut chargée par la présidence des concertations paysannes en vue de la rédaction de la loi d'orientation agricole. Ces concertations prirent la forme de réunions et d'ateliers thématiques (9 au niveau régional, 24 au niveau local regroupant à chaque fois deux ou trois cercles). Elles débouchèrent sur la rédaction par la CNOP d'un « memorandum paysan ». Du 15 au 17 septembre 2005, les représentants paysans furent conviés avec l'ensemble des acteurs à rédiger l'avant-projet de loi. Cet avant-projet fut inséré dans le processus législatif habituel. Adopté par le conseil des ministres le 14 décembre 2005, il fut transmis à l'Assemblée nationale en janvier 2006 et discuté jusqu'en août 2006. La loi fut définitivement adoptée en septembre 2006. Selon la CNOP, l'avant projet avait été quelque peu modifié par les ministères et l'administration pendant le délai entre l'adoption au conseil des ministres et la transmission à l'Assemblée. Elle sollicita des rencontres avec les députés pour leur transmettre leurs griefs. Par exemple, il semble que l'avant projet comportait une mention sur les droits coutumiers qui fut abandonnée par les fonctionnaires sous la pression des grands éleveurs de la région de Mopti et des citadins de Bamako (entretien Lefevre). Ceci fut l'occasion pour la CNOP de faire du lobbying, et après avoir rencontré les préfets, les conseils de cercle, les maires et les chefs de quartier, de profiter des discussions avec les députés pour se présenter comme acteurs incontournables non seulement de l'agriculture, mais aussi des territoires. Même si ce lobbying ne traduit pas une volonté d'engagement politique local (voir entretien), il constitue un bon moyen de se mettre en scène pour s'imposer durablement dans le paysage institutionnel malien.

L'action des organisations paysannes ne se limite pas à la participation à l'élaboration de la loi d'orientation agricole. Elles prétendent aussi intervenir dans son application. La loi prévoyait l'instauration d'un *Conseil supérieur de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche* composé de

professionnels de l'agriculture, de fonctionnaires, d'opérateurs privés. Ce conseil a pour but de suivre l'application de la loi et, en particulier, de discuter des décrets d'application. Il est placé sous la responsabilité de la présidence de la République. Il est organisé autour d'un *Comité exécutif national* (sous la direction du Premier ministre) et d'un secrétariat (sous la direction du ministre de l'Agriculture). Ce comité et ce secrétariat travaillent sur recommandations des comités exécutifs régionaux présidés par les gouverneurs. La première session du conseil eut lieu le 10 janvier 2008 sous la présidence d'A.T. Touré. Il semble d'ailleurs qu'entre le vote de la loi instaurant le conseil et la première session, la CNOP eut des contacts réguliers avec la présidence (voir entretien).

\*\*\*\*

Le premier des quatre scénarios que nous avons envisagés dans la formulation de notre hypothèse pour expliquer les motivations des acteurs de politique publique évoque la possibilité que la mise à l'agenda d'une notion dans un pays du Sud soit le résultat d'une diffusion d'un thème mondialement admis et de son appropriation par des réformateurs du Sud. Ce n'est à proprement parlé pas le cas de la souveraineté alimentaire. En effet, cette notion est une production intellectuelle du Sud (Amérique latine). Même les questions connexes qui l'ont enrichie ont été problématisées au Sud (en particulier en Inde en ce qui concerne les OGM et dans l'ensemble des pays ACP en ce qui concerne les APE). Il s'agit donc bien de diffusions Sud/Sud et non pas le révélateur d'une hégémonie altermondialiste du Nord sur les mouvements du Sud.

La mise à l'ordre du jour de la question de la souveraineté alimentaire par le milieu décisionnel malien, en posant la question du rôle de l'Etat, pouvait être un moyen de se positionner contre les ONG et les bailleurs internationaux. En fait, à la lecture des données d'enquête, il semble que les ONG internationales (à l'exemple d'*Afrique Verte*) et les coopérations internationales (assistance technique française au sein du CARI du ministère de l'agriculture) ont été les principales avocates et instigatrices de la loi d'orientation agricole et du rôle donné aux organisations professionnelles agricoles maliennes dans la coproduction de cette dernière. Si on considère l'Etat comme une organisation éclatée avec des institutions en interdépendance, mais qui possèdent une marge d'action, on voit apparaître des logiques différenciées. Dans le cadre de ces logiques, il semble que le *Conseil de la sécurité alimentaire* ait bénéficié de la réorganisation de l'Etat suite à l'institutionnalisation de la souveraineté alimentaire. L'influence du thème de la souveraineté alimentaire sur la centralité de l'Etat dans la conduite des politiques publiques apparaît, à ce stade, plutôt limitée.

La mise à l'agenda de la souveraineté alimentaire et l'élaboration de la LOA semblent, en revanche, être plutôt le résultat d'un travail de la part d'acteurs qui arrivent à dominer ponctuellement la formulation d'une politique publique pour accroître leurs ressources ou rendre disponibles des ressources pour eux-mêmes. La *Coordination Nationale des Organisations Paysannes du Mali* a parfaitement bénéficié de l'émergence de la notion. Créée dans les années 1990 au moment même où la notion de souveraineté alimentaire se développe, on peut dire que la CNOP a co-évolué avec elle et a donc finalement bénéficié de son succès. Dans le contexte malien, la référence à la souveraineté alimentaire dans la LOA a permis à la CNOP d'assurer, à l'occasion des consultations, sa légitimité parmi les producteurs agricoles, les fonctionnaires et les élus. Les membres de la CNOP peuvent être considérés comme des entrepreneurs politiques ayant réussi à faire fructifier leurs connaissances de la notion - en vogue - de souveraineté alimentaire.

La réussite relative de la CNOP n'aurait pu avoir lieu sans la modification du milieu décisionnel central. En effet, nous avons compris que le président actuel du Mali, Amadou Toumani Touré, s'était saisi de la question du droit à la souveraineté alimentaire, peut être convaincu de la nécessité de défendre ce droit pour le Mali, mais surtout pour s'appuyer sur les organisations des mouvements sociaux maliens fortement connectés au niveau international. Ces liens pouvaient lui permettre de se présenter comme proche de la « société civile » et de contrecarrer son absence de relai politique dans la société malienne. Ce bénéfice politique (au sens de *politics*) a quand même eu un impact concret en termes de formulation de politique publique et de réalisation formelle. Mais, pour que l'affirmation du droit à la souveraineté alimentaire ne reste pas lettre morte, il faudra, dans les années à venir, suivre la mise en œuvre de la loi d'orientation agricole pour évaluer l'impact du recours à cette notion sur les pratiques effectives et sur la situation objective de la population.

## Bibliographie

- Atkinson M.M. et Coleman W.D., Policy Networks, Policy Communities and the Problem of Governance, *Governance*, 1992, 5 (2), p. 154-180.
- Cissoko K. et Touré R. Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'Etat. Le cas du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali, *Politique Africaine*, 2005, 99, p 142-154.
- Cohen J.M., Foreign Advisor and Capacity Building: the Case of Kenya, *Public Administration and Development*, 1992, 12 (5), p. 493-510.
- Comité Interministériel pour la Coopération Internationale et le Développement (CICID), *Stratégie Sectorielle. Agriculture et Sécurité Alimentaire*, Paris, 2005, 30p.
- Dalton R. et Kuechler M., Challenging the Political Order: New Social and Political Movements in Western Democracies, Oxford, Oxford University Press, 1990, 329 p.
- Dezalay Y. et Garth B.G., La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine, entre notables du Droit et « Chicago boys », Paris, Seuil, 2002, 504 p.
- Fouilleux E. et Balié J. *Politiques Agricoles Communes en Afrique. D'une promotion exogène à une appropriation paysanne ?*, AEGIS, Bordeaux, 2006, 20 p.
- Grémion C., *Profession: décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat*, Paris, Seuil, 1976, 454 p.
- Hall P.A., Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policy-Making in Britain, *Comparative Politics*, 1993, 25 (3), p. 275-298
- Kingdon J.W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Little Brown, 1984, 240 p.
- Kitschelt H., Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies, *British Journal of Political Science*, 1986, 16, p. 57-85.
- Lowi J.W., *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*, New York, Norton, 1969, 322 p.
- March J.G., *A Primer on Decision-making: How Decision Happen*, New York, The Free Press, 1994, 289 p.
- Marie, A., *La coopération décentralisée et ses paradoxes. Dériver bureaucratiques et notabiliaires du développement local en Afrique*, Paris, Karthala, 2005, 229 p.
- Marin B. et Mayntz R., *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Boulder (Co), Westview Press, 1991, 329 p.
- Otayek R., Vu d'Afrique. Société civile et démocratie. De l'utilité du regard décentré, *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2002, 9 (2), p. 193-213.
- Sabatier P.A., An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning therein, *Policy Sciences*, 1988, 21, p. 129-168.
- Sabatier P.A. et Schlager E., Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines, *Revue Française de Science Politique*, 2000, 50 (2), p. 209-235.
- Via Campesina, *Une alternative paysanne à la mondialisation libérale*, Genève, CETIM, 2002, 256 p.





## La mise en scène de la lutte contre l'insécurité alimentaire au Mali : discours, postures et jeux d'acteurs

Pierre Janin  
Géographe)

[Pierre.janin@ird.sn](mailto:Pierre.janin@ird.sn) ou [pierre.janin@neuf.fr](mailto:pierre.janin@neuf.fr)

### Résumé :

Comment nourrir les populations pauvres durement frappées par la pénurie et la précarité alimentaire ? C'est à ce dilemme que sont confrontés les gouvernants sénégalais et maliens avec une acuité renforcée depuis le début de l'année 2008. De fait, la hausse forte et brutale des prix des denrées de première nécessité rend périlleuse et incertaine la gouvernance de la faim à court terme. Dans un tel contexte, ces pays importateurs de céréales, disposant de peu de ressources, paraissent particulièrement vulnérables. Toutefois, cette crise d'accessibilité alimentaire tranche avec les précédentes (1973, 1984, 2005) qui étaient plus visibles et moins urbaines. Parallèlement, elle génère pour certaines catégories d'acteurs quelques opportunités marchandes et politiques. De ce fait, la crise de 2008 semble avoir une portée stratégique pour construire des discours, mobiliser ou dénoncer certains comportements, dévoilant autant de mises en scènes théâtralisées des actions accomplies, rêvées ou avortées.

La situation de crise alimentaire que traversent le Mali et le Sénégal, plus marquée depuis l'année 2005, ne constitue pas une surprise. Elle s'inscrit dans la continuité des principaux *scenarii* tendanciels établis : hausse croissante de la demande de consommation et forte variabilité du volume des céréales locales récoltées, accroissement de la dépendance par rapport au marché sur fond de diminution du pouvoir d'achat. Et s'il y a changement, il se situe sans doute dans le processus de mondialisation du risque d'insécurité alimentaire et dans l'âpreté des nouvelles confrontations qui en découleront. La question est, en effet, de savoir où se situent les limites à l'endurance et au fatalisme des populations vulnérables concernées. La faim se dévoile désormais en dehors des épisodes de crise aiguë comme un risque social et politique qu'il conviendrait de prendre en compte<sup>470</sup>. Un seuil critique semble avoir été franchi pour que les femmes se mobilisent et défilent à Dakar, à Ouagadougou ou à Bamako en novembre 2007 puis en mars 2008. L'urgence impose certaines décisions palliatives (distributions alimentaires, détaxation fiscale,...) mais impliquerait plus sérieusement que l'on revoit l'ensemble des politiques agricoles et alimentaires (ou ce qui en tient lieu), les réponses conjoncturelles aux situations de crise ayant presque toujours la préférence des gouvernants<sup>471</sup>.

Au-delà des mots d'ordre - mobilisateurs ou dénonciateurs - que les différents acteurs de la gouvernance alimentaire relaient et amplifient, il paraît nécessaire de comprendre comment et pourquoi s'élaborent de tels discours et quels peuvent en être leur impact immédiat et à venir. A cet égard, les entretiens réalisés entre juin 2005 et juin 2007, la lecture des journaux et le recours à la documentation secondaire ne révolutionnent pas les analyses. Ainsi, aucun des acteurs approchés ne parvient à proposer de cadre global explicatif de l'insécurité alimentaire dans ses causalités, ses effets et ses interactions à différentes échelles temporelles et spatiales (Janin 2009).

En revanche, chaque interviewé a une opinion sur la situation conjoncturelle ou localisée de l'insécurité alimentaire et s'efforce de décrire, avec plus ou moins de détail et de conviction, son implication dans la « résolution du problème ». L'insécurité y est tantôt « élargie », « durable »<sup>472</sup>, « renforcée » ou « alimentaire et nutritionnelle » sans parvenir à la délimiter. Tantôt, il est de mise de parler de « vulnérabilité à l'insécurité », de « pauvreté alimentaire » ou de « souveraineté alimentaire » sans faire l'unanimité. Tout dépend des institutions d'appartenance, des écoles de pensée, des expériences professionnelles<sup>473</sup>. Autant donc d'approches non convergentes qui rendent aléatoires et incertaines la gouvernance des situations banalisées de faim, alors même que les outils de prévision et de diagnostic, sans cesse améliorés, ont progressivement gagné en réactivité, en pertinence et en finesse.

Par ailleurs, les échelles d'action et les niveaux d'analyse posent également question : certains vantent les vertus d'approches localisées, les mérites des « sociétés villageoises » et voient dans le « ménage », la seule base viable pour une sécurisation durable ; d'autres, au contraire, pensent « système » et insistent sur la nécessité d'une régulation globale et en appellent au retour de l'Etat. Du micro- au macro-, tout semble envisageable, possible ou pertinent comme si le halo d'incertitude épistémologique et comptable était, au pire, nécessaire à la reproduction du système et, au mieux, inévitable étant donné la parcellisation des tâches. Le projet, caressé par le CILSS, visant promouvoir un « cadre harmonisé de lutte » n'est-il pas, de ce fait, un peu vain ?

Si la lutte contre l'insécurité alimentaire constitue bien un enjeu collectif, elle est tout, sauf un objet partagé, étant donné le nombre croissant d'acteurs impliqué et l'hétérogénéité existante

<sup>470</sup> « Un Etat, à certains moments, n'a pas de politique, [doit laisser de côté la question] de souveraineté [nationale], [et pratiquer] une politique de satisfaction de la masse qui [sinon] peut basculer... » (Mohamed Haïdara, Coordonnateur de l'ONG Afrique Verte, 20 janvier 2006).

<sup>471</sup> *Le Figaro International*, dans un article du 16 avril 2008, invitait même le Sénégal à faire « sa révolution alimentaire » !

<sup>472</sup> « (...) le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) a conçu une politique nationale de sécurité alimentaire durable » (Nana Lansry Haïdara, Commissaire à la Sécurité Alimentaire, 19 janvier 2006).

<sup>473</sup> Car, « la sécurité alimentaire est une question de degré. Chacun de ses concepts rattachés recouvre une réalité différente » (Nango Dembéle, PROMISAM-USAID, 25 janvier 2006) ; « chaque stratégie a sa composante en terme de sécurité alimentaire. (...) la question alimentaire s'avère transversale. (...) L'éducation de base, les aspects nutritionnels se retrouvent au cœur de la question alimentaire » (Abdoulaye Konate, économiste, Banque Mondiale, 6 juin 2005) ; « pour la sécurité alimentaire, c'est un peu comme pour la vulnérabilité : chacun a sa compréhension ; les analyses ne peuvent être systématiquement convergentes (...). La sécurité alimentaire embrasse des concepts sur lesquels il n'est pas évident que tout le monde comprenne la même chose avec les mêmes mots » (Alain Houyoux, Union Européenne, 26 septembre 2006) ; « la sécurité alimentaire est multidimensionnelle » (Mahamat Nour, Représentante de la FAO au Mali, 28 septembre 2006).

au sein même de chaque groupe d'acteur. Il n'y a donc pas de « jeu à somme nulle » : les gains des uns ne viennent pas compenser les débits et les débits des autres. Les « jeux d'acteurs » se déploient dans deux dimensions : un axe « définition/légitimation » des normes d'action et un axe « compétition/collaboration » des répertoires d'action. Les interviews réalisées montrent, s'il en est, la capacité réelle de ces acteurs à recycler les mots d'ordre à la mode dans une nébuleuse en perpétuelle recomposition. Les postures, également calibrées, permettent d'espérer accéder à de nouvelles ressources (ou de les maintenir à niveau) et, plus fondamentalement, de construire une légitimité, presque auto-engendrée, essentielle à la reproduction concurrentielle, dévoilant ainsi autant de réalités qui ne sont pas propres aux systèmes alimentaires africains.

Ce texte essaie donc de faire l'introspection des discours interprétatifs, justificatifs ou dénonciateurs de la crise alimentaire, des actions rêvées, entreprises ou ébauchées, d'origine locale ou externe. Il s'efforce également de mettre en évidence le caractère ambivalent des discours et des postures dans le domaine de la sécurité alimentaire compte tenu de ses différents enjeux. Il entend les confronter pour montrer que leur hétérogénéité constitue un frein important à la définition de politiques publiques et à leur application. Il s'appuie sur une typologie des discours, tenus lors des entretiens, qui relèvent tantôt du registre du prescripteur, du thérapeute, de l'observateur (impliqué ou distant) ou du gestionnaire « éclairé ».

Trois schèmes récurrents semblent devoir émerger : celui de la rhétorique incantatoire aux accents nationalistes, de l'auto-évaluation technique complaisante et celui de la désignation hâtive de bouc émissaire avec procès en responsabilité. Toute la difficulté constitue à y démêler ce qui est fondamentalement de l'ordre du discours, du positionnement tactique ou de la logique d'action au long cours.

## 1. Les rhétoriques populistes mobilisatrices pour l'action

« Rassurer et combattre » constitue un registre d'expression réactive, autant populaire qu'opportuniste en période de crise alimentaire. Il est l'apanage des acteurs dont l'action est la plus médiatisée et, parallèlement, la plus discutée. Il peut s'agir de représentants d'ONG ou d'organisations paysannes ou d'Eglises mais plus encore de cadres administratifs et d'élus interpellés par les médias ou soucieux des expressions populaires insistantes de la faim. Il confirme la primauté d'une vision nationale du développement agricole dans les deux pays. Mais avec des nuances. Si le Mali parlait déjà, en février 2005, de droits d'accès et de souverainisme alimentaire (Loi d'Orientation Agricole), le Sénégal abordait encore la question alimentaire sous l'angle de l'accroissement des disponibilités nationales (Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale du Sénégal de mai 2004) et restait très imprécis sur la manière de procéder à la reconquête du marché intérieur.

Ce type de posture classique met en œuvre des répertoires d'action roboratifs, à la fois mobilisateurs et dénonciateurs, avec des accents agrariens et un art consommé de la mise en scène. Ils permettent aussi une personnalisation de l'action autour de la personne du Chef de l'Etat, paré d'une certaine dimension messianique, quoique populiste<sup>474</sup>. Car, *in fine*, la capacité d'adhésion populaire (ou de croyance dans sa capacité à les réaliser) est supposé avoir des vertus auto-réalisatrices : « *Le fait de croire à notre système, c'est la différence fondamentale avec le Niger !* » (Oumar Traoré, Secrétaire Technique du Comité de Coordination des Politiques Céréalières, 24 janvier 2006). Ces éléments viennent donc accréditer l'idée que la lutte contre l'insécurité alimentaire serait devenue une priorité publique quand bien même elle ferait l'objet d'« *une instrumentalisation politique* » (Jean-Luc Virchaux, Délégué Représentant à la Coopération Suisse, 7 juin 2005).

### 1. 1. Ruralité triomphante et volontarisme agricole

L'argumentaire des « offensives nationales » renvoie à la « nécessaire mise au travail des populations » afin de valoriser les potentialités agricoles par une maîtrise totale de l'eau et d'augmenter très fortement les ressources alimentaires. Il s'explique, à l'heure actuelle, moins par une diminution de l'offre céréalière nationale ou internationale, globalement constante, que par l'incapacité croissante des populations à y accéder. On comprend, dès lors, que l'accès à l'eau et

<sup>474</sup> « *Le premier propos d'ATT, c'était de dire que (...) son parti politique, c'est la demande sociale, le parti de la demande sociale. (...) et puis il est un peu populiste : (...) il sort une Loi d'Orientation Agricole et on lui fait croire que cela va servir à résoudre tous les problèmes du Mali* » (Nango Dembélé, PROMISAM-USAID, 18 septembre 2006).

au foncier constitue un véritable enjeu pour la sécurité alimentaire à moyen terme, avec un risque géopolitique non négligeable (Lucien Humbert, Agence Française de Développement, 25 janvier 2006). Les prises de position en la matière ont, malgré tout, évolué : la tendance est aux aménagements de proximité pour l'agriculture villageoise et familiale (Mahamat Nour, Représentante de la FAO, 28 septembre 2006). Ainsi, le Mali et le Sénégal auraient des avantages comparatifs du seul fait de l'existence de ressources hydrauliques dans le Delta et dans la Vallée (sic !).

Ce type de discours n'est pas nouveau, il s'inscrit dans la lignée des déclarations des premiers administrateurs coloniaux en poste au Soudan Français (rapport A. Sarrault) au début des années 1930. On assignait alors ce territoire la fonction de « grenier de l'AOF », riche d'hommes et de terres à mettre en valeur. Vision peu à peu affadie et corrigée sans pour autant que le volontarisme ne cède le pas. Dans les années 1960 et 1970, la rhétorique du pouvoir s'organisait autour des slogans d'autosuffisance alimentaire et d'indépendance alimentaire par la mise en place de stratégies nationales d'amélioration de l'offre et la reconnaissance des identités alimentaires locales qui les fondent. A cette vision d'une sécurité alimentaire maîtrisable par l'intensification agricole, les résultats très mitigés de la *Révolution Verte* (Griffon 2006) sont venus apporter un démenti. D'où un changement complet de perspective, dès le début des années 1980 avec l'avènement de politiques visant à faire du marché une fonction centrale de l'approvisionnement alimentaire des citoyens comme des ruraux (Programme de Restructuration du Marché Céréalière). La question agraire et agricole a ainsi peu à peu déserté le champ des politiques publiques, même si les Etats respectifs ont continué à légiférer, désormais davantage consacrées à la lutte contre la pauvreté (via les Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté). Et ce n'est que très récemment que le thème du développement rural a connu un regain d'intérêt au sein des institutions internationales (rapport 2008 de la Banque Mondiale).

Pourtant, en 2003, la stratégie nationale de sécurité alimentaire adoptée par le Gouvernement malien, reconnaissait déjà « *comme préalable à une sécurité alimentaire durable, l'amélioration des ressources naturelles de base, c'est-à-dire l'aménagement pastoral, l'agroforesterie rurale comme l'intensification des productions agricoles* » (Yaya Tamboura, Commissaire adjoint à la Sécurité Alimentaire, 2 juin 2005), assortie d'une volumineuse demande de financement (environ 114 milliards de francs CFA) en 2005 à la FAO pour le Programme National de Sécurité Alimentaire qui en découlait. Cet objectif est repris explicitement par la Loi d'Orientation Agricole de 2005. Si cet activisme programmatique n'augure, bien évidemment, pas de la réussite éventuelle des actions sectorisées à mener (entretien avec Abdoulaye Konate, économiste à la Banque Mondiale, 6 juin 2005), il invite cependant à s'intéresser de plus près aux discours des acteurs de la gouvernance alimentaire en ce domaine.

Au Mali, à la suite du Président<sup>475</sup>, il est désormais banal de revenir, avec emphase, sur les terres supplémentaires cultivables et les ressources hydrauliques mobilisables, « nichées » dans le Delta Central du Niger ou en zone soudanienne, à proximité de la Guinée, « *propice à la mécanisation agricole. (...) On pourrait y faire trois à quatre tonnes de maïs à l'hectare. On pourrait également y aménager les plaines (...) pour la riziculture* » (Nango Dembéle, PROMISAM - USAID, 25 janvier 2006). Cette perspective émerge comme une idée fixe partagée, presque une certitude, dans de nombreux entretiens. Avec parfois des incohérences statistiques : on mélange parfois allègrement « superficie totale », « superficie aménageable » et « superficie cultivable ».

« *Voyez, par exemple, le delta intérieur du Niger. On sait que la solution vraiment durable des problèmes de sécurité alimentaire réside dans la maîtrise de l'eau. Si nous sommes encore affamés, c'est parce que nous sommes encore dépendants des aléas climatiques. (...) Avec ce réseau hydrique très important, ses grands lacs, ses grands fleuves, ses grands affluents, on peut vraiment aménager plus de deux millions d'hectares irrigables* » (Yaya Tamboura, Commissaire adjoint, Commissariat à la Sécurité Alimentaire, 2 juin 2005)

« *Moi si j'étais à Koulouba à la place d'Amani Toumani Touré, je demande à Chirac ou Bush de venir aménager les plaines de l'Office du Niger (...) Parce que si on a tout aménagé, toute la*

<sup>475</sup> Dans son message à la Nation, le 31 décembre 2003, Le Président de la République, Amani toumani Touré, déclarait vouloir faire de l'agriculture le moteur de l'économie de son pays. Dans son allocution à la cérémonie de lancement de la LOA, le 7 février 2005, il parlait « *des immenses potentialités immenses potentialités agro-sylvo-pastorales de notre pays (...) une trentaine de millions d'hectares de terre agricole, dont plus de deux millions d'hectares, à vocation hydro-agricole* » ([http://www.maliagriculture.org/LOA/discours\\_att.html](http://www.maliagriculture.org/LOA/discours_att.html)).

*sous-région va vivre. On ne va plus importer un sac de riz dans toute la sous-région* » (Cheikna Hamalla Bathily, député, grand commerçant, 21 septembre 2006).

« *Parmi les points forts de notre politique nationale actuelle de sécurité alimentaire, il y a les potentialités naturelles (eau, plaines aménageables) (...). Parmi les points faibles, il y a l'insuffisance de terres aménagées (...)* » (Salimata Diarra Coulibaly, Présidente de l'Association des Consommateurs du Mali, 20 janvier 2006).

A contre-courant du pessimisme ambiant, certains interlocuteurs poussent même très loin cette idée du talent à fructifier puisqu'il y a « *un potentiel énorme à valoriser* » (Ibrahim Coulibaly, CNOP, 15 septembre 2006):

« *La zone de l'Office du Niger recèle d'immenses potentialités en terme d'irrigation. Les terres potentiellement irrigables représentent environ 1 million d'hectares. Et cela n'est pas impossible* » (Oumar Traoré, Secrétaire Technique du Comité de Coordination des Politiques Céréalières, 24 janvier 2006).

« *On a tellement de surfaces (...) 2 millions d'hectares cultivables sur l'ensemble du Mali (...) et sur les 1,05 millions d'hectares de l'Office du Niger, il ne peut être question que de riz* » (Abdul Aziz Sidibé, journaliste, 18 mai 2006).

« (...) *Dieu nous a tout donné. (...) Nous sommes immensément riches, nous avons du pétrole, de l'eau, sans compter l'or* » (ibid.) ; « *le Mali peut nourrir toute la sous-région. Ce qui a manqué, c'est la mise en valeur. On n'a pas développé l'agriculture* » (Cheikna Hamalla Bathily, Député, grand commerçant, 24 janvier 2006).

Cette vision d'une ruralité triomphante embrasse également la figure du « petit paysan » dont il est utile de flatter les qualités d'adaptation, d'endurance et d'abnégation. Ce descriptif laudatif vient, en effet, conforter l'affirmation selon laquelle les politiques agricoles, *a contrario*, auraient tendance à assister et infantiliser les populations rurales (Ibrahim Coulibaly, CNOP, 15 septembre 2006). Ce discours fait négligemment l'impasse sur les goulots d'étranglement qui ont limité, depuis la période coloniale, le développement des périmètres « paysans encadrés » : le coût des aménagements de base (casiers rizicoles, routes), de la redevance hydraulique et des intrants. Et certains d'inciter à plus de mesure et de réalisme, en rappelant notamment que l'agriculture ne se réduit pas aux périmètres rizicoles irrigués qui consomment l'essentiel des investissements :

« *Certains hommes politiques habiles tiennent un discours sur les atouts du Mali : fleuves, bas-fonds aménagés de l'Office du Niger, véritable « grenier à riz », zones aménageables et agro-écologiquement favorables de la zone soudanienne (...). Ce sont des discours politiques : on mélange tout* » (Luc Lefèvre, coopérant français au Ministère de l'Agriculture, 17 janvier 2006).

« *Avec une redevance annuelle en eau de 60.000 francs par hectare à l'Office du Niger, plus le coût des intrants, les producteurs de riz ne gagnent rien. Ils sont très endettés et très découragés* » (Abdul Aziz Sidibé, journaliste, 18 mai 2006).

« (...) *il est évident que la politique du gouvernement, c'est d'aménager beaucoup de terres parce qu'on a un potentiel irrigable pour installer beaucoup de producteurs. (...) quoi que l'on dise, depuis que le régime actuel est venu [au pouvoir], il ne parle que de l'Office du Niger ; il ne parle que d'aménagement (...) pour augmenter la production* » (Mohamed Haïdara, coordonnateur de l'ONG Afrique Verte, 20 janvier 2006).

Au Sénégal, le gouvernement n'est pas en reste, au moment où le prix du riz connaît une hausse forte et brutale sur le marché mondial, pour proposer une relance agricole d'envergure. Certains ministres (Commerce et Aménagement du territoire) ont ressorti la vieille rengaine sur la nécessité de consommer ce que l'on produit et la sortie d'un modèle, non viable et unique au monde, de consommation extravertie. Les évêques ont préconisé, eux aussi, un retour vers l'agriculture (*Le Soleil*, 3 juin 2008). Un seuil a été franchi, avec la « Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (Goana) », lancé avec beaucoup de volontarisme médiatique en avril 2008 par le Président Wade, après les initiatives du Plan *Retour vers l'Agriculture* (REVA) et du Programme Maïs<sup>476</sup>. Elle prévoit d'importants investissements financiers et fixe à chaque province et

<sup>476</sup> Le Président de l'Assemblée Nationale parlait, lors d'une visite à Madagascar, du « *développement, dans le cadre des politiques nationales, de stratégies innovantes et ambitieuses de développement agricole devant permettre des réponses structurelles durables avec comme objectifs à moyen et long termes l'autosuffisance et la sécurité alimentaire* » (*Le Soleil*, 3 juin 2008) ! Voir également V. Foucher et J.-C. Marut, « Les crispations du pouvoir sénégalais », *Le Monde Diplomatique*, février 2004, p. 18.

chaque département des quotas de production, pour chaque type de production vivrière, à l'instar des économies planifiées (de type Gosplan soviétique) (quotidien *Walfadjiri* du 22 juin 2008). Le 4 mai 2008, la Présidence annonçait également un plan de développement de l'irrigation dans la vallée du fleuve avec l'appui de l'Inde couvrant environ 240.000 hectares. Ce pays s'était également engagé à fournir 600.000 tonnes annuelles de riz pendant six ans (*Le Soleil*, 28 avril 2008), le temps pour le Sénégal de faire sa révolution rizicole et accéder au vieux rêve de l'indépendance alimentaire (<http://www.lemonde.fr> du 5 mai 2008).

« Dans le cadre de la mise en œuvre de la Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (Goana), les potentialités qu'offrent [la région de Louga au Sénégal] peuvent être une opportunité réelle à saisir pour les animateurs du développement (...) avec plus de 350.000 hectares de surfaces cultivables » (*Le Soleil*, 9 juin 2008).

Cette mobilisation politique et médiatique s'explique par le bilan national céréalier très dégradé (CILSS 2007) et par les contraintes financières de l'approvisionnement extérieur : pas moins de 80% du riz consommé est importé<sup>477</sup>. Cette initiative se veut également une réponse à la cristallisation du mécontentement et de l'inquiétude populaire de la fin de l'année 2007 que le Président s'est efforcé de minimiser et qu'il entend bien désamorcer. Elle semble tardive alors même qu'en octobre 2002, lors des journées consacrées au monde rural, le Président Wade annonçait que le développement agricole durable, via la future LOASP, serait une priorité.

Des chiffres très ambitieux ont été avancés sur les perspectives de relance agricole à très court terme : 3 millions de tonnes de maïs, 2 millions de tonnes de manioc, 500.000 tonnes de riz d'ici la fin de l'année pour un coût de 100 à 360 milliards de francs CFA sur 3 ans selon les estimations. On peut légitimement s'interroger sur le réalisme d'une telle annonce. On promet une relance de la filière rizicole inondée dans la basse vallée du Sénégal après les demi-succès de l'OMVS et de la SAED dans les années 1970. Il est également question de favoriser les importations de matériel hydraulique (motopompe) ou de labour (motoculteur) du sud-est asiatique. De son côté, le Président Amani Toumani Touré semble avoir été tenté par la même démarche comme le montre l'importation de 300 tracteurs indiens. « Il a initié une chaîne [de montage] à 39 km de Bamako. Et il y a une autre chaîne que l'on est en train de monter à Sikasso. Selon moi, (...) dans deux ans, l'agriculture du Mali sera motorisée » (Cheickna Hamalla Bathily, député, 21 septembre 2006). Cette perspective a, tout même, de quoi laisser sceptique si l'on se réfère aux échecs des grands programmes de mécanisation et de tracteurisation agricole qui ont eu cours dans les années 1970.

Une autre composante des discours, tenus dans les deux pays, porte sur la modernisation de la petite agriculture traditionnelle<sup>478</sup> avec l'idée maîtresse qu'il « faut se transformer en petite entreprise agricole où l'on va faire des profits, (...) avoir un cahier des charges (...) » (Abdul Aziz Sidibe, journaliste, 16 septembre 2006), « qu'il faut relever le niveau de technicité des producteurs (...) » (*Le Soleil*, 9 juin 2008), « qu'il faut investir dans les exploitations familiales (...), donner aux exploitations paysannes la place qui leur revient » (Ibrahim Coulibaly, Confédération Nationale des Organisations Paysannes, 7 juin 2007). Cette vision entrepreneuriale, reprise également par les plus hautes autorités de l'Etat au Sénégal, semble en porte à faux avec le caractère familial et trans-générationnel de l'agriculture sahélienne. Et Jacques Faye, sociologue à ENDA-Dakar, de déplorer : « Il est symptomatique que, dans sa conférence de presse, le Président de la République n'ait pas eu un seul mot de compassion pour les paysans. La plupart sont tenaillés par la faim en ce moment ». (<http://www.sudonline.sn> du 25 avril 2008). La volonté de conscientiser le « paysan africain » constituait déjà un des invariants de la démonstration coloniale sur le passéisme des sociétés rurales africaines.

Enfin, dernier point d'importance développé dans ces offensives agricoles : le lien vertueux entre agriculture et migration. Ainsi, l'hypothèse selon laquelle la petite agriculture irriguée de contre-saison exercerait une action régulatrice sur les flux migratoires est souvent développée. En

<sup>477</sup> Bon an mal an, environ 900.000 tonnes de denrées alimentaires sont importées au Sénégal contre 250 à 270.000 tonnes au Mali. Selon le Ministère du commerce, la facture du riz importé aurait atteint 156 milliards de francs CFA en 2007, à laquelle il faut ajouter environ 150 milliards de francs CFA liés aux récentes mesures fiscales et douanières pour atténuer la hausse des prix des produits de première nécessité, (<http://www.lesafriques.com/senegal/la-crise-alimentaire-provoque-150-milliards-fcfa-de-perdes-fiscales-a-use.html?Itemid=77?articleid=5337>).

<sup>478</sup> « Passer d'une agriculture de subsistance à une agriculture intensive » titrait *Le Soir de Bamako*, 20 septembre 2005.

cas de crise alimentaire, cela permettrait de fixer provisoirement les populations à leur terroir et d'éviter un afflux brutal en ville.

*« (...) s'il n'y avait pas les périmètres irrigués villageois que notre programme a mis en œuvre, tout le village aurait émigré cette année. Parce que ce que l'on constate dans cette partie du Mali, c'est que l'agriculture pluviale ne nourrit plus son homme »* (Yacouba Kone, ONG Christian Aid, 31 mai 2007).

Dans les faits, ce lien est loin d'être établi, du moins dans le cas de la basse vallée du Sénégal, l'amélioration des revenus agricoles cristallisant plutôt le désir de mobilité sociale et géographique (Schmitz 2008). En revanche, la réactivité immédiate du gouvernement malien, lors de la crise alimentaire de 2005, a permis de limiter les flux vers Bamako, on a préféré « *donner à manger sur place* » (Nango Dembélé, PROMISAM-USAID, 13 juin 2007). Parallèlement, les ressources hydrauliques du fleuve Niger viennent nourrir des projets nationaux d'aménagement et transfrontaliers de colonisation (accueil de migrants sénégalais ou mauritaniens). Cela repose néanmoins avec acuité la question de la gestion partagée du bassin dans sa dimension géopolitique sous-régionale (selon Lucien Humbert, AFD, interview 25 janvier 2006). Certains interlocuteurs ont conscience néanmoins qu'il faut « *absolument aborder toute la problématique du développement rural et ne pas seulement se contenter de l'agriculture irriguée. (...) le Mali a un avantage comparatif dans le domaine de l'élevage* » (Mahamat Nour, Représentante de la FAO, 28 septembre 2006).

Ainsi, dans chaque pays, la question agraire serait redevenue une priorité nationale. Elle sert habilement à développer une rhétorique messianique<sup>479</sup>, dont les attendus politiques mobilisateurs sont évidents, quitte à magnifier une ruralité qui n'avait plus cours dans les agendas. Dans cette bataille, toutefois, les potentialités nationales ne sont pas comparables, et le Mali garde un avantage comparatif certain.

## 1. 2. Tentation souverainiste et politisation de l'urgence alimentaire

Il est sans doute banal de rappeler que les situations de crise sont propices aux grandes déclarations, riches en rebondissements et en effets d'aubaines. Pour le gouvernement malien (davantage que pour le gouvernement sénégalais, longtemps en retrait sur ce sujet), elles ont surtout eu pour mérite de permettre une « reprise en main » du dispositif institutionnel rénové. Ce qui n'allait pas de soi dans la mesure où l'appareil d'Etat, déjà amoindri par les cures d'austérités imposées par les institutions de Bretton Woods depuis les années 1980, doit faire face à la montée en puissance d'acteurs sociaux intermédiaires (fédérations, associations, organisations paysannes,...) et d'élus locaux. Elles sont donc autant d'occasions de « reprendre la main », au sens où elles génèrent des opportunités politiques qu'il serait regrettable de ne pas exploiter. L'idée centrale est que « l'on ne peut laisser la gestion de la sécurité alimentaire aux commerçants » et qu'il faut redonner à l'Etat un pouvoir de régulation dans un système cogéré par les différents acteurs<sup>480</sup>.

C'est durant la crise de 2005 que la mise en scène de l'action gouvernementale en matière de sécurité alimentaire a franchi un seuil important. L'Etat malien a semblé se distinguer de ses voisins par son souci de participer activement à la lutte. Il y a d'abord eu un ensemble de déclarations habiles appelant à une mobilisation nationale pour repousser la faim. Les organisations de la société civile se mobilisaient « à l'intérieur » tandis que la diaspora malienne à l'étranger apportait une contribution financière importante en effectuant des dons (Association Malienne pour l'Unité et le Progrès de l'Islam par exemple, 20 janvier 2006)<sup>481</sup>. Comme le gouvernement avait parallèlement incité à ce « sursaut national »<sup>482</sup>, le doute était permis, dans les esprits, sur l'antériorité et

<sup>479</sup> « *Le Président Amani Toumani Touré a fait de l'agriculture et de la sécurité alimentaire sa priorité des priorités (...) Cela, je ne l'ai pas retrouvé ailleurs* » (Mahamat Nour, Représentante de la FAO, 28 septembre 2006).

<sup>480</sup> « *L'évolution est révélatrice du système politique. Il y a deux gouvernements : « l'officiel » avec le Premier Ministre et ses ministres, le « parallèle » avec la Présidence et ses Conseillers Techniques* » (Thierry Debris, Directeur de l'Association Française des Volontaires du Progrès, 18 janvier 2006).

<sup>481</sup> « *Le gouvernement a officiellement reconnu que la collecte avait atteint exactement 6 milliards 600 millions de francs CFA* » (Abdul Aziz Sidibé, journaliste, 23 janvier 2006).

<sup>482</sup> Une expression proche (« sursaut patriotique ») n'apparaît que beaucoup plus tard dans les médias sénégalais (<http://www.sudonline.sn> du 28 avril 2008).



l'efficacité de la démarche. Ensuite, le gouvernement a fait une belle opération en médiatisant les distributions gratuites dans les régions les plus affectées, incitant les ruraux à « ne pas bouger » pour éviter un exode vers Bamako. Mais, ce qui a aussi fait la différence, c'est l'implication personnelle du Chef de l'Etat, militaire de carrière, en phase avec « *la très importante culture du chef au Mali* » (Luc Lefèvre, coopérant français au Ministère de l'Agriculture, 17 janvier 2006).

Une des leçons majeures de la crise de 2005 a été de remettre sur la sellette la question stratégique du stockage qui était quelque peu passée de mode avec l'option « tout marché » du PMRC depuis le début des années 1980. Le message délivré, en milieu rural, par le Premier Ministre, en janvier 2006, est le suivant : « *constituez des stocks (...) pour éviter la spéculation des commerçants et une forte demande en soudure. Sachez vendre. Ne bradez pas. On a dit aux gens de calculer. (...). Gardez [des céréales] pour les semences et l'alimentation et voyez ensuite ce qui peut être vendu* » (Nana Lansry Haïdara, Commissaire à la Sécurité Alimentaire, 19 janvier 2006). Cette incitation à la prudence pleine de bon sens, proche du truisme (les agriculteurs maliens n'ayant heureusement pas attendu cette annonce pour découvrir l'usage du grenier !), n'est sans doute pas inutile. Est-elle cependant réaliste lorsque la spirale de l'endettement (vente de récoltes sur pied, achat à crédit à un commerçant) est enclenchée ? Constituer des réserves à l'échelle nationale comme familiale est donc devenu un leitmotiv aussi bien parmi les représentants de l'Etat malien, de la société civile comme des ONG. La crise de 2005 a laissé des traces « politiques » : « *Les risques de famine sont énormes ici (...) on a failli sauter. C'était une bombe. On a eu très peur de la situation* » (ibid.) Ce qui explique, *a posteriori*, l'usage métaphorique de la « main sur grenier » permettant au chef de l'Etat d'exercer son contrôle redistributif, via le *Commissariat à la Sécurité Alimentaire* récemment rattaché à la Présidence (en mai 2004) :

« (...) le problème de sécurité alimentaire est simple. (...) le premier problème c'est d'avoir le ventre plein (...). C'est pourquoi, pour moi, le premier responsable du pays a rattaché les problèmes de sécurité alimentaire à son niveau pour pouvoir mieux les suivre (...). (...) Je ne peux pas l'expliquer d'un point de vue politique. Il faut aller à un autre niveau [chercher d'autres éléments d'explication]. (...), traditionnellement au Mali (...), c'est le chef de famille qui peut lever la main sur le grenier de la famille. Et pour que tu puisses bien gérer comme chef de famille ce stock, il faut que ta famille n'ait pas faim. Il me semble donc que le chef de l'Etat est le chef de la grande famille malienne » (Yaya Tamboura, Commissaire adjoint à la Sécurité Alimentaire, 2 juin 2005).

Un effort très important a été fait, à partir d'août 2005, avec la mise en place d'un réseau de banques de céréales communautaires, en milieu rural et urbain. Elles étaient de l'ordre de 200 en 2005 et dépassaient 750 en fin 2006 ([http://www.csa-mali.org/docs/Situatbanquecereales\\_06.pdf](http://www.csa-mali.org/docs/Situatbanquecereales_06.pdf)). Elles cadraient avec la volonté politique du gouvernement, « la volonté des populations » et l'intérêt des élites commerçantes. Elles représenteraient en mai 2007, un volume de céréales de l'ordre de 15.000 à 20.000 tonnes. A terme, selon le schéma gouvernemental, « *le SNS n'aurait même pas sa raison d'être* » (Nango Dembélé, PROMISAM-USAID, 30 mai 2007) même si « *personnellement, la taille du SNS (35.000 tonnes) me paraît vraiment insuffisant* » (ibid., 19 septembre 2006).

« *Les Banques de céréales (BC) ont permis aux paysans d'éviter de brader leurs céréales, d'éviter de prendre de l'argent avec les commerçants (de pré vendre leurs récoltes) ou de vendre leur force de travail* » (Samba Dollo, Equipe Technique du Système d'Alerte Précoce, 5 juin 2007).

Cette affirmation doit être fortement relativisée. Cette option n'est pas nouvelle (greniers coloniaux de réserve) et son impact réel reste très circonscrit en raison des nombreux exemples de gestion imparfaite. Il s'agit, là encore, davantage d'une réponse politique à des situations conjoncturelles de pénurie localisée, leur répartition uniforme sur le territoire n'étant pas toujours nécessaire (cas de la zone soudanienne vivrière de Sikasso). Néanmoins, leur mise en place progressive à Bamako est une nouveauté, même si un petit nombre fonctionnait déjà, dans le cadre du Ministère du Développement Social et des Personnes Âgées. Jusqu'en 2006, en effet, l'insécurité alimentaire des citoyens n'était pas véritablement prise en compte par l'Etat malien et par les bailleurs de fonds, faute d'avoir été étudiée. Jusqu'à une date très récente, elle n'apparaissait

également pas dans les priorités du *Programme Alimentaire Mondial* qui s'en défendait<sup>483</sup>. Cette initiative ne fait cependant pas l'unanimité :

*« (...) le gouvernement (...) décrète (...) que l'on va établir une ceinture de banques de céréales autour des villes. C'est débile, parce que dans les villes, il n'y a pas ce genre de problèmes. (...) c'est un problème de jeu du marché, de disponibilité et d'accessibilité. C'est donc mal raisonner sur l'effet tampon d'une banque de céréales »* (Délégué Représentant de la Coopération suisse, 7 juin 2005).

Mais c'est la taille du stock national de sécurité qui a fait l'objet des marchandages les plus insistants. En « année normale », il oscille entre 30.000 et 35.000 (pour une capacité théorique maximale de 58.000 tonnes); les années de crise, fortement mis à contribution, son volume diminue. Afin d'assurer l'alimentation du plus grand nombre, un discours à la fois technique et politique construit se met en place. L'augmentation de son volume constituerait non seulement une nécessité alimentaire mais un enjeu de souveraineté (alimentaire et politique)<sup>484</sup>, permettant à l'Etat (ou ce qui en tient lieu) de court-circuiter le dispositif institutionnel du PRMC. Ce qu'il fait d'ailleurs également en développant des relations avec certains donateurs extérieurs tels que le Japon et les pays arabes. Par là même, le gouvernement malien reconstituerait une marge de manœuvre sociale et politique que la réforme libérale de la politique céréalière avait réduit comme peau de chagrin. Des chiffres très variables ont été avancés et les avis divergent :

*« Le Président (...) a insufflé un nouvel élan à la politique alimentaire en essayant de porter le stock de sécurité à 100.000 tonnes au lieu de 58.000 tonnes. Mais, en réalité, (...) on pense que (...) c'est peu. Dans ces conditions, le stock de sécurité alimentaire pourrait être porté à 700.000 tonnes »* (Abdul Aziz Sidibé, journaliste, 23 janvier 2006).

*« En ce qui concerne [la question des] 35.000 tonnes, une étude est actuellement financée par l'UE pour savoir si c'est trop ou trop peu. Il y a des arguments pour et contre. C'est une question délicate »* (Oumar Traoré, Secrétaire Technique du Comité de Coordination des Politiques Céréalières, 24 janvier 2006).

C'est également, dans ce but, que le gouvernement a d'ailleurs constitué, en dépit de l'opposition des bailleurs de fonds multilatéraux, un stock politique d'intervention. Proche de 5.000 tonnes en 2005, il a rapidement crû pour atteindre environ 35.000 tonnes à la fin de l'année 2007. Il permet d'effectuer des distributions gratuites dans des localités librement choisies par le gouvernement sans avoir de compte à rendre. Il est vrai également qu'il est sensé approvisionner le réseau de banques de céréales étatiques. Cette pratique permet bien évidemment de « mettre en scène » l'action du gouvernement et de « cotiser » une légitimité susceptible de s'exprimer à différentes échéances électorales. Certains acteurs (USAID, ONG, CSA) utilisent d'ailleurs le terme « stock de souveraineté » en évoquant le Stock d'Intervention et les banques de céréales, au sens où ils participent à l'autonomisation alimentaire des populations et à une très partielle déconnexion d'avec le marché.

*« On, observe également actuellement un phénomène de politisation de l'aide alimentaire voulue par Amani Toumani Touré. (...) A cet effet, environ 32.000 tonnes d'aliments ont été redistribuées en 2005. C'est un choix politique car on aurait très bien pu faire des ventes d'intervention anticipées [à prix réduit]. C'est, en fait autant un message politique d'apaisement qu'une « cotisation » politique pour les prochaines élections présidentielles de*

<sup>483</sup> Le 15 janvier 2006, au siège de l'Union Européenne à Bamako, lors de la réunion de présentation des résultats de l'enquête de vulnérabilité alimentaire de décembre 2005 (PAM 2005), son présentateur annonçait que les villes maliennes avaient été délibérément écartées du plan de sondage pour des raisons de stratégie ! C'est pourquoi, le regret exprimé par un autre agent du PAM laisse quelque peu songeur: *« le drame c'est que le gouvernement ou les autres interviennent beaucoup plus en zone rurale »* (Mariam Amekuma, nutritionniste, PAM, 28 septembre 2006). Bakari Doumbia (Président du conseil d'administration du Conseil de Concertation et d'Appui aux ONG, 28 septembre 2006) fournit une explication plus prosaïque et convaincante : *« parce que le travail en milieu urbain est plus difficile qu'en milieu rural »*. En riant nerveusement, la responsable de l'ONG Agro Action Allemande ajoute *« ils se sont peut-être dit qu'en ville le problème ne se posait pas ! »* (29 septembre 2006).

<sup>484</sup> *« Le gouvernement tient à sa souveraineté alimentaire. Même, si on ne le dit pas clairement, c'est ce qu'on est en train de faire en ce moment. On est en train de constituer des stocks de sécurité alimentaire à partir de la production nationale, dans tout le pays ! »* (Nana Lansry Haïdara, Commissaire à la Sécurité Alimentaire, 19 janvier 2006).

2007. (...) En outre, l'Office des Produits Alimentaires du Mali dispose d'un programme d'achat de 8.000 tonnes de céréales en plus du SNS existant. Sans doute est-ce pour gérer certains engagements ou privilèges politiques ou régionaux. Ceci constitue, en quelque sorte, un deuxième stock de sécurité pour des interventions spécifiques du gouvernement. (...) On doit donc distinguer le SAP, orienté vers des interventions réelles en cas de déficit alimentaire et un SAP, destiné à des interventions plus électoralistes. Il y a une gestion même politicienne de la sécurité alimentaire (Cheick Sadibou Keïta, Conseiller en développement rural, Ambassade du Canada, 19 janvier 2006).

Et ce qui est pratiqué à l'échelle nationale peut également l'être au niveau communal, où « le maire peut utiliser ces stocks (des banques de céréales communales) comme instrument de campagne politique » (Mohamed Haïdara, Coordonnateur d'Afrique Verte, 4 juin 2007), « les gens pensent que c'est une manière de se rendre populaire, c'est une politique populiste » ajoute le journaliste Abdul Aziz Sidibé (16 septembre 2006).

Le dispositif de gestion des crises alimentaires a connu, depuis la crise de 2005, une évolution importante. Il est travaillé par plusieurs courants de pensée qui participent à une re-légitimation de l'Etat régulateur, à l'écoute de ses populations. Ce processus de rééquilibrage (par rapport aux précédentes politiques) est appuyé par de nouveaux acteurs sociaux qui ont besoin de reconnaissance et de soutien de la part de l'Etat. Et même si le concept de souveraineté alimentaire ne constitue pas qu'un slogan, force est de reconnaître qu'il arrive à point nommé pour les gouvernants. S'appuyant sur la mobilisation citoyenne et paysanne du Forum Social (janvier 2006) et du Forum pour la Souveraineté Alimentaire (Nyéléni en février 2007), le Président ATT s'en est ainsi fait l'écho tout en l'orientant vers des objectifs porteurs pour sa réélection d'avril 2007 (lutte contre les Accords de Partenariat Economiques).

« Je pense que l'on sort vraiment de la constatation stérile. (...) nous sommes des acteurs qui doivent faire des propositions et notre gouvernement doit nous aider sur le concept de souveraineté alimentaire. (...) Je pense que le Président croit à la souveraineté alimentaire. (...) il a demandé ce que cela signifiait. (...) quand on lui a expliqué, il a dit : c'est mieux que la sécurité alimentaire, c'est ce qu'il nous faut » (Ibrahim Coulibaly, Confédération Nationale des Organisations Paysannes, 7 juin 2007).

Ultime avatar de la sécurité alimentaire, le thème de la souveraineté alimentaire réussit, au Mali, une improbable jonction entre des acteurs traditionnellement opposés afin de repousser les limites de l'agriculture malienne et de restaurer son autonomie. Poursuivant la démarche mise en place lors des élections présidentielles de 2002 (création du *Mouvement Citoyen*, d'inspiration apolitique et populaire), Amani Toumani Touré s'est efforcé de reconnaître et légitimer les initiatives associatives dans la lutte contre l'insécurité alimentaire, dépassant les oppositions de principe. Cette démarche a été testée avec succès lors de l'élaboration de la Loi d'Orientation Agricole qui a fait l'objet d'un « processus de consultation très large » (Luc Lefèvre, coopérant français au Ministère de l'Agriculture, 17 janvier 2006).

Par comparaison, la situation sénégalaise semble plus problématique. Nul forum de discussion, ni ébauche de collaboration entre acteurs étatiques et sociaux. On assiste plutôt à la confrontation de logiques mobilisatrices et dénonciatrices. Toutes les décisions gouvernementales sont immédiatement mises en scène, avant même leur réalisation, appuyées par une vieille rhétorique sur les vertus de l'autosuffisance alimentaire et du « consommer local », désormais assimilés à un acte citoyen. Si les membres du gouvernement ont logiquement pu exprimer leur autosatisfaction<sup>485</sup>, le décalage avec le vécu des ménages exprimé dans les journaux d'autre obédience (*Le Pop* ou *l'Observateur*) est saisissant : les expressions populaires de désarroi et de colère en situation de pénurie (riz, eau, électricité) y abondent sans que les réponses proposées, plus de l'ordre du discours, ne soient de nature à convaincre.

A court terme, la situation paraît donc moins porteuse politiquement pour le Président sénégalais que pour son homologue malien. Le relatif immobilisme gouvernemental dans un contexte alimentaire et économique très dégradé (problèmes d'approvisionnement en riz, en eau et en électricité) n'est pas de nature à rassurer les institutions internationales (FMI et Banque Mondiale). Quant à la région casamançaise, qui aurait judicieusement pu servir de « grenier » pour

<sup>485</sup> Selon Cheick Tidiane Gadio, Ministre des Affaires Etrangères, « le bateau de riz venant d'Inde vers le Sénégal est le fruit du travail de notre Ambassadeur en poste » (*Le Soleil*, 12-13 juillet 2008). Cette action est présentée comme un exploit diplomatique alors même qu'elle se situe au cœur de l'activité économique des grands importateurs.

approvisionner les villes sénégalaises, à l'instar delta central du Niger au Mali, elle ne pourra à être mobilisée, avant plusieurs années, pour des raisons à la fois géographiques (relatif enclavement) et géopolitique (irrédentisme régionaliste). Dans le contexte actuel de crise, le devenir alimentaire du Sénégal paraît beaucoup plus incertain et problématique.

## 2. Les direx techniques proactifs de positionnement

Avec « expliquer et objectiver », on aborde un autre versant actionnaliste de lutte contre l'insécurité alimentaire, même si tout reste à faire car « *le système d'information n'est pas un système d'action* » (Alain Houyoux, Union Européenne, 26 septembre 2006). Il s'appuie souvent sur des interventions localisées, sectorisées dont les attendus idéologiques ne sont pas moins forts mais dont les résultats seraient, au dire des acteurs, moins sujets à caution. Ce type de discours et de positionnement est la raçon de la montée en puissance de l'aide humanitaire dans le champ de la sécurité alimentaire. Il s'explique aussi par la spécialisation croissante des ONG et la technicisation de la lutte contre la faim. On note cependant une forte propension au recyclage des idées, des mots et des outils endogènes ou importés afin de rester « en phase » avec la nébuleuse de l'aide. Cette pratique n'est pas circonscrite aux professionnels de l'aide et a fini par gagner d'autres acteurs (ONG locales, leaders d'opinion, associations communautaires).

Ce mode de fonctionnement a deux vertus essentielles : rassurer les donateurs sur les compétences des intervenants et le bien-fondé des réalisations, parer d'un halo d'objectivité scientifique les diagnostics réalisées et en étendre les « bénéfiques » légitimants à l'ensemble des activités. Il a, en outre, l'avantage de rendre aléatoire les comparaisons critiques et toute discussion sur la fiabilité des méthodes de collecte. En travaillant « au quotidien », « au concret », de manière participative, auprès de groupes vulnérables localisés, les actions menées sont nécessairement porteuses de sens.

### 2. 1. Engouement pour les indicateurs à « tour de bras »

La cause est entendue. Les approches qualitatives fines, faites d'observations ponctuelles, empiriques, issues « du terrain », même anticipées n'ont vraiment pas la cote, même si certains interlocuteurs avancent le contraire<sup>486</sup>. Le quantitatif - avec sa batterie d'indicateurs, de ratios, de scores, ses enquêtes à passage répété, ses mesures « à tour de bras » -, fait l'objet d'une nette préférence de la part de l'ensemble des acteurs impliqués. Même si, dans le même temps, l'option inverse n'est pas à exclure<sup>487</sup>. Les données chiffrées ont l'avantage de se prêter à de nombreux remaniements : on peut établir de nouvelles typologies, faire varier les seuils afin de renforcer ou de limiter l'extension (statistique et spatiale) de tel ou tel phénomène. Sans parler de leur fiabilité incertaine. Cet engouement pour les indicateurs semble participer d'une montée en gamme « scientifique » de certaines ONG fonctionnant comme des multinationales.

Quant à la réalisation d'enquête directe, à partir d'un robuste plan de sondage, elle est souvent hors de portée de ceux qui souhaiteraient la mettre en œuvre, par manque de moyens et de temps. Et lorsqu'elle l'est, elle sert sans doute davantage à valider les acquis des programmes menés (diagnostic ex-ante / ex-post). Qui plus est, en ville, où la logistique est pourtant moindre, on s'oriente plutôt vers des opérations de « marketing social ».

Nonobstant ces faits, décideurs et médias font une grande consommation de ce type d'informations. Leur production est non seulement un enjeu pour la connaissance mais également un enjeu pour de la reproduction du système. Les ONG l'ont parfaitement compris et cherchent dorénavant à produire leurs propres connaissances afin de sortir du piège de l'humanitaire :

*« Il n'y a pas de débat « humanitaire » versus « développement » à OXFAM, car OXFAM a toujours fait les deux. Mais on va plus loin que les ONG qui ne font que de l'humanitaire. (...) Par exemple, on mène actuellement une réflexion sur les mécanismes sous-jacents aux crises ». (Martin Kabaluapa et Claudie Myers, OXFAM-GB, 20 janvier 2006).*

<sup>486</sup> « Nos études sont plus qualitatives que quantitatives » (Mariam Amekuma, nutritionniste, PAM, 28 septembre 2006) !

<sup>487</sup> « Le problème de ce rapport d'OXFAM (de décembre 2004) c'est qu'il n'était pas quantitatif, il était qualitatif » annonçait le coordonnateur d'Action Contre la Faim, le 16 janvier 2006, tout ajoutant que « la tendance maintenant (...) c'est de sortir du quantitatif pour entrer dans le qualitatif. (...) tout le monde commence à le reconnaître ».

Mais c'est, en fin de compte, bien plus la capacité à faire reconnaître comme une norme partagée, tel ou tel indicateur de manque ou de satisfaction, au sein de la nébuleuse de la gouvernance de la faim, qui légitime la présence et l'action de tel ou tel protagoniste.

*« Il y a beaucoup d'aspects du système SAP qui sont à améliorer. (...) la façon dont l'information est remontée (...); je ne sais pas si cela tient compte du contexte de ceux qui sont les plus vulnérables, parce que ce sont souvent des zones enclavées où il n'y a pratiquement pas d'agents de l'Etat, ou bien s'il est là (...) il n'a pas les moyens de collecter les informations (...). (...) Donc, au final, vous vous trouvez avec des informations qui ne reflètent pas toujours la réalité ou bien ce sont les mêmes informations que l'on reconduit » (Yacouba Koné, Responsable du programme de sécurité alimentaire dans un contexte de décentralisation (PSAD), Christian Aid, 31 mai 2007).*

Plusieurs critères entrent en ligne de compte pour qu'une information fasse sens : son antériorité, sa capacité à diffuser, sa durée de vie, la nature du messenger. On retrouve donc, bien là, les dimensions normatives et performatives de l'action, précédemment définies. La question de l'information est considérée comme stratégique par de nombreux acteurs impliqués. Avec la conviction partagée qu'une diffusion anticipée est de nature à permettre un meilleur traitement des situations d'insécurité, de faim et de malnutrition.

Ainsi, l'ONG *Afrique Verte* apporte un soin particulier à la préparation et la diffusion de son bulletin saisonnier sur la situation alimentaire au Sahel (Mali, Burkina Faso, Niger) qui accorde une large place aux prix céréaliers collectés sur les marchés par ses agents. Il vient judicieusement compléter les bulletins du *Réseau de Prévention des Crises Alimentaires (CILSS)*, du *Famine Early Warning System (FEWS)* même si les destinataires diffèrent quelque peu. C'est également à cette intention qu'ont été mis en place, à l'issue des crises climatiques et agricoles des précédentes décennies, les différents systèmes d'information (SIM, <http://www.resimao.org/html>) et d'alerte (SAP). Encore faut-il que ces données collectées soient fiables, transmises en temps opportun et analysées par les « bons » destinataires.

*« C'est ce jeu de régulation du marché céréalier qu'on a demandé au Système d'Information sur les Marchés (SIM) de jouer à travers (...) la collecte, le traitement et la diffusion de l'information sur les prix et sur les quantités [commercialisées] pour que les acteurs puissent, à tous les niveaux où ils se trouvent, prendre les meilleures décisions d'achat et de vente » (Salifou Diarra, Directeur de l'Observatoire du Marché agricole, 22 septembre 2006).*

*« Ce que la politique économique peut faire, (...) c'est que le marché soit le plus proche (...) Et puis, c'est de mettre en place des systèmes d'information sur les marchés afin que els producteurs-consommateurs connaissent le niveau des productions et l'évolution des prix » (Abdoulaye Konate, économiste à la Banque Mondiale, 6 juin 2005).*

Dans ce domaine, les discours vertueux sur l'efficacité des dispositifs techniques de prévention sont plus de l'ordre de la croyance idéologique que basés sur des analyses de situations concrètes. On retrouve là le vieux débat qui porte sur les vertus du marché en termes de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire. Or, de très nombreuses études ont montré que ces dispositifs informationnels étaient, au mieux en concurrence avec les systèmes d'information mis en place par les réseaux marchands, au pire inexploitable par les petits agriculteurs, faute de moyens de transport et faute de pouvoir de négociation lors des transactions. La aussi, « accès » au marché ne signifie pas « accessibilité ». D'autres pré-supposés semblent aussi avoir la vie dure, notamment celui selon lequel il faudrait informer (et donc former) les principaux intéressés sur les réalités qu'ils vivent :

*« L'autre idée, partagée avec OXFAM qui travaille déjà là-dessus, avec Vétérinaires Sans Frontières (VSF), l'Eglise norvégienne, le Ministère malien de l'élevage - un peu à leur corps défendant car ils ne semblent pas conscients du problème -, avec le projet Mali-Nord de la GTZ, la Coopération belge et la Coopération française, est d'organiser un certain nombre d'ateliers d'informations (...) à destination des éleveurs (...), parce que ce sont eux qui devront faire les choix de transhumance. S'ils avaient eu cette information au préalable, en temps voulu, ils ne se retrouveraient peut-être pas tous aujourd'hui piégés » (Jean-Luc Virchaux, Délégué-Representant à la Coopération Suisse, 7 juin 2005).*

En dépit de ce qui précède, il est clair que l'engouement pour les dispositifs géo-référencés de diagnostic (SIG) multipliant la collecte d'indicateurs dans tous les domaines (climat, hydrologie,

état de santé, infrastructures de base, prix,...) touche désormais l'ensemble des acteurs impliqués. Ce phénomène dérive aussi de la difficulté à anticiper et évaluer l'insécurité alimentaire et à dégager des causalités. De ce fait, on préfère souvent contourner l'obstacle quitte à compiler un maximum d'indicateurs et d'observations, potentiellement jugées utiles.

*« (...) c'est le SAP qui dispose, en fin de compte, des techniciens pour affiner les informations recueillies. Ils vont, selon moi, faire des propositions pour atteindre une sécurité alimentaire durable. Pour ce faire, ils vont prendre en compte tous les paramètres d'une sécurité alimentaire, envisager la question des points d'eau, des pâturages, de la production agricole, du marché céréalier et des marchés de produits vivriers » (Yaya Tamboura, Commissaire adjoint à la Sécurité Alimentaire, 2 juin 2005).*

La lecture attentive d'un Bulletin du Système d'Alerte Précoce est riche d'enseignements ([http://www.csa-mali.org/sa/syntavr08/Syntpays\\_avr08.pdf](http://www.csa-mali.org/sa/syntavr08/Syntpays_avr08.pdf)). Formaté à l'identique dans tous les pays du CILSS, il entend mettre à disposition des éléments chiffrés actualisés, région par région, à l'appréciation des intervenants. Lorsqu'on sait les difficultés matérielles rencontrées au quotidien par les services ministériels concernés, on peut légitimement s'interroger sur la qualité et la fiabilité des données et des observations délivrées. L'essentiel n'est peut-être pas là, comme le reconnaissait certains interlocuteurs : tout ceci renvoie à une stratégie de positionnement concurrentiel dans le dispositif en place, chaque acteur devant se persuader et persuader les autres de sa compétence technique, de sa légitimité. De fait, le champ d'expertise technique du risque offre des nouvelles opportunités pour les ONG étrangères disposant de ressources importantes. Ainsi, la mesure « des moyens d'existence » s'appuyant sur l'approche par « modes et genres de vie » a le vent en poupe (Janin 2008a). C'est elle que met en avant CARE, OXFAM, Christian Aid dans les lieux où elles interviennent (Martin de Lamotte, Directeur de CARE-Mali, 27 janvier 2006 ; Yacouba Koné, *Christian Aid*, interview du 31 mai 2007).

*Action contre la Faim* a, de son côté, élaboré un système cartographique de suivi agro-écologique de caractérisation des potentialités agro-sylvo-pastorales, à l'instar de ce que réalise la Coopération italienne en collaboration avec Aghrymet et le CILSS (système de Suivi de la Vulnérabilité au Sahel), dans sa zone d'intervention (Kidal, Gao), complété par des classiques enquêtes nutritionnelles (mesure du périmètre brachial). Le but poursuivi est de permettre un meilleur ciblage géographique de l'insécurité alimentaire car, celui réalisé par le PAM « *utilise le système administratif et traditionnel (...) sans arbitrage, ciblage scientifique, technique, rationnel* ». Encore faut-il être en mesure d'intégrer l'ensemble des paramètres pour entreprendre une analyse complexe du changement en situation de risque. Compte tenu de la multiplicité des tâches assumées par les agents des ONG, les temporalités d'action, on peut légitimement se demander si un tel schéma ambitieux est réaliste.

*« (...) je suis en train d'essayer de traiter les indicateurs (...) on n'y comprend rien (rires gênés). (...) Je suis en train de croiser les indicateurs. Je ne suis pas capable de faire apparaître quoi que ce soit. (...) Je me retrouve avec des taux d'admission dans les centres [de santé] dans les zones où le mil est le moins cher et là où il l'a toujours été. (...) les taux de malnutrition les plus élevés sont dans la zone agro-pastorale. Non, dans la zone pastorale. Non, dans la zone agricole (...) » (Thierry Métais, coordonnateur d'ACF, 16 janvier 2006).*

*« Si l'on superpose géographiquement les ciblage « pauvreté », « sécurité alimentaire » et « nutrition », malheureusement s'il y a des liens de cousinage entre ces problématiques, on ne tombe pas spécifiquement sur le même public » (Alain Houyoux, Union Européenne, 226 septembre 2006).*

Ce qui peut également sembler étonnant, c'est la capacité renouvelée de certaines ONG et de leurs agents à investir de nouveaux domaines spécialisés d'étude pour le montage d'interventions : développement agricole (maraîchage, embouche par exemple), activités génératrices de revenu non-agricoles, appui à la formation et la structuration du monde paysan (groupements), suivi nutritionnel, développement du stockage (banques de céréales), éducation sanitaire, hydraulique villageoise, assainissement).

*« Au Mali, on travaille en sécurité alimentaire, en hydraulique, en assainissement et en Santé, c'est-à-dire santé publique, (...). On appuie les services de santé publique à améliorer la qualité du service aux populations ou les populations à s'organiser pour avoir ça. (...) En sécurité alimentaire, on est en train de s'orienter sur la structuration du monde rural (...). Cela peut passer par une action sur la viande séchée. (...) On travaille sur les coopératives agricoles, surtout de gestion de céréales. Et ça peut également être d'intrants (...), chez les éleveurs (...).*

*On veut essayer de faire en sorte que les éleveurs soient moins fragiles en diversifiant leurs activités. (...) On ne travaille pas vraiment en agriculture pure et dure. L'agriculture et l'élevage, c'est séparé.* » (ibid., 16 janvier 2006).

*« Je me suis spécialisé dans la région de Kayes. De l'approche d'abord « santé publique », je suis parti à « l'épargne et crédit », puis je suis allé en « décentralisation »* (Hamidou Diallo, Agent de développement, Centre de Conseil Communal de Kéniéba, 16 septembre 2006).

Parallèlement, *« le discours a évolué ; on s'adapte à l'évolution de la situation »* (Mohamed Haïdara, Coordonnateur d'Afrique Verte, 4 juin 2007). A tel point que nombre d'intervenants ont systématiquement cherché à intégrer une dimension « nutrition » dans l'ensemble de leurs programmes. Au Mali, le Ministère du Développement Rural a ainsi élargi sa conception de la sécurité alimentaire en intégrant la nutrition à sa nouvelle stratégie nationale de sécurité alimentaire. Le Sénégal a procédé de même (*Lettre de politique de développement de la nutrition* élaborée en juin 2006 par la Primature). Comme si, partant du procès à charge dressé par l'ONG *Médecins Sans Frontières* contre l'ensemble des acteurs de la crise alimentaire nigérienne (Jézéquel et Crombé éd. 2007), la mesure « du tour de bras » devenait le plus petit discriminant objectif de la lutte contre l'insécurité alimentaire (Janin 2008a)<sup>488</sup>. Un tel unanimité - de la part de l'ensemble des acteurs - finirait presque par paraître suspect s'il ne venait confirmer l'existence de modes sémantiques dans le champ de l'aide et confirmer l'inquiétude croissante des acteurs face à la récurrence des risques de famine. Face à la percée du référentiel normatif biomédical, l'analyse de la complexité sociétale, des inégalités de statuts et de pouvoir<sup>489</sup>, encore peu pris en compte, ouvre des perspectives intéressantes d'analyse (Janin 2008b).

*« Parce que pour nous, en parlant de sécurité alimentaire, il faut forcément parler de sécurité nutritionnelle » (...)* Il ne faut pas se leurrer, Afrique Verte n'a aucune expertise en matière de nutrition. (...) Il faut impérativement s'associer avec un partenaire local qui est spécialisé (...). Si vous restez dans le champ des échanges céréaliers, c'est sûr que vous n'aurez aucun financement. Il faut changer, il faut innover mais sans se disperser » (Mohamed Haïdara, Coordonnateur d'Afrique Verte, 4 juin 2007)

Autant de domaines nécessitant l'acquisition de nouveaux savoirs, savoir-faire et faire-savoirs. C'est en quelque sorte, à une surenchère permanente qu'est livré le monde de l'aide et du développement, répondant aux souhaits des donateurs privés, se réappropriant les nouvelles exigences et les mots pour le dire (gouvernance, capacité, réappropriation,...). Toute la question est de savoir si ces nouvelles exigences, pour se repositionner tactiquement sur le marché de l'aide au développement, sont maîtrisables. Rien n'est moins sûr. Un observateur attentif pourrait en convenir que l'on s'achemine vers une indifférenciation progressive des domaines d'action entre les différents acteurs impliqués (ONG, Etat, bailleurs extérieurs,...). Rien n'est certain. Car, dans le même temps, certains acteurs font plutôt le pari inverse qui consiste à se lover dans un territoire particulier, à faire fructifier une niche institutionnelle et à renforcer une spécialisation technique<sup>490</sup>.

## 2.2. Prisme « local » et participation « à tout faire »

<sup>488</sup> « La nutrition est un bon point d'entrée dans la mesure où c'est une donnée objective qui fait l'objet de standards internationaux et qui, en terme politique, ne souffre d'aucune discussion » selon Alain Houyoux (Union Européenne, 26 septembre 2006). Cette affirmation mériterait amplement débat compte tenu de recalibrage incessant des normes de satisfaction. « La sécurité alimentaire, c'est essayer de faire en sorte que les gens ne tombent pas en malnutrition » (Thierry Métais, Coordonnateur d'ACF, 16 janvier 2006).

<sup>489</sup> Ce Bakari Doumbia appelle « le champ des rapports de force » (Président du conseil d'Administration du Conseil de Concertation et d'appui aux ONG, 28 septembre 2006).

<sup>490</sup> Ainsi, l'AFVP mène un programme de multiplication de micro-tubercules de pommes de terre afin de diffuser cette culture et sa consommation en « milieu paysan « pour que le Mali soit autonome en matière de semences » (Thierry Debris, Directeur de l'AFVP, 18 janvier 2006) quant elle ne collabore pas avec les instituts nationaux pour valoriser la culture du fonio. Tandis qu'Afrique Verte a d'abord fait, dès les années 1980, de la « mise en relation » producteur-acheteur, via une bourse aux céréales, un élément clé de sa stratégie de valorisation des céréales locales avant de s'intéresser très récemment au « renforcement des capacités paysannes » (banques de semences) tout en jouant un rôle de lobbying. Soucieuse de se repositionner dans une nébuleuse de l'aide toujours prompte à réintégrer les nouvelles conceptions, elle a africanisé ses statuts et changé de nom (Association Malienne pour la Sécurité et la Souveraineté Alimentaire) (entretien du 4 juin 2007).

Les approches en matière de lutte contre l'insécurité alimentaire sont fort logiquement en phase avec les conceptions actualisées : ainsi la gouvernance localisée des ressources globales s'appuyant sur la concertation et la participation est devenue incontournable. Ce prisme affiché et revendiqué pour tout ce qui est « local » et « localisé » se présente véritablement comme une lame de fond dans les discours et les cadres programmatiques des gouvernements, des bailleurs de fonds, des ONG et des organisations paysannes. Cette évolution aurait deux vertus essentielles: rompre avec la programmation descendante et centralisée du dispositif institutionnel de lutte contre les crises alimentaires qui a maintes fois montré ses limites et « *l'occasion pour les sociétés africaines de refonder l'Etat à leur manière* » (Lucien Humbert, Agence Française de Développement, 25 janvier 2006); mobiliser le spectre large des acteurs autour des nouveaux outils techniques, financiers et politiques de la gouvernance du risque d'insécurité alimentaire.

Par « local », on fait, bien évidemment, référence à l'échelle d'analyse et de représentation du risque d'insécurité alimentaire (Janin 2009). Plus l'échelle sera grande (commune et village), plus le maillage territorial sera serré. Elle est, pour nombre d'observateurs, le gage d'une meilleure prise en compte de l'hétérogénéité spatiale de la pénurie et de la vulnérabilité alimentaire des populations, même si « *la méthode actuelle ne permet d'arriver au niveau du ménage* » (Nango Dembélé, PROMISAM-USAID, 18 septembre 2006). La Représentante de la FAO est, par exemple, convaincue qu'un diagnostic « *village par village* » est indiqué, « *parce que chaque village a ses problèmes, ses contraintes, ses atouts* » (26 septembre 2006). La Commissaire à la Sécurité Alimentaire ne l'est pas moins, de même que le Président de l'Association des Municipalités, certains coordonnateurs d'ONG (Afrique Verte, ACF, CARE) et quelques représentants issus du dispositif de coopération (USAID, AFD). Car le dispositif national d'alerte précoce qui ne couvrait, avant 2005, que la partie sahélo-saharienne du pays a montré ses limites lors de la crise alimentaire récente : réactivité poussive, zonage imparfait, invisibilité de certaines poches de faim (Janin 2008). Alors même que des difficultés alimentaires étaient attestées par la presse et les agents locaux de développement, dans les villes et en zone cotonnière soudanienne.

*« Au Mali, c'est l'Etat qui s'est toujours véritablement chargé de la sécurité alimentaire. (...) Tant que la mise en œuvre (...) ne vient pas des collectivités locales, (...) ça ne peut pas donner de résultats ; (...) Car, avec la chaîne de centralisation de l'information, on perd non seulement beaucoup des situations locales, mais on donne surtout des interprétations souvent erronées de situations »* (Abdel Kader Sidibé, Président de l'Association des Municipalités, 20 janvier 2006).

Avec un relatif unanimité, on retrouve aussi l'idée selon laquelle, une approche localisée est de nature à rendre plus efficace les actions menées, en vertu du principe de proximité (géographique et sociologique). Elle devrait également permettre de soulager les charges de l'Etat, le transfert de compétences aux différentes structures décentralisées allant de pair avec un transfert des charges.

*« On veut aller vers une gestion de proximité et surtout, à terme, arrêter les distributions alimentaires gratuites parce qu'on s'est dit, depuis 30 ans, on fait que la distribution alimentaire gratuite et la situation ne fait que se détériorer. Il faut donner vraiment un coup de fouet comme on a appelé les activités alternatives aux distributions alimentaires gratuites (...) »* (Nango Dembele, PROMISAM - USAID, 30 mai 2007).

A cet effet, des actions - visant à renforcer la capacité des communautés et des familles à faire face aux périodes de soudure alimentaire plus ou moins aggravée et à assurer leur propre sécurité alimentaire au quotidien -, sont jugées prioritaires. Elles sont plus particulièrement réalisées en direction de certains groupes sociaux a priori plus vulnérables. La trame idéologique sous-jacente est de discriminer positivement certaines catégories jusque-là pénalisées par un contrôle social pesant (Janin 2006) ou oubliées des développeurs. Femmes, jeunes et vieux seront ainsi plus particulièrement visés par les actions destinées à renforcer l'autonomie alimentaire (maraîchage de contre saison, banque de céréales) et la capacité financière (petit commerce, micro-crédit, embouche animale). Quitte à passer sous silence les effets imprévus, liés aux modifications brutales des rapports de pouvoir entre les sexes et les générations. Au risque aussi de retomber dans le sempiternel « piège communautaire » puisque le bénéficiaire du programme est moins considéré comme individu que comme l'élément d'un « groupe-cible ». Par conséquent, la rationalité de telles actions est sans plus « *politique et historique* » que technique (Michael Quinn, ONG *Christian Aid*, 26 septembre 2006). C'est pourquoi, il ne paraît pas étonnant de constater que les dires d'acteurs versent rarement dans l'autocritique, même sur des points de détail. La



propension à verser dans l'autosatisfaction n'est pas rare, partant du principe que l'on est toujours mieux évalué par soi-même et qu'un humanitaire est à la fois bon gestionnaire, bon prescripteur et bon thérapeute!

*« Ce que nous faisons de manière transversale, c'est aussi le soutien à la bonne gouvernance. Ce qui nous intéresse, c'est moins de donner de l'argent pour faire un puits, par exemple, que la manière dont les gens s'organisent et procèdent pour prendre ensemble la décision sur tel ou tel projet. (...) Grâce à ce système, les femmes participent aux prises de décision et certaines sont même financées par les communes. On est vraiment sur la bonne voie. (...) Elles demandent des comptes, c'est une révolution silencieuse en marche. (...) C'est un système que CARE a inauguré au Niger. Nous sommes imités : beaucoup d'ONG s'en inspirent et certaines prétendent l'avoir inventé ! C'est le meilleur du monde selon la déclaration d'un grand spécialiste de technologies appropriées et des systèmes de crédit lors de la Conférence de Johannesburg. (...) Un autre élément stratégique de nos programmes, c'est le « crédit stockage vivrier ». Il s'agit d'un soutien apporté aux producteurs pour le stockage vivrier par l'octroi de crédit émanant d'un système financier décentralisé. (...) Maintenant, on apprend [aux paysans] à stocker eux-mêmes. Tout ceci se répand partout, par exemple dans la région de Sikasso » (Martin de Lamotte, Directeur de CARE-Mali, 27 janvier 2006).*

Cette entrée « locale » marque aussi une évolution importante dans la conception de la lutte contre l'insécurité alimentaire. Elle conduit à sortir de la dimension « conjoncturelle de situations de crise » qui n'en sont finalement peut-être pas. Leur origine étant plus à rechercher dans un processus lent et continu de dégradation des moyens d'existence des individus et des familles dont la résilience est de plus en plus réduite. S'inspirant sans doute fortement des réflexions menées par le PAM, la distinction semble avoir été intégrée par les discours des différents acteurs :

*« (...) le CSA tient un autre discours et insiste sur les deux dimensions de l'insécurité alimentaire : structurelle liée aux situations agro-écologiques spécifiques (...) qui permet de définir des zones de vulnérabilité structurelle et des crises conjoncturelles, liée à des aggravations annuelles » (Luc Lefèvre, Coopérant français au Ministère de l'Agriculture, 17 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. (...) l'idée que nous avons émise, c'est d'essayer de tirer profit d'une telle situation pour essayer de faire un pas vers le structurel » (Jean-Luc Virchaux, Délégué-Representant à la Coopération suisse, 7 juin 2005).*

Toutefois, de nombreuses interrogations subsistent. Pourquoi opérer une « séparation un peu bizarre entre « structurel » et « conjoncturel » (Anke Weymann, Directrice d'Agro Action Allemande, 26 septembre 2006) et ne pas plutôt considérer son continuum temporel ? Comment, en outre, concilier désagrégation des échelles d'analyse, déconcentration décisionnelle et saupoudrage des moyens de lutte ? Car une des difficultés manifestes du processus de décentralisation de la gestion de l'insécurité alimentaire réside bien dans le manque de moyens alloués aux communes. Certes, comme l'affirme Abdel Kader Sidibé, Président de l'Association des Municipalités du Mali, « c'est la décentralisation qui peut changer les choses (...) mais on est toujours dans la sectoralité au niveau local » (7 juin 2007) chaque Ministère restant jaloux de ses prérogatives. Et Yacouba Koné de l'ONG Christian Aid de renchérir : « la décentralisation a tellement été décrite comme une panacée » (31 mai 2007).

A cet égard, la lecture d'un Plan Communal de Sécurité Alimentaire - que le gouvernement a généralisé depuis 2006, avec l'appui de l'USAID - a de quoi laisser songeur. Formaté à l'identique, quelle que soit la taille et la région, il constitue un catalogue volontariste d'actions techniques sectorisées à mener à partir d'une description des potentialités et des handicaps de chaque commune. Mais l'essentiel n'est-il pas de montrer l'exemple et de mettre en scène les nouveaux mots d'ordre de la décentralisation ? Car « (...) est-ce qu'on peut décentraliser la sécurité alimentaire structurelle. A ce stade, moi je crois que non » ajoute Nango Dembéle (PROMISAM - USAID, 30 mai 2007)<sup>491</sup>. C'est à la même difficulté de pérennisation que vont également se heurter les banques de céréales étatiques, mises en place dans l'urgence signale Abdel Kader Sidibé, si on ne monte pas « un système de gouvernance autour (...) au niveau local » (ibid.). La montée en

<sup>491</sup> Cette remarque laisse songeur quand on sait que l'intéressé, via l'USAID qui le finance, est au cœur du dispositif d'appui à la décentralisation qui vise précisément cet objectif (<http://www.csa-mali.org>).

puissance du « local » comme échelle d'expérimentation de stratégies de proximité souffre d'un handicap majeur : le manque de moyens financiers et humains. De plus, « *les communes n'ont pas l'expertise pour gérer l'éducation, la santé, les problèmes de sécurité alimentaire* » (Mohamed Haïdara, Coordonnateur de l'ONG *Afrique Verte*, 4 juin 2007).

Comment, dès lors, donner de la consistance au processus de décentralisation - illustré par l'élargissement relatif du spectre des acteurs - dans le champ de la sécurité alimentaire ? Pour plusieurs d'entre eux, c'est en instaurant une co-gestion et un contrôle partagé du système local de pouvoir et des ressources, car « *accumuler de l'information locale ne dit pas si les gens ont besoin d'assistance* » (Alain Houyoux, Union Européenne, 26 septembre 2006). Ainsi, toute action locale doit s'inscrire dans un cadre participatif de nature à favoriser la réappropriation des actions de lutte et donc leur pérennisation.

*« Il nous faut un Programme National de Sécurité Alimentaire qui intègre les préoccupations locales. (...) Je crois donc, (...) en tant qu'autorité centrale de la sécurité alimentaire, que la décentralisation et l'ouverture à de nouveaux acteurs va faire avancer les choses »* (Yaya Tamboura, Commissaire adjoint à la Sécurité Alimentaire, 2 juin 2005).

*« Le caractère participatif de la décentralisation peut être une opportunité pour renforcer la sécurité alimentaire au niveau local »* (Yacouba Koné, ONG *Christian Aid*, 31 mai 2007).

*« Pour toutes nos activités sont proposées du terrain, ce n'est pas nous qui imposons ; je crois que c'est à cause de cela que ce que nous avons pu réaliser sera plus durable (...). (...) notre programme a ses racines dans la vie quotidienne des populations avec des partenaires qui ont travaillé avec eux pendant 20 ou 30 ans. On a donc ce niveau de confiance, on n'est pas un nouveau venu dans cette situation »* (Michael Quinn, ONG *Christian Aid*, 26 septembre 2006).

Si le principe de participation à la base est sans aucun doute une condition nécessaire à la réussite de chantiers, est-elle pour autant une condition suffisante ? Certains développeurs font de la commune, le laboratoire social idéal pour repenser la lutte contre le sous-développement<sup>492</sup>. A terme peut-être. Dans l'immédiat, le doute est permis à entendre évoquer, par différents interlocuteurs, les conflits de compétences, de pouvoir et de légitimité qui émaillent les rapports entre les différents protagonistes de la gouvernance de la sécurité alimentaire. Deux types de clivages semblent s'imposer à l'échelle locale : entre « élites administratives » (gouverneurs, Préfets) et « élus locaux » (députés et maires) ; et au sein de l'appareil étatique, entre les agents des différents Ministères (Santé, Environnement, Agriculture,...), chacun restant jaloux de ses prérogatives.

*« Il y avait les Préfets, le Gouverneur, les Maires, il y avait tout le monde. C'est là-bas qu'on a compris que cela allait être très difficile. Les Préfets, les Gouverneurs ont carrément dit que la sécurité alimentaire est un programme présidentiel. Et que donc cela relevait de l'exécutif [rit], que les maires n'ont rien à voir avec ça. (...) Les maires ont dit : non. C'est notre affaire. Nous serons responsables de la mise en œuvre donc. Nous devons être associés »* (Nango Dembélé, PROMISAM - USAID, 30 mai 2007).

*« C'est difficilement [qu']on est arrivé à faire travailler les gens ensemble. D'abord, on a été obligé de travailler séparément avec le Ministère de l'Élevage et de la Pêche, avec le Ministère de l'Environnement et le Ministère de l'Agriculture (...) »* (Mariam Mahamat Nour, Représentante de la FAO, 28 septembre 2006).

L'idée de concurrence entre ONG n'est également pas à exclure, lorsque les aires d'intervention se recouvrent dans un climat d'indifférence trop visible pour ne pas être feint. Les comportements coopératifs sont donc encore loin d'être immanents à leurs auteurs. Par ailleurs, le doute est même permis sur la capacité des communes à mettre en œuvre et à gérer seules des plans de gestion de terroirs et des plans locaux de sécurité alimentaire. Cela ne devrait-il pas revenir « *à toute la société locale* » (Yaya Tamboura, Commissaire adjoint à la Sécurité Alimentaire, 2 juin 2005) partant de l'hypothèse que chacun sait, là où il se trouve, ce qu'il y a de mieux à faire pour gérer une situation locale de pénurie ? « *On est plus à l'écoute des populations que de l'Etat à proprement parler (...) on est en train de s'orienter vers la structuration du monde rural* » relevait

<sup>492</sup> « *En favorisant une approche plus globale à la programmation des activités de développement au niveau local, les communes peuvent encourager des synergies positives tout en évitant le coût élevé et la confusion des multiples interventions indépendantes et de la concurrence intersectorielle* » (Tefft, Keita, Wise, Kelly et Staatz 2003 ; <http://www.aec.msu.edu/agecon/fs2/psynindx.htm>).

Thierry Métails (ONG ACF, 16 janvier 2006). Bien. A condition de ne pas en ignorer les biais éventuels (quels en sont les interlocuteurs ? Qui hiérarchise les « besoins » ? Et dans quel contexte ont-ils été définis ?). Car « *Le danger de l'engouement pour la décentralisation, c'est de conduire à passer du tout Etat au tout local* » (Thierry Debris, Directeur de l'AFVP, 18 janvier 2006).

*« (...) j'ai quelques inquiétudes, parce que l'Etat a installé, dans beaucoup de communes, des banques de céréales communautaires. (...) est-ce à une commune de gérer le stock de sécurité (...). A mon avis, la commune ne peut pas être « acteur ». (...) cela comporte des risques à terme. Je ne vois pas, comment une commune doit gérer un stock. (...) c'est au conseil de cercle, (...) pas à la commune »* (Mohamed Haïdara, coordonnateur de l'ONG Afrique Verte, 20 janvier 2006).

Ainsi, le « local » serait devenu en quelques années, l'arène idéale de confrontation des « manières de faire » dans le domaine de la réduction de la faim. Prenons acte. Sauf qu'il s'agit d'un chantier très ambitieux puisqu'il propose, rien moins, que d'assurer la greffe de la démocratie!

*« Dans cette évolution, il faut souligner la dynamique de la société civile et la grande importance de l'évolution démocratique : on a de plus en plus de partenaires dans la sécurité alimentaire. Le gouvernement malien a sa politique et son cadre stratégique de sécurité alimentaire, [mais] intervenons en synergie, de manière coordonnée, de manière à collaborer avec les ONG »* (Nana Lansry Haïdara, Commissaire à la Sécurité Alimentaire, 19 janvier 2006).

*« Ce qui nous intéresse donc, comme politique de coopération, c'est d'essayer de travailler ce lien entre collectivité territoriales, organisations paysannes ou organisations de types socio-professionnelles et services de l'Etat. C'est là où se joue la gouvernance. C'est là où, à mon avis, des choses durables peuvent se construire. Et l'Etat ne devrait être là qu'en subsidiarité de ce qui se fait, de ce qui se négocie au niveau local et régional »* (Jean-Luc Virchaux, Délégué Représentant de la Coopération Suisse, 7 juin 2005).

### **3. Les discours croisés de connivence et de dénonciation**

Les périodes de tension et de crise sont propices à deux types de postures : celle de la connivence discrète et celle de la dénonciation cathartique. La première n'est pas toujours facile à débusquer au-delà des déclarations de façade. Seule une familiarité réflexive permet de mesurer la part tacite et tactique des compagnonnages coopératifs et des rapprochements d'intérêts. La seconde, peu originale mais toujours fonctionnelle, est parfaitement orchestrée. Au Mali, ce sont surtout les commerçants-importateurs qui ont été dénoncés à la vindicte populaire, pour leurs pratiques jugées spéculatives pendant la crise alimentaire de 2005, tandis que le Ministre du Commerce servait de victime expiatoire. On a retrouvé les mêmes postures accusatrices, en juillet 2008, à Dakar en situation de pénurie relative de riz. Tandis que l'on assistait parallèlement à la charge calculée du chef d'Etat sénégalais à l'encontre du système onusien. Autant de signes que l'on entrainait dans une nouvelle zone de turbulences sociales et politiques.

Tentons un parallèle : à la dénonciation de l'autre, dans les systèmes sociaux à base communautaire où le contrôle social constitue l'essence même du pouvoir, la quête de bouc émissaire ne répondrait-elle pas dans le champ du politique ? Ce qui, dans le domaine de l'aide, cadrerait aussi au souci réitéré qu'ont les ONG de se démarquer les unes des autres, au moins en termes de discours, même si des collaborations s'avèrent ponctuellement porteuses.

#### **3.1. L'économie morale de la connivence et ses « bonnes pratiques »**

La sectorisation des interventions comme le partage des zones d'intervention constituent des pratiques communes, en des proportions variables, aux acteurs opérant dans le champ de l'aide humanitaire (aide alimentaire, appui sanitaire,...) en milieu rural. On peut considérer qu'elles visent, grosso modo, à améliorer la visibilité et le niveau de reconnaissance des actions conduites sur le terrain, aussi bien vis-à-vis des bénéficiaires, des donateurs que des évaluateurs, les autorités et les populations locales, étant presque toujours « partantes et preneuses » pour de telles interventions. Il en résulte *ipso facto* une cartographie imparfaite et inachevée des aires territoriales d'influence (zone, lieux, types d'appui,...) montrant les recouvrements éventuels.

C'est pourquoi, des collaborations ponctuelles pourront même être recherchées afin, par exemple, d'accéder à des ressources publiques (financement accordé à des consortiums d'ONG,

appels d'offres du PAM ou du CSA pour la fourniture de céréales ou leur redistribution)<sup>493</sup>. L'Etat malien, quémendeur parfois lui-même, ne procède pas autrement. Le Commissariat à la sécurité Alimentaire a ainsi longuement fait « la cour » à la FAO au cours de l'année 2005 pour trouver un financement à son *Programme National de Sécurité Alimentaire*, véritable « produit dérivé » décalqué du *Programme Spécial de Sécurité Alimentaire*, développé depuis 1999 par le même organisme dans différents pays du CILSS<sup>494</sup>.

*« On a plusieurs fois même reçu les encouragements du Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) à travers la dame, dont on parlait, qui travaille là-bas et qui nous a félicité pour le travail qu'on faisait, pour tout l'éclairage qu'on donnait. Ils sont passés jusqu'ici (...) dans nos locaux, (...) pour nous encourager et ils demandent toujours nos outils »* (Mohamed Haïdara, coordinateur de l'ONG Afrique Verte, 20 janvier 2006).

Les expressions, « on contribue », « on collabore »<sup>495</sup>, utilisées par certains interlocuteurs (*Agro Action Allemande, OXFAM, CARE, Action Contre la Faim, Christian Aid*) ne sont pas que des figures de style. En effet, certains acteurs participent de facto à la cogestion du dispositif institutionnel de suivi des crises alimentaires : par des échanges d'informations avec le CSA lors de réunions, par des prestations de sous-traitance lors des redistributions alimentaires. « *Nous avons de très bonnes relations avec le CSA. Ils nous ont énormément soutenu pour le Forum de la souveraineté alimentaire et ils ont même participé à son financement* » (Ibrahim Coulibaly, Président de la CNOP, 4 juin 2007). Mais « *nous n'avons pas de relation privilégiée avec le CSA* » tenait malgré tout à rappeler Yacouba Koné (ONG *Christian Aid*, 31 mai 2007). On collabore donc, mais sans trop s'afficher comme s'il était opportun de maintenir un consensus apparent. L'essentiel n'est-il pas de se maintenir au sein dans la nébuleuse de la gouvernance alimentaire ?

*« Sur ce plan là [l'analyse des crises alimentaires], quand même les bailleurs et le PAM, nous allons dans la même direction. Il n'y a pas des conflits d'intérêt »* (Anke Weymann, Directrice de l'ONG *Agro Action Allemande*, 29 septembre 2006).

*« Je pense (...) que, de façon générale, les partenaires maliens, et même internationaux, qui sont là, ont mis l'accent sur la valorisation de la production nationale. Si vous prenez le cas du Programme Alimentaire Mondial, sa politique c'est de faire d'abord des achats locaux »* (Mohamed Haïdara, Coordonnateur de l'ONG *Afrique Verte*, 20 janvier 2006).

*« (...) On travaille avec les gens [du Ministère] de la Santé, surtout au Mali. Au Mali, dans les zones où l'on travaille en « urgence », on travaille aussi « en développement ». (...) Nous, on contribue à cela [améliorer le SAP] par les outils que l'on utilise, la télédétection, l'analyse des mouvements des éleveurs. (...) Hier, on a eu la visite du CSA qui souhaite qu'on remette en place les réunions, je ne veux pas les appeler de coordination, c'est plutôt savoir ce que chacun pense dans ces zones. (...) On a eu un financement de l'Union Européenne qui nous a permis de faire ce genre de travail. En fait, c'était un peu expérimental ; on est arrivé à ce travail qu'on essaye d'améliorer et d'étendre sur le Niger, sur la même bande de latitude. (...) c'est pas des choses qu'on peut vraiment transférer à l'Etat mais on peut travailler avec des organismes de recherche maliens. On a fait ces cartographies, où on montrait les déplacements, ce qui était normal, pas normal, les zones de déficit fourrager, c'était surtout sur le sud, et les risques qu'on imaginait dans les zones de concentration et délaissées. Ça, on le transfère au PAM et au SAP. Ça rentre dans leur rapport, et ça termine au CSA. Ce qu'il faut savoir, c'est que le SAP, c'est un département technique. C'est des techniques. Au CSA, c'est politique. Nous on travaille plus au niveau du SAP, et du PAM. Après on fait un constat et des recommandations sur les interventions (...) »* (Thierry Métais, Coordonnateur de l'ONG *ACF*, 16 janvier 2006).

Il convient également de suivre l'ensemble des activités de concertation et de préparation associant les représentants d'ONG maliennes et internationales.

<sup>493</sup> C'est le cas notamment des *Consolidated Appeal Program*, sous l'égide du Bureau régional OCHA, où sont regroupées les demandes de financement public de la part d'ONG !

<sup>494</sup> « *C'est aussi la stratégie du gouvernement de jouer de ces alliances, de jouer avec la FAO. Ils disent : « bon, voilà le programme. Cela fait combien ? 113 milliards de francs CFA. Bon, on verra le 5 juillet [2005] à la table ronde qui va avancer de l'argent »* (Jean-Luc Virchaux, Délégué Représentant de la Coopération Suisse, 7 juin 2005).

<sup>495</sup> Elles renvoient implicitement à une autre formule savoureuse caractéristique du « vivre ensemble » : « on est ensemble ».

« Nous sommes liés avec Afrique-Verte (l'AFVP siège à leur comité directeur). Avec Afrique-Verte, nous avons été dans la « short list » pour une opération de périmètres irrigués. (...) L'organisation CCA-ONG regroupe les ONG étrangères et maliennes intervenant au Mali. Elle favorise le regroupement et la concertation » (Thierry Debris, Directeur de l'AFVP, 18 janvier 2006).

Dans le même temps, collaboration ne signifie pas toujours connivence, ni absence de critique. Et si l'idée de désavouer ses pairs reste hors de portée, il est toujours possible d'émettre quelques doutes.

« OXFAM avait fait son premier rapport en Décembre 2004. Le problème de ce rapport c'est qu'il n'était pas quantitatif, il était qualitatif. Et beaucoup axé sur les criquets. Les criquets ont fait du mal. Tout le monde était focalisé sur les criquets et personne n'a vu la sécheresse qui était derrière. Les criquets ont caché la sécheresse » (Thierry Métais, Coordonnateur de l'ONG ACF, 16 janvier 2006).

A l'instar de Médecins Sans Frontières qui a, à maintes reprises, dénoncé le relatif immobilisme du PAM au Niger et les options qu'il prenait en situation d'urgence alimentaire (Jézéquel et Crombé, 2007), à Bamako, certaines confidences sur les écueils du système de redistribution de l'aide mis en place par le PAM peuvent être recueillies. On tient donc, quelque part, un double discours : pour et contre la logique d'ensemble du système.

« C'est tout le problème au Mali également. Parce que le ciblage de l'aide alimentaire est soit réalisé par les Centres de Santé Communautaires, soit par le PAM, mais ni l'un, ni l'autre n'ont la capacité réelle de faire un diagnostic » (Jean-Luc Virchaux, Délégué Représentant de la Coopération Suisse, 7 juin 2005).

« Nous, on a commencé à intervenir au mois de Mai. On a des équipes qui arrivent, et on fait des distributions alimentaires (...) ciblées [après] enquêtes nutritionnelles sur le terrain. (...) Le Pam a commencé à intervenir en terme distribution (...) plus tard (...). Sans vouloir justifier le PAM, le PAM a une échelle géographique et une échelle de temps qui n'étaient pas du tout les mêmes. Ils distribuent rapidement. Ils ne peuvent pas faire le ciblage. (...) Ils utilisent le système administratif et traditionnel. (...) Donc automatiquement pas d'arbitrage, de ciblage scientifique, technique, rationnel. Nous on n'a pas voulu rentrer dans ce système là. (...) On ne peut pas distribuer, d'un côté, (...) à des gens ciblés et pas de l'autre. Donc, on s'est abstenu. On collabore beaucoup avec le PAM mais, dans le cadre de la distribution généralisée, on ne l'a pas fait. En fait, ils ont arrêtés très tôt car ils se sont aperçus qu'ils étaient en train de distribuer (...) dans le nord aux populations nomades, alors qu'à ce moment là, c'était la période de l'année la plus faste, le lait coule, les pâturages sont verts, il y a de l'eau partout et que si on distribuait à ce moment là, qu'est-ce qu'on allait faire six mois après » (Thierry Métais, Coordonnateur de l'ONG ACF, 16 janvier 2006).

Et si la confiance n'est pas nécessairement réciproque, au moins la « bonne entente », fût-elle apparente, semble constituer un impératif partagé. Elle a le mérite de garantir une relative cohésion au système de la gouvernance alimentaire et de fournir quelques de compréhension à son fonctionnement. Tout ceci renvoie plus généralement, au-delà d'oppositions tactiques compréhensibles, à une sorte d'économie morale de la connivence et de la confiance.

« J'ai construit deux banques de céréales dans ces communes (...) J'ai donné une première dotation de un million de francs CFA à un comité de gestion et de suivi de la commune (...). Comme je n'ai fait qu'une seule année (2005), il n'y a pas eu de problème. Mais, en 2006, je ne peux pas vous donner une idée de la pérennité de la chose. Désormais, je pense surtout à la question du personnel. Celui qui me remplace suit. Je fais confiance à cette personne promue à ce poste. Il y a aussi le Directeur des opérations. Malheureusement, il n'est pas là aujourd'hui. Il mène des enquêtes dans la région de Kati pour définir nos activités » (Charles Dembélé, Responsable des Ressources Humaines, ONG World Vision, 26 septembre 2006).

Dans un autre registre, parlant de l'appui financier apporté (ayant servi à acheter de la nourriture), lors de l'été 2005, à l'Etat malien, le responsable du Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France à Bamako raconte, en janvier 2006: « (...) on sait où tout ça a été distribué. (...) C'est vrai que nous n'y sommes pas allés. Je l'ai su par des représentants de l'Etat ; cela vaut ce que cela vaut, (...), mais on est suffisamment en bon termes pour qu'il ne me raconte pas d'ânerie. Oui, ça a bien été distribué, oui c'est bien arrivé, oui c'est formidable ! ». Il en va de même pour les distributions gratuites réalisées par l'Etat malien, au cours de l'année 2005,

à partir du « petit » stock d'intervention : les différents documents consultés restent particulièrement silencieux sur les critères et les choix ayant prévalu (quantités, date, lieux, destinataires). La directrice d'*Agro Action Allemande* reconnaissait, elle aussi, quelques lacunes dans l'évaluation des ventes subventionnées réalisées en milieu rural en 2005 (Zone de Nara)<sup>496</sup>.

Cette idéologie du « faire confiance » va donc de pair avec la parcellisation des tâches au sein du système. Chacun a le sentiment, pire peut être la certitude, de « bien travailler », accomplissant avec sérieux une tâche segmentée, en fonction d'objectifs prédéfinis, respectant des procédures validées. L'agent employé dans une société danoise de vérification des comptes, opérant pour le compte du PAM nous en livre une vision saisissante (Jonathan Attiogbé, 20 septembre 2006). Il affirme se cantonner *stricto sensu* à la vérification de la qualité et de la quantité des produits à redistribuer sans jamais en dépasser les frontières, ni vers l'amont, ni vers l'aval. Cette culture de la segmentarité, qu'il n'est sans doute pas le seul à mettre en œuvre, interdit par définition toute vision globale du système et, par conséquent, toute possibilité d'en percevoir les dysfonctionnements. En se comportant de cette manière, il se conforme à une culture d'entreprise caractéristique de certaines agences de développement dans lesquelles les différentes activités sont séparées les unes des autres, empêchant toute communication réelle entre les acteurs. Et lorsque nous évoquons avec lui, les éventuels détournements de l'aide destinée à être donnée, et vendue sur le marché - ceci est d'autant plus flagrant que les sacs sont estampillés « not to be sold » - il a répondu que ce dysfonctionnement ne semblait pas remettre en cause la légitimité de l'intervention du PAM, ni ternir son image, d'autant plus que ce genre de phénomène est généralement minimisé et banalisé par les responsables de cette institution.

Cette idée de connivence est concrétisée, dans un autre secteur de la gouvernance alimentaire, par la proximité existante entre élites politiques et milieux marchands qui n'est pas un phénomène nouveau, ni fortuit. Certains interlocuteurs parlant même de « *collusion entre les grands commerçants et les hommes politiques* » (Lucien Humbert, AFD, 25 janvier 2006) et « *d'alliance politique entre politiques et commerçants (...) parce que on est dans une logique d'économie marchande* » (Délégué Représentant de la Coopération Suisse, 7 juin 2005). Elle renvoie au faible renouvellement des élites en Afrique subsaharienne ainsi qu'à la diversité de leurs activités professionnelles, les unes venant appuyer les autres (phénomène de *straddling*). Ce qui fait dire au Président de l'Association des Municipalités qu'à la limite « *chaque gouvernement vient avec ses commerçants* ». Affirmation aussitôt bémolisée par le fait que leur nombre est réduit. Ces « grands » commerçants ne financeraient pas, à proprement parler, les partis politiques existants mais seraient plutôt, indirectement « financés » par chaque gouvernement en place, dans le cadre des appels d'offres de l'OPAM par exemple.

*« En fait, cinq [grands importateurs] se retrouvent pour ne former qu'une entité, le jeu est faussé. (...) Si eux se réunissent, chaque matin, pour fixer les prix, là ça ne va plus. Il n'y a plus concurrence. (...) Parce qu'ils peuvent bénéficier d'avantages au niveau du gouvernement, ce sont les personnes les plus chouchoutées par le gouvernement »* (Abdel Kader Sidibé, Président de l'Association des Municipalités du Mali, 20 janvier 2006).

*« 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, à partir d'une liste restreinte et sans appel d'offre. Puis ils ont ouvert à d'autres commerçants »* (Salimata Diarra Coulibaly, Présidente de l'Association des Consommateurs du Mali, 20 janvier 2006).

Les institutions internationales d'aide sont dans la même situation dans la mesure où elles dépendent, elles aussi, des mêmes commerçants pour leurs achats céréaliers destinés à des distributions alimentaires gratuites (DAG), voire d'un point de vue logistique pour leur acheminement en milieu rural. Une relative opacité, presque entretenue, semble régner en la matière. Ni les personnes du PAM interrogés, ni les ONG répondant parfois aux appels d'offres du PAM n'ont souhaité répondre (Anke Weymann, Directrice d'*Agro Action Allemande*, 29 septembre 2006).

Si les critères formels d'accès à la liste réduite des commerçants, sélectionnés pour des appels d'offres, semblent clairement établis (capacité de stockage, crédibilité bancaire,...), sont-ils réellement appliqués? La capacité réelle d'exercice du métier de commerçant de céréales (expérience

<sup>496</sup> « (...) en réalité, ce sont les rapports des partenaires locaux sur le terrain qui nous le rapportent. (...) parce que nous n'avons encore fait de recherche systématique, d'évaluation systématique. C'est ce que nous allons faire cette année (...) » (Anke Weymann, *Agro Action Allemande*, 29 septembre 2006).

accumulée par exemple) est-elle un élément discriminant ? On l'ignore. Y aurait-il d'autres critères implicites ? Peut-être. En revanche, la liste serait périodiquement renouvelée. Cela résulterait d'expériences malheureuses de collaboration mais surtout de la volonté - conforme à la pensée libérale - de diversifier les sources d'approvisionnement afin d'éviter toute apparition de situation monopolistique ou oligopolistique. Mais notre interlocuteur reconnaissait, par ailleurs, qu'il n'était pas impossible que les mêmes opérateurs travaillent, pour le PAM ou pour d'autres organismes en s'approvisionnant sur le marché local, depuis huit années ou même davantage. Il évoque même l'idée que certains commerçants et/ou transporteurs maliens seraient les sous-traitants de sociétés européennes (allemande) ayant établi une relation directe avec le siège du PAM à Rome. Ce qui est totalement contraire à la réglementation des appels d'offres locaux (d'après Jonathan Attiogbé, 20 septembre 2006). Tous ces éléments tendent malheureusement un peu à confirmer l'idée d'un pilotage à vue du dispositif d'aide, cautionné par certains prota-gonistes<sup>497</sup>.

La question des procédures d'évaluation des actions menées, que nous avons abordé lors des différents entretiens, soulève - c'est le moins que l'on puisse dire - également quelques interrogations. En optant généralement pour des bilans-diagnostic réalisés « en interne », les intéressés (spécialistes de l'urgence alimentaire) réduisent d'autant les risques « d'évaluation non censurée » (Arditi 2005), quitte à être juge et partie.

*« Nous avons un département chargé de la conception, du suivi et de l'évaluation des projets après un cycle de 3 ans. C'est une évaluation interne. En plus de cela, nous avons l'audit opérationnel interne. C'est toujours des employés qui sont ici. On prend des gens d'un projet A qui vont évaluer un projet B. Nous pensons que leur jugement est impartial. En plus de cela, il y a l'audit opérationnel qui a lieu chaque deux ans. Ce sont des gens désignés par nos partenaires extérieurs. Mais ce sont toujours de gens internes »* (Charles Dembélé, Responsable des Ressources Humaines, ONG World Vision, 26 septembre 2006).

*« Au Mali, nous avons une approche qualitative poussée pour évaluer tout ce que nous avons réalisé »* (Martin de Lamotte, Directeur de CARE-Mali, 27 janvier 2006).

*« Le processus [de choix d'évaluateur] n'est pas tellement clair mais c'est quelqu'un qui est déjà connu au niveau de Christian Aid »* (Michael Quinn, ONG Christian Aid, 26 septembre 2006).

De même, l'usage croissant de la photo et du film vidéo et de l'audiovisuel en général, par des chargés de communication, de plus en plus présents et de plus en plus nombreux dans les organismes des Nations-Unies afin d'en démontrer le bon fonctionnement, vient renforcer une tendance, déjà forte nous semble-t-il, à limiter les vérifications « sur le terrain » et la collecte d'informations précises auprès des « bénéficiaires ».

### 3.2. La désignation expiatoire comme « pratique » de détournement

La quête du « bouc émissaire » est une tactique éculée mais qui fonctionne toujours bien. Au Mali, entre les mois d'avril et d'août 2005, différentes polémiques sont nées - sur la mauvaise anticipation de la crise alimentaire, sur les données contradictoires du bilan céréalière (et leurs usages), sur l'utilisation des fonds récoltés auprès des « Maliens de l'extérieur » (Janin 2008), sur les exonérations des droits de douanes accordées aux céréales importées en urgence. Cette dernière, à laquelle nous nous intéresserons plus particulièrement, met sur la sellette certains membres du gouvernement et les importateurs alimentaires. Étrangement, la figure du Président de la République en est absente.

Bien avant que les dysfonctionnements institutionnels de la gestion préventive de la crise ne soient dévoilés (Janin 2008b), c'est le rôle des commerçants qui a été abordé dans les médias. Leur pratique de rétention à des fins spéculatives aurait aggravé la pénurie<sup>498</sup>. On retrouve là une idée reçue partagée qui à la vie dure (Janin 2006b). « *C'est le commerçant, c'est le commerçant. Tous les problèmes du Mali, c'est le commerçant* » s'offusquait d'ailleurs l'un d'entre eux (Cheickna Hamala Bathily, 21 septembre 2006) et un agent de l'Agence Française de développement de renchérir : « *par définition, les commerçants sont des spéculateurs* » (Lucien Humbert, 25 janvier 2006). « *Il faut constituer des stocks pour éviter la spéculation des commerçants et une forte*

<sup>497</sup> Thèse corroborée dans le cas éthiopien (Enten 2007). Le pilotage est réalisé « par le haut » en fonction d'objectifs politiques prédéfinis arbitrairement sans que les réalités sociales, géographiques et économiques ne soient intégrées.

<sup>498</sup> « *Rétention des stocks de riz : 53 commerçants interpellés* » annonçait le quotidien *Info-Matin* du 15 septembre 2005.

*demande en soudure* » (Mohamed Haïdara, coordonnateur de l'ONG *Afrique Verte*, 20 janvier 2006). Ce terme est spontanément évoqué par de nombreux protagonistes (ACF, ASCOMA, AFD). Mais la notion reste floue : à partir de quel niveau de prix, un bénéfice cesse-t-il d'être supportable économiquement et acceptable socialement ? Que dire des autres acteurs qui pratiquent le commerce des céréales ? Le coordonnateur d'*Afrique Verte* restait lucide : « *la tendance s'est désormais inversée. Ce sont les Organisations Paysannes (OP) qui font maintenant plus de spéculation que les commerçants* » (4 juin 2007). Et pourtant, ce phénomène restait méconnu ou occulté par les médias.

Comme le reconnaissait, en fin de compte, Nango Dembélé : « *le marché libéralisé a trop bien fonctionné* ». Signifiant par là qu'il est vain d'attendre du marché autre chose que la mise en relation d'une demande et d'une offre. Il n'y aurait, dès lors, pas lieu de s'étonner des volumes importés comme exportés.

« *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* » (Cheikna Hamalla Bathily, député, commerçant, 24 janvier 2006).

De là à instruire le procès des politiques libérales, mises en place depuis le début des années 1980, ayant conduit à la marchandisation de la sécurité alimentaire, il y a un pas. Que certains franchissent. Le phénomène de marchandisation serait excessif, l'Etat n'ayant plus les moyens d'assurer une régulation efficace (si tant est qu'il ait jamais pu) et de protéger les catégories sociales les plus pauvres et les plus vulnérables. « *On ne peut pas laisser la gestion de la sécurité alimentaire aux commerçants* » (Ibrahim Coulibaly, CNOP, 15 septembre 2006). La hausse des prix des prix alimentaires de détail n'en serait que la confirmation et le point d'achoppement. « *Ils ont empêché une marge scandaleuse sur les prix* » (ibid.). Ce procès paraît quelque peu partial. Ses pourfendeurs oublient un peu vite que les commerçants assurent, bon an mal an, depuis des décennies, l'approvisionnement des marchés urbains comme ruraux enclavés en période de soudure, là où aucun autre opérateur n'est en mesure d'intervenir (Janin 2006a). En outre, il serait sans doute plus difficile d'expliquer à l'ensemble des Maliens que le système de l'aide favorise lui-même ce type de pratique, avec l'accord tacite de nombreux protagonistes : agents de l'Etat ou élus locaux distribuant des céréales « de la sécurité alimentaire nationale » pour assurer leur propre promotion politique ; responsables de l'OPAM revendant, à bas prix, à des commerçants une partie du stock de sécurité avant de racheter, aux mêmes, ces céréales beaucoup plus chères.

« *Au Mali, les transporteurs sont très impliqués dans le système. On est dans une logique beaucoup plus poussée. Chaque personne, à son niveau de responsabilité, à son poste de pouvoir, a comme premier souci de réussir à capter les ressources de sa mission, à privatiser l'espace de pouvoir dans lequel il se trouve ancré. Et ne parlons pas des chauffeurs de poids lourds qui vont également prendre leur quote-part sur chaque chargement. Ce qui a pour effet de renchérir toutes les prestations qui deviennent tout à fait extraordinaires, sans compter la mafia du Programme Alimentaire Mondial (PAM). (...) Au niveau de la Représentation du PAM, il n'y a pas de problème. Mais, d'après les informations que j'ai pu obtenir, c'est en aval que se seraient développées de véritables mafias autour des pôles de distribution. Toutes les opérations actuelles d'achat et de revente de céréales subventionnées, destinées à avoir un effet tampon sur les prix du marché, n'ont absolument pas fonctionné. On a ainsi retrouvé sur le marché local des sacs de céréales, initialement achetés à 10 000 francs CFA, revendus au prix fort, compris entre 20 et 27 500 francs CFA. Il existe des réseaux qui tirent profit de ces situations* » (Jean-Luc Virchaux, Délégué Représentant de la Coopération Suisse, 7 juin 2005)

Revenons donc sur les événements incriminés. Afin de faire face à une situation de pénurie conjoncturelle, le gouvernement avait autorisé dans l'urgence, en juin 2005, l'importation massive de riz et de maïs détaxés. Afin de limiter la hausse des prix de détail, une exonération totale de droits de douane (d'une valeur globale de 3 milliards 600 millions) avait été accordée durant trois mois. Deux opérations avaient été réalisées : 60.000 tonnes de riz en juillet, 100.000 tonnes de maïs et 50.000 tonnes de riz en août. Toutefois, et contre toute attente, le volume autorisé ne l'aurait jamais été<sup>499</sup> et les prix réels pratiqués n'auraient pas été à la hauteur des espérances : le riz détaxé aurait été vendu à un prix équivalent au riz importé, précédemment vendu sur les marchés.

<sup>499</sup> « (...) seules 70.000 tonnes avaient été effectivement importées par les commerçants sur les 210.000 tonnes autorisées ! » (Abdul Aziz Sidibé, journaliste, 23 janvier 2006).



Endossant le couplet habituel, certains bailleurs ont relayé l'idée de la responsabilité des commerçants :

*« Avant l'autorisation d'importation détaxé (...), ces mêmes commerçants vendaient habituellement (...) à 240 francs [CFA] le kilo le riz importé d'Asie, le « riz chinois » (Certes, il y a aussi le riz cultivé au Mali, à l'Office du Niger, mais, dans cette affaire, cette autre variété n'était pas concernée. Or, que s'est-il passé ? Après la détaxation, ces mêmes commerçants (...) ont certes continué de vendre à 240 francs, puis se sont mis à vendre le « riz chinois » jusqu'à 300 francs le kg! Et ce qui a choqué la population, c'est qu'ils étaient venus à la télévision proclamer officiellement, devant le peuple malien et aux côtés du Ministre du Commerce et de l'Industrie, que, en raison de la situation difficile, le prix du kg de riz, à 240 francs avant la crise, ne dépasserait jamais 260 francs dans leurs entrepôts. Mais ce qui s'est passé, en fait, c'est que les gens se sont rendus compte qu'ils ne respectaient pas cet engagement solennel, puisqu'en réalité, ils n'ont jamais pu avoir le riz à moins de 280 francs [auprès des détaillants]. (...) C'est ce qui a mis les gens en colère (...) ! » (Abdul Aziz Sidibé, journaliste, 23 janvier 2006).*

Pris à parti par les médias, « diabolisés » par l'opinion publique et le gouvernement, les quelques commerçants concernés, ont fait « le gros dos », puis tenté de faire bonne figure, dénonçant en retour la corruption sévissant aussi dans la Fonction Publique<sup>500</sup>. Les grossistes accusaient les détaillants de gonfler les prix ; ces derniers dénonçaient la compromission des autorités nationales (qui accrédiétaient la version des importateurs-grossistes) et les prix élevés (de gros) qu'on leur imposait. Pour finir : tout le monde accusant tout le monde tout en dénonçant des cabales croisées !

*« De leur côté, les importateurs ont fait valoir que les 60.000 tonnes autorisées par l'Etat, avaient bien été vendues 260 francs le kg. Mais que, après l'épuisement des 60.000 tonnes détaxées, ils avaient bien été obligés de vendre leurs autres stocks au prix du marché. Mais ce qui était vraiment curieux et vraiment au cœur du sujet, c'était la question de la différence entre les deux types de stocks : vous entrez dans un entrepôt, comment savoir si les 10 tonnes qui sont là, proviennent des 60.000 tonnes détaxées ou bien d'un stock ancien ? Comment faire la différence ? C'est toute une polémique. (...) Justement les commerçants ont répliqué qu'ils avaient respecté leur engagement, mais que ce qu'ils devaient vendre à 260 francs le kg, était épuisé. Mais la population rétorquait : « non, c'est un mensonge et, d'ailleurs, vous êtes des spéculateurs, vous n'avez rien importé. En réalité, vous travaillez avec vos anciens stocks, c'est ceux-là que vous êtes en train de nous vendre, et l'argent de la détaxe, vous l'empêchez pour d'autres opérations, vous profitez de la détaxe pour importer d'autres marchandises à moindre frais et les revendre avec un bénéfice supplémentaire » (Abdul Aziz Sidibé, journaliste, 23 janvier 2006).*

*« Dénoncer les commerçants, c'est chercher des boucs émissaires. Les commerçants n'ont pas les moyens de stocker longtemps. Aucun commerçant malien ne peut bloquer le riz pendant trois mois. On pousse la population contre les commerçants. Mais ceux-ci ont-ils intérêt à bloquer le riz pour faire monter les prix ? Ce n'est pas vrai. L'Etat cherche toujours un coupable. (...) Des commerçants spéculateurs ? Partout dans le monde, il y a des brebis galeuses et y a aussi des fonctionnaires qui sont encore plus voleurs que les commerçants ! » (Cheikna Hamalla Bathily, député, commerçant, 24 janvier 2006).*

Circonstance aggravante, selon les Maliens interrogés, ces commerçants n'auraient pas respecté le contrat moral qui les liait au gouvernement. Quant à l'Etat, il aura sans doute pêché par excès de confiance, ne jouant pas son rôle d'arbitre et de régulateur, préférant « négocier avec » (*Le soir de Bamako*, 15 septembre 2005). Le Chef de l'Etat paraissant même étonnement magnanime, à cette occasion, se bornant à faire part de son regret que les importateurs « n'aient pas assumé leur part de responsabilité » (quotidien *L'Indépendant*, 22 septembre 2005). On pourra trouver encore plus surprenant les contorsions du discours d'un certain Oumar Traoré (le même) :

*« [Le Président] aurait dû montrer à ces commerçants véreux qu'il est le Président de ce pays. A sa place, je les aurais arrêtés, jugés et emprisonnés. En plus, ils auraient rendu à l'Etat les milliards qu'ils ont indûment perçus déclare Oumar Traoré ce cadre de*

<sup>500</sup> « Il n'y a pas de crise de riz et de sucre à Bamako ! affirme Bakoré Sylla » pouvait titrer *Le Soir de Bamako* (30 septembre 2005) ; « j'ai des amis fonctionnaires qui ont beaucoup volé et stocké de l'argent quelque part » (Cheickna Hamala Bathily, 21 septembre 2006).

*l'administration dont la pensée résume le courroux de nombre de Maliens » (quotidien L'Indépendant, 22 septembre 2005).*

*« Les commerçants spéculateurs, c'est une opinion ! Mais, en vérité, cela se passe très bien au Mali. Nous avons la chance de ne pas avoir un seul opérateur : il y a des milliers d'opérateurs céréaliers dans notre système. Les gros sont gros dans tous les domaines. (...) En vérité on n'a jamais la preuve que les commerçants font de la spéculation. Les prix du marché sont respectés. C'est un discours politique que de dire qu'ils spéculent ! Au plan national, les prix sont élevés pour les consommateurs maliens, mais pas dans l'absolu » (Oumar Traoré, Comité de Coordination des Politiques Céréalières, 24 janvier 2006).*

Au demeurant, la mauvaise anticipation des besoins d'importation, alors même qu'ils étaient connus depuis longtemps, n'aura pas permis de faire jouer la concurrence entre les commerçants. Et puis, les délais d'acheminement fixés (deux mois pour la première opération, un mois pour la seconde) étaient beaucoup trop courts. Ceci explique la position d'accusé et de victime expiatoire dans lesquels se sont retrouvés le Ministre du Commerce de l'époque et le Ministre des Finances, le Président étant peu cité. La Commissaire à la Sécurité Alimentaire n'était pas épargnée : on évoquait des arrangements coupables lors de l'attribution du marché d'importation à un importateur privilégié (Bakoré Sylla). De son côté, l'intéressée tenait des propos peu amènes, allant jusqu'à parler de trahison de la part des commerçants (quotidien L'Indépendant, 22 septembre 2005).

*« Il y a des commerçants mécontents : ceux qui n'ont pas été retenus 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 » (Equipe Technique du Système d'Alerte Précoce, Commissariat à la Sécurité Alimentaire, 18 janvier 2006).*

*« (...) ce qui s'est passé [en 2004-2005] : c'est [l'apparition] d'une situation de monopole sur le marché. Comme beaucoup [de commerçants privés] n'ont pas accès au crédit bancaire, se crée donc une situation de monopole : seuls trois ou quatre grands commerçants peuvent importer plus de 1.000 tonnes [en une seule fois]. Ils ont donc pu se coaliser pour fixer librement le prix au consommateur, car ils sont les seuls à avoir la capacité à importer. (...) c'est au niveau de la gestion des importations que le gouvernement n'a pas su [gérer]. Il a eu le tort de choisir ces trois importateurs car il était pressé. Nous [Promisam] on a pensé, à l'époque, que ce n'était pas une bonne décision. Les prix, au lieu de baisser, ont continué à grimper. Le Ministre [de l'Industrie et du Commerce] Choguel MAÏGA s'est justifié en disant que les statistiques montraient qu'ils étaient les seuls à pouvoir importer de grandes quantités. On est même allé jusqu'à dire que le Ministre « avait pris de l'argent » avec ces opérateurs. On a parlé de corruption. Les journaux en ont fait leurs choux gras. Le Président [de la République] a même dit que cette situation était anormale » (Nango Dembélé, PROMISAM-USAID, 25 janvier 2006).*

*« Les commerçants ont répondu à l'appel d'offre. Mais, en contrepartie, le gouvernement n'a pas exigé de prix-plafond. (...) le gouvernement a simplement accordé la détaxe, sans plus ! Et ce sont les commerçants eux-mêmes qui sont venus, en échange, s'engager à ne pas vendre à plus de 260 francs ! (...) Bref, ça a fait un bruit fou, parce que personne ne savait ce qui était importé réellement et ce qui était déjà dans le magasin. Puis la population a reproché au Ministre du Commerce d'avoir commis une grosse erreur, mais il a répliqué qu'il n'avait pas été seul à prendre la décision : le Ministre de l'Economie et le Ministre de l'Agriculture y étaient associés » (Abdul Aziz Sidibé, journaliste, 23 janvier 2006).*

*« L'Etat devait aller jusqu'au bout afin d'ouvrir les importations à tous et dire : « nous détaxons mais les prix ne doivent pas dépasser un certain niveau ». (...) les prix (...) 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 opérateurs. (...) Le Ministre des Finances est resté sur sa position de ne pas intervenir. En définitive, le Président [de la République] est intervenu (...). Il a dit : « ce n'est pas normal qu'on détaxe et qu'il n'y ait pas eu d'impact [sur les prix] » (Salimata Diarra Coulibaly, Présidente de l'Association des Consommateurs du Mali, 20 janvier 2006).*

Au Sénégal également, la quête de bouc émissaire et la chasse aux sorcières sont également des expédients commodes. Il faut dire que le pays traverse une période difficile économiquement et socialement : la vérité des prix s'impose désormais aussi bien pour les produits énergétiques (essence, gaz, électricité) que pour les denrées alimentaires importées (riz, huile, sucre, lait), les subventions étatiques, longtemps décriées par la Banque Mondiale, ayant été peu à peu supprimées. Le prix au détail du kilo de riz brisé - base de l'alimentation quotidienne - dépasse, en juin 2008, 450 francs CFA contre 250 francs il y a un an. Qui plus est, depuis le début du mois de juin 2008, la

ville de Dakar connaît des problèmes d'approvisionnement : la pénurie de riz se fait déjà sentir chez les boutiquiers. Dans le même temps, la part du budget familial consacrée à l'alimentation a cru fortement. Tandis que le prix du litre de gas-oil passait, durant la même période, de 580 à 813 francs CFA, obligeant l'ensemble des transports collectifs à rehausser leurs tarifs de base. D'importants ajustements à la baisse sont donc en cours dans la vie des ménages urbains. Une passe d'armes a également opposé, en juillet 2008, certains membres du gouvernement aux grands commerçants céréaliers. Elle rappelle fortement les dénonciations croisées de l'été 2005 à Bamako. Ainsi, le Ministre du Commerce, Mamadou Diop Decroix, aurait laissé entendre, de manière quelque peu surréaliste, que certains commerçants auraient stocké 75.000 tonnes de riz dans la ville sainte de Touba afin de créer une pénurie sur le marché dakarois et d'accélérer la hausse des prix de détail! La réplique du syndicat des commerçants Unacois n'a pas tardé. Ce dernier a plutôt dénoncé l'incapacité du gouvernement à honorer ses engagements financiers : la subvention sur le riz ne serait accordée qu'après transaction d'achat et non pas à l'avance (*L'Observateur*, 12-13 juillet 2008), rendant difficile la poursuite des transactions commerciales.

Dans ce contexte peu porteur, le Président sénégalais a tenté deux percées médiatiques : l'offensive de la Goana (cf. début du texte) et une attaque en règle de la FAO et de son représentant, Jacques Diouf, dont il ne demandait rien moins que la démission et la suppression, le 4 mai 2008 dans son discours de Dakar (site internet *African Global News*). Cette institution a ainsi, tour à tour, été taxée de gabegie financière, d'inefficacité et de « non-assistance à pays en danger ». Accusation reprise, ensuite, en séance plénière au Sommet de la FAO sur la crise alimentaire, début juin 2008 à Rome. Cette charge très vive contient toutefois en germe ses propres limites : en effet, à aucun moment, le Président Wade ne s'est livré à une critique farouche du système onusien dans son ensemble, puisque le FIDA, à la réputation et à la légitimité non moins sujettes à discussion que la FAO, trouvait grâce à ses yeux. Relevons également négligemment que l'ire présidentielle touchant son Directeur sénégalais pouvait, non sans une certaine continuité et ironie, être décryptée à l'aune des rapports de séniorité encore vivaces entre élites issues d'une même communauté nationale.

\*\*\*\*

« *Pour moi, la sécurité alimentaire, c'est une utopie* » (Hawa Coulibaly, Présidente de la COFESFA et mère de famille, 25 septembre 2006). « *Au moment des élections, on se préoccupe beaucoup de ces problèmes de sécurité alimentaire* » (Thierry Métais, coordonnateur d'Action contre la Faim, 16 janvier 2006). Ces deux expressions symbolisent sans aucun doute bien les paradoxes suivants d'une même réalité : sécurité alimentaire espérée et jamais atteinte, insécurité alimentaire banalisée et instrumentalisée. Comment expliquer que la sécurité alimentaire ne soit toujours pas « garantie » ? Est-ce lié à une trop grande masse d'informations à recycler ? Sans doute. A des contextes disparates et changeants trop complexes à analyser ? Certes. A des logiques et des enjeux partiellement conciliables ? Bien plus. De manière encore plus essentielle, il nous semble que tout ceci a fortement matière à voir avec la quête rémanente de légitimation sur fond de concurrence croissante. D'où le développement de postures situationnistes, chez de nombreux acteurs ne s'appuyant pas nécessairement sur des répertoires normatifs signifiants ou actionnalistes bien précis. Tel un refrain, chaque incursion dans le champ de la sécurité alimentaire délivre un même message : la sécurité alimentaire est un champ d'action fortement politisé, à haut risque (social, économique et politique) en période de difficultés alimentaires. Toutefois nonobstant le caractère structurel et durable de la situation au Sénégal (et dans une moindre mesure au Mali), la lutte contre l'insécurité alimentaire est condamnée, dans le meilleur des cas, à ne rester qu'un « succès partiel ».

A certains égards, le Mali (et le Sénégal dans une moindre mesure) semble un cas intéressant de ce qui pourrait être considéré comme une re-politisation de la question alimentaire, après deux décennies d'un traitement essentiellement économique, via les politiques de lutte contre la pauvreté. Mais les avis divergent en la matière : pour certains, il n'y a jamais eu de dépolitisation à proprement parler, puisque les politiques alimentaires ont presque toujours peiné à se concrétiser dans les faits (au-delà des textes programmatiques et des effets d'annonce) ; pour d'autres, il y a bien eu « politisation » (Janin et Suremain 2005). Car, la transition démocratique et le processus de décentralisation ont favorisé, à partir du début des années 1990, différentes formes d'expression civile, via les fédérations d'ONG, les organisations paysannes, les réseaux associatifs dont les actions de plaidoyers en constituent les formes politiques les plus médiatisées (Forum Social Mondial, Forum de Sélingué).

Cette politisation s'explique aussi par la conjonction d'autres facteurs. Ainsi, l'arrivée au pouvoir d'Amani Toumani Touré (2002) et d'Abdoulaye Wade (2000) a semblé inaugurer une période de réactivation des procédures de mise en scène volontariste et populiste de l'action publique autour d'une figure présentée comme providentielle. Parallèlement, la fin du discrédit idéologique pesant sur l'Etat en Afrique, né du revirement des agences internationales de développement (FMI et Banque Mondiale essentiellement), a permis de redonner une apparence de légitimité à l'action publique en période de crise. Celle-ci se déploie désormais principalement dans deux directions : la quête d'autonomie alimentaire à l'échelle nationale (avec tous les discours roboratifs nationalistes qui l'accompagnent) et la gestion territorialisée et participative de l'insécurité alimentaire à l'échelle locale (sorte de « nouvelle frontière » de la lutte à mener). Mais, in fine, la politisation semble plus encore liée aux difficultés croissantes d'approvisionnement des citoyens maliens et sénégalais dont le fatalisme alimentaire est proche de trouver ses limites. Sur fond d'inégalités criantes et croissantes, le sentiment de frustration et de désarroi constitue une menace à ne pas négliger pour les gouvernants respectifs. Les déclarations incantatoires des gouvernants, les vagues propositions de lutte des grandes institutions internationales, les actions localisées des ONG seront-elles suffisantes pour réduire la vulnérabilité de ces « pays pauvres à déficit vivrier » ? Rien n'est sûr, mais gageons que le pessimisme de la volonté condamnerait plus sûrement les Sahéliens que le déterminisme apparent de la faim.