

STRATÉGIES ALIMENTAIRES ET NUTRITIONNELLES CONCEPTS – OBJECTIFS – PRATIQUE

SÉMINAIRE

Bruxelles, 3-7 novembre 1986

ACTES PUBLIÉS SOUS LA DIRECTION DE

R. DELLERÉ & J.-J. SYMOENS

CENTRE TECHNIQUE DE
COOPÉRATION AGRICOLE ET RURALE
(Convention ACP-CEE de Lomé)

ACADEMIE ROYALE DES
SCIENCES D'OUTRE-MER
(Bruxelles)



1988



STRATÉGIES ALIMENTAIRES ET NUTRITIONNELLES

CONCEPTS – OBJECTIFS – PRATIQUE

SÉMINAIRE

Bruxelles, 3-7 novembre 1986

ACTES PUBLIÉS SOUS LA DIRECTION DE

R. DELLERÉ & J.-J. SYMOENS

CENTRE TECHNIQUE DE
COOPÉRATION AGRICOLE ET RURALE
(Convention ACP-CEE de Lomé)

ACADEMIE ROYALE DES
SCIENCES D'OUTRE-MER
(Bruxelles)



1988



Le présent ouvrage peut être obtenu auprès de

CENTRE TECHNIQUE DE COOPÉRATION
AGRICOLE ET RURALE
(Convention ACP-CEE de Lomé)

P.O.B. 380
6700 AJ Wageningen (Pays-Bas)

Tél. (08380) 20484
Télex 30169

ACADEMIE ROYALE
DES
SCIENCES D'OUTRE-MER

Rue Defacqz 1 boîte 3
B-1050 Bruxelles (Belgique)

Tél. (02)538.02.11
C.C.P. 000-0024401-54

D/1988/0149/3

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	5
Liste des participants	7
Séances du 3 novembre 1986	19
V. DRACHOUSSOFF, Allocution du Président	21
F. J. VAN HOEK, Stratégies alimentaires : L'expérience de la Communauté Européenne	25
Son Excellence S. O. SY, Allocution du Représentant du Groupe des États ACP	33
J.-J. SYMOENS, Allocution du Secrétaire perpétuel de l'Académie royale des Sciences d'Outre-Mer	37
D. ASSOUMOU MBA, Allocution du Directeur du CTA	41
H. L. VIS, Dimension du problème nutritionnel en Afrique subsaharienne	45
E. F. TOLLENS, Les stratégies alimentaires et nutritionnelles en Afrique : Concepts et objectifs	55
R. SOKAL, La diversité des situations et des stratégies	77
Discussion des communications	83
Séances du 4 novembre 1986	85
F. C. CLIFT, Stratégies alimentaires et nutritionnelles au Kenya	87
S. COELO, Le cas du Mali	105
S. KAMISSOKO & M. K. TRAORE, Communication des représentants de la République du Mali	151
J.-P. HARROY, Stratégies alimentaires et nutritionnelles au Rwanda	159
C. BAZIHIZINA, J. D. MUNYAMASOKO & A. SINAMENYE, Communication des représentants de la République du Rwanda	169
M. P. VAN DIJK, Leçons à tirer de l'application de la stratégie alimentaire en Zambie	181
A. MWABA, Zambie : Exposé sur la position nationale face aux stratégies alimentaires et nutritionnelles	193
Discussion des communications	207
Séances du 5 novembre 1986	211
J. DEGAND & MANYONG'A MANYONG, Le cas du Burundi	213
S. SAHINGUVU, La sécurité alimentaire au Burundi	231

P. von BLANCKENBURG, Le cas du Ghana	251
K. DAPAAH, P. A. KURANCHIE & J. WOBIL, Communication des représentants de la République du Ghana	261
M. LIPTON, Rapport sur la situation nationale : Zaïre	273
BINSIKA BI MAYALA, LOFULO WAYELA & VANGU LOBE, Communication des représentants de la République du Zaïre	293
M. SANDA, Le cas du Niger	305
J. HECQ, Informations complémentaires sur l'intensification de l'agriculture au Niger	311
H. AMANI, Stratégie alimentaire en Afrique : Le cas de la Tanzanie ..	313
E. BERG, La politique céréalière au Sahel : Réforme et questions actuelles	331
Discussion des communications	353
Séances du 6 novembre 1986	357
H. K. JAIN, Le rôle de la recherche dans la transformation de l'agriculture traditionnelle : Une perspective naissante	359
H. L. VIS, Rôle des Institutions de recherche dans le domaine nutritionnel	381
D. BYK, La statistique au service des stratégies alimentaires : quelles informations et comment en obtenir ?	385
H. DUPRIEZ, Agricultures «modernes», agricultures «traditionnelles» : le sens des mots	397
Discussion des communications	405
Séance du 7 novembre 1986	409
D. VAN DER STEEN, Aspects institutionnels de la réussite des stratégies alimentaires et nutritionnelles : Point de vue et action des organisations non gouvernementales	411
J. P. PEETERS, Fonds commun de contrepartie des aides alimentaires	425
Discussion des communications	431
Synthèse du Séminaire	435
Recommandations	439

AVANT-PROPOS

L'importance primordiale de l'agriculture pour le développement et la nécessité d'accéder à un haut degré d'autosuffisance alimentaire dans de bonnes conditions nutritionnelles sont universellement connues et proclamées. Un certain nombre de pays en développement, appuyés par les coopérations internationales et nationales, ont préparé et mis en œuvre des stratégies, souvent appelées alimentaires.

Les conceptions développées, les méthodes employées et les résultats atteints varient fortement. Les termes employés et les notions qu'ils recouvrent ne sont pas toujours compris de la même façon, ce qui pourrait en gêner l'analyse et en fausser l'appréciation. C'est pourquoi le Centre technique de Coopération agricole et rurale ACP-CEE (CTA) et l'Académie royale des Sciences d'Outre-Mer de Belgique (ARSOM) ont consacré un Séminaire d'une semaine aux concepts, aux objectifs et à la pratique des stratégies alimentaires et nutritionnelles.

De très nombreuses études ayant déjà été consacrées à ces problèmes, les organisateurs ont préféré étudier des cas concrets pour aboutir à des conclusions aussi pratiques que possible. A cette fin, le Séminaire a été axé sur l'étude des stratégies suivies dans neuf pays d'Afrique : d'une part les quatre États pilotes travaillant déjà en étroite collaboration avec la Communauté Européenne, c'est-à-dire le Kenya, le Mali, le Rwanda, la Zambie et d'autre part un certain nombre de pays ayant marqué leur intérêt pour ce concept, à savoir : le Burundi, le Ghana, le Zaïre, le Niger et la Tanzanie.

Pour chacun de ces pays, un expert particulièrement qualifié a été invité à présenter les politiques suivies et les résultats obtenus, en se situant dans un cadre régional, tandis que les experts nationaux délégués par leurs Gouvernements respectifs, ont exposé la vision des problèmes d'un point de vue national.

De plus, quelques conférences de caractère plus général ont exposé certains aspects de la problématique des stratégies alimentaires et nutritionnelles, entre autres : le rôle de la recherche, de la vulgarisation et des statistiques, ainsi que le problème de l'aide alimentaire.

La plus large liberté d'expression a été laissée aux intervenants. De ce fait, les textes publiés dans le présent volume n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues des Institutions ayant organisé et financé le Séminaire.

D. ASSOUMOU MBA
J.-J. SYMOENS

LISTE DES PARTICIPANTS

CEE

BYK, D.

Division «Analyse et Développement»
Office Statistique des Communautés Européennes
Bâtiment Jean Monnet
Plateau du Kirchberg
L-2920 Luxembourg
Grand-Duché de Luxembourg

CHILTZ, J. L.

Direction Générale du Développement (DG VIII)
CEE
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruxelles
Belgique

KENNES, W.

Direction Générale du Développement (DG VIII)
CEE
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruxelles
Belgique

VAN HOEK, F. J.

Direction Générale du Développement (DG VIII)
CEE
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruxelles
Belgique

ACP

Son Excellence SY, S.O.

Ambassadeur de la République du Sénégal
Secrétariat ACP
Avenue Georges Henri 451-461
B-1200 Bruxelles
Belgique

CTA

ASSOUMOU MBA, D.

Centre Technique de Coopération Agricole et Rurale (CTA)
P.O. Box 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas

DELLERÉ, R.

Centre Technique de Coopération Agricole et Rurale (CTA)
P.O. Box 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas

HOUNKONNOU, D.

Centre Technique de Coopération Agricole et Rurale (CTA)
P.O. Box 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas

NARAIN, N.

Centre Technique de Coopération Agricole et Rurale (CTA)
P.O. Box 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas

SIKKENS, W.

CTA – Antenne de Bruxelles
Rue de l'Industrie 4
B-1040 Bruxelles
Belgique

TREITZ, W.

Centre Technique de Coopération Agricole et Rurale (CTA)
P.O. Box 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas

ALLEMAGNE (RFA)

FREUND, H.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
Rochusstrasse 1
Postfach 14 02 70
D-5300 Bonn 1

VON BLANCKENBURG, P.

Institut für Agrarentwicklung
Technische Universität Berlin
Podbielskiallee 64
D-1000 Berlin 33

BELGIQUE

BEGHIN, I.

Institut de Médecine tropicale «Prince Léopold»
Nationalestraat 155
B-2000 Antwerpen

DEELSTRA, H.

Departement Farmaceutische Wetenschappen
Universitaire Instelling Antwerpen
Universiteitsplein 1
B-2610 Wilrijk

DEGAND, J.

Faculté des Sciences agronomiques
Université de Louvain
Place Croix du Sud 4
B-1348 Louvain-La-Neuve

DE LANGHE, E.

Katholieke Universiteit Leuven
Kardinaal Mercierlaan 92
D-3030 Heverlee-Leuven

DEMOL, J.

Faculté des Sciences agronomiques
B-5800 Gembloux

DRACHOUSSOFF, V.

Rue Général MacArthur 48
B-1180 Bruxelles

DUPRIEZ, H.

Rue L. Delvaux 13
B-1400 Nivelles

FOCAN, A.

Rue du Beau Site 13-15
B-1050 Bruxelles

FRET, B.

Socialistische Solidariteit
Grasmarkt 105
B-1000 Brussel

GROSJEAN, P. T.

AGRICOM
Rue du Commerce 31 bte 6
B-1040 Bruxelles

HAILU, A.

Collectif «Stratégies Alimentaires»
Quai du Commerce 9
B-1000 Bruxelles

HARDOUIN, J.

Institut de Médecine tropicale «Prince Léopold»
Nationalestraat 155
B-2000 Antwerpen

HARROY, J.-P.

Avenue des Scarabées 9
B-1050 Bruxelles

HECQ, J.

Rue des Haies Germaines 23
B-6100 Mont-sur-Marchienne

HENDERICKX, H. K.

Onderzoekscentrum voor Voeding
Faculteit van de Landbouwwetenschappen
Rijksuniversiteit Gent
Proefhoevestraat 10/12
B-9230 Melle

HUYBENS, E.

Faculteit der Landbouwwetenschappen
Katholieke Universiteit Leuven
Kardinaal Mercierlaan 92
B-3030 Heverlee-Leuven

LALOUX, D.

Représentation Permanente de la Belgique
Rue Belliard 62
B-1040 Bruxelles

LEDERER, A.

Rue de la Tarentelle 15
B-1080 Bruxelles

MAES, F.

CIDAT
Musée Royal de l'Afrique Centrale
Steenweg op Leuven 13
B-1980 Tervuren

MARÉCHAL, R.

Faculté des Sciences agronomiques
B-5800 Gembloux

MATHIEU, P.

Rue des Annettes 17
B-1348 Louvain-La-Neuve

MORTELmans, J.

Prins Leopold Instituut voor Tropische Geneeskunde
Nationalestraat 155
B-2000 Antwerpen

PELERENTS, C.

Faculteit van de Landbouwwetenschappen
Rijksuniversiteit Gent
Coupure 653
B-9000 Gent

SOKAL, R.

Rue du Marteau 55
B-1040 Bruxelles

SYMOENS, J.-J.

Académie royale des Sciences d'Outre-Mer
Rue Defacqz 1 bte 3
B-1050 Bruxelles

SYS, C.

Faculteit van de Wetenschappen
Rijksuniversiteit Gent
Ledeganckstraat 35
B-9000 Gent

TOLLENAERE, C.

Collectif «Stratégies Alimentaires»
Quai du Commerce 9
B-1000 Bruxelles

TOLLENS, E. F.

Faculteit van de Landbouwwetenschappen
Katholieke Universiteit Leuven
Kardinaal Mercierlaan 92
B-3030 Heverlee-Leuven

VAN DER STEEN, D.

Collectif «Stratégies Alimentaires»
Quai du Commerce 9
B-1000 Bruxelles

VAN DOORN, M.

Administration Générale de la Coopération au Développement
1^{ère} Direction Générale
Secteur Sahel
Place du Champ de Mars 5 bte 57
B-1050 Bruxelles

VAN LANDUYT, R.

Administration Générale de la Coopération au Développement
Place du Champ de Mars 5 bte 57
B-1050 Bruxelles

Vis, H. L.

École de Santé Publique
Université Libre de Bruxelles
Campus Érasme, CP 590
Route de Lennick 808
B-1070 Bruxelles

WOUTERS, L.

c/o COPIBO
Naamsesteenweg 573
B-3030 Heverlee-Leuven

BURUNDI**SAHINGUVU, S.**

Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage
Direction Générale de la Planification Agricole et de l'Élevage
B.P. 1850
Bujumbura

ESPAGNE

BADIOLA NAVARRO, I. J.

Dirección General de la Política alimentaria
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
Po. Infanta Isabel 1
E-28014 Madrid

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

BERG, E.

Elliot Berg Associates
907 Duke Street
Alexandria
Virginia 22314

REUTLINGER, S.

World Bank
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433

FRANCE

BERGASSOLI, M.

Bureau de l'Agriculture et des Forêts
Ministère de la Coopération
20, rue Monsieur
F-75700 Paris

DUAULT, Y.

Bureau pour le Développement de la Production Agricole (BDPA)
Immeuble «Le Béarn»
27, rue Louis Vicat
F-75738 Paris Cedex 15

LUCEY, T.

Fédération Internationale des Producteurs Agricoles
21, rue Chaptal
F-75009 Paris

GHANA

DAPAAH, K.

Planning Services (ERPS)
Ministry of Agriculture
P.O. Box M37
Accra

KURANCHIE, P.A.

Ghana Food Distribution Corporation
P.O. Box 4245
Accra

WOBIL, J.

Ghana Seed Company Ltd.
P.O. Box 7
Trade Fair Site
Accra

GRANDE-BRETAGNE

EVANS, A.

Institute of Development Studies (IDS)
University of Sussex
Brighton BN1 9RE (England)

HARRIS, B.

Department of Human Nutrition
London School of Hygiene and Tropical Medicine
Keppel Street (Gower Street)
London WC1E 7HT (England)

LIPTON, M.

Institute of Development Studies (IDS)
University of Sussex
Brighton BN1 9RE (England)

GRECE

EFSTATHIOU, I.

Ministère de l'Agriculture
Acharnon Street 2
10176 Athènes

ITALIE

ALESSANDRONI, A.

Facoltà di Economia e Commercio
Università di Roma
Viale Castro Laurenziano 9
I-00161 Rome

CAVALLI SFORZA, L. T.

Sezione Nutrizione Umana
Istituto Nazionale della Nutrizione
Via Ardeatina 546
I-00179 Rome

PEETERS, J. P.

Programme Alimentaire Mondial
FAO
Via delle Terme di Caracalla
I-00153 Rome

SIVINI, G.

Università degli Studi della Calabria
Dipartimento di Sociologia e Scienza Politica
I-87036 Arcavacata di Rende (Cosenza)

SORRENTI, D.

Département pour la Coopération au Développement
Ministero degli Affari Esteri
Rue Salvatore Contarini 35
Rome

KENYA

CLIFT, F. C.

Delegation of the Commission of the European Communities in the Republic
of Kenya
P.O. Box 45 119
Nairobi

MATATA, J. B. W.

Ministry of Agriculture and Livestock Development
Kilimo House
P.O. Box 30 028
Nairobi

MBURU, J.

National Cereals Produce Board
P.O. Box 30 586
Nairobi

NJOROGE, P.C.

c/o Delegation of the Commission of the European Communities in the
Republic of Kenya
P.O. Box 45 119
Nairobi

MALI

COELO, S.

Ministère de Tutelle des Sociétés et Entreprises d'État
B.P. 1626
Bamako

KAMISSOKO, S.

Direction Nationale de la Planification
Ministère du Plan
B.P. 2426
Bamako

TRAORE, M. K.

Secrétariat CESA
Institut d'Économie Rurale
B.P. 258
Bamako

NIGER

ADEHOSSI, J.

Direction de l'Analyse Économique au Ministère du Plan
B.P. 862
Niamey

ARIDOUANE, I.

Office des Produits Vivriers du Niger
B.P. 474
Niamey

SANDA, M.

Ministère de l'Agriculture
B.P. 241
Niamey

PAYS-BAS

JAIN, H. K.

International Service for National Agricultural Research (ISNAR)
P.O. Box 93375
2509 AJ La Haye

OOMEN, A.

c/o Ministry of Foreign Affairs
P.O. Box 20 061
2500 EB La Haye

VAN DUK, M. D.

Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT)
Mauritskade 63
1092 AD Amsterdam

VINK, N. H.

Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT)
Mauritskade 63
1092 AD Amsterdam

RWANDA

BAZIHIZINA, C.

Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et des Fôrets
B.P. 621
Kigali

MUNYAMASOKO, J. D.

Ministère de la Santé et des Affaires sociales
B.P. 84
Kigali

SINAMENYE, A.

Inspection et Contrôle des Projets du Ministère du Plan
B.P. 46
Kigali

TANZANIE

AMANI, H.

Department of Economics
University of Dar-es-Salaam
P.O. Box 35 045
Dar-es-Salaam

LUJUO, E. A.

Simba Rice Farm Manager
Msimba Foundation Seed Farm
P.O. Box 78
Kilosa

MDADILA, J. M.

c/o Ministry of Agriculture and Livestock Development
P.O. Box 9192
Dar-es-Salaam

ZAIRE**BINSIKA BI MAYALA**

Service de la Production végétale
Département de l'Agriculture et du Développement rural
B.P. 8722
Kinshasa

LOFULO WAYELA

Service de l'Encadrement rural
Département de l'Agriculture et du Développement rural
B.P. 8722
Kinshasa

VANGU LOBE

Cabinet du Commissaire d'État à l'Agriculture et au Développement rural
c/o Délégation des Communautés Européennes
Avenue des Trois Z 71
B.P. 2000
Kinshasa

SÉANCES DU 3 NOVEMBRE 1986

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 21-23 (1988)

Original : Français

ALLOCUTION DU PRÉSIDENT

PAR

V. DRACHOUSSOFF *

Je suis heureux de vous souhaiter la bienvenue à ce Séminaire sur les Stratégies alimentaires et nutritionnelles, organisé conjointement par le Centre technique de Coopération agricole et rurale et par l'Académie royale des Sciences d'Outre-Mer.

Je ne me risquerai pas à traiter en quinze minutes un sujet que nous mettrons cinq jours à explorer ; je me cantonnerai donc dans le jardin confortable des idées générales.

Une citation remontant à un lointain passé scolaire pourrait servir d'introduction à ce Séminaire : «*Primum vivere, deinde philosophari*». Il est bon de rappeler en notre siècle dogmatique ce fruit du pragmatisme romain. Nous avons cru que le verbe, l'écrit et le calcul suffiraient pour abolir les pesanteurs humaines et les contraintes du milieu. Dans le vide creusé par la désagrégation progressive des sociétés rurales traditionnelles, les court-circuits verbaux et mentaux ont trouvé un terrain facile. Le cheminement patient des vrais bâtisseurs a été déconsidéré et négligé.

Si nous voulons que ce Séminaire aboutisse à des résultats concrets, veillons bien à choisir correctement notre altitude de croisière : ni le rase-motte, pour conserver le sens des perspectives ; ni la stratosphère, pour déceler les difficultés du terrain.

Permettez-moi d'exprimer le voeu que nous gardions, tout au long de cette semaine, le sens du possible et le contact avec la réalité. Ceci, bien entendu, sans sacrifier les objectifs à long terme et les grandes ambitions.

* Président du Séminaire, Membre de l'Académie ; Rue Gén. MacArthur 48, B-1180 Bruxelles (Belgique).

En premier lieu, nous devons accepter que notre pouvoir d'intervention a des limites.

Limites de la *plasticité* du paysan. Le paysan est souvent plus ouvert à l'innovation que celui qui l'«encadre», mais pas à n'importe quel prix. Les objets, les gestes et les activités qui, pour nous, sont sociologiquement neutres, sont chargés pour lui de signification culturelle, voire religieuse. Certains jours de semaine sont interdits de travail ; certains aliments ne peuvent être consommés par tel ou tel groupe social ; certaines terres sont bloquées. Et les systèmes agricoles complexes et ingénieux que le paysan a élaborés méritent d'être pris en considération. Une politique alimentaire et nutritionnelle qui ignorerait les pratiques traditionnelles, les leviers et les freins des comportements paysans risque d'échouer, quelle que soit l'excellence, indispensable par ailleurs, de ses bases scientifiques et économiques.

Limites de notre *expérience*. Les leçons de l'expérience – et nous n'en manquons pas dans cette salle – n'ont pas une valeur absolue puisque, en matière agricole, la plupart des faits d'expérience sont interprétables et donc subjectivables.

Limites de notre *stratégie*. Pour mériter son nom, une stratégie postule une connaissance et une maîtrise de l'environnement physique et humain que nous sommes loin de posséder. Notre stratégie contient donc une assez large part d'indétermination et d'empirisme.

Limites du *volontarisme*. Le volontarisme, si souvent invoqué et parfois pratiqué dans les pays neufs, n'a jamais très bien réussi en agriculture : ce que je résumerai en deux boutades : il ne suffit pas de parler au maïs pour le faire pousser ; l'incantation et l'inspiration ne remplacent pas la transpiration.

En *deuxième lieu*, nous éviterons de négliger ou de confondre des notions essentielles : par exemple, méconnaître le nutritionnel ou le subordonner à l'alimentaire ; confondre les besoins alimentaires globaux – dont la satisfaction est un impératif social et moral – et la demande solvable, dont l'accroissement est une condition du développement rural et donc d'une meilleure alimentation.

En *troisième lieu*, nous essayerons de ne pas compartimenter des problèmes qui sont fondamentalement liés : par exemple, séparer le culturel du technico-économique ; isoler l'alimentaire et le nutritionnel de la problématique globale du développement ; se focaliser sur l'augmentation de la production alimentaire sans créer de demande solvable pour les surplus ; privilégier la recherche et la planification, sans veiller à la qualité de la réalisation.

Telles sont les réflexions préliminaires que je me suis permis de partager avec vous. Je remercie les auteurs des communications et tous les spécialistes

qui voudront bien nous faire bénéficier de leur savoir et de leur expérience ; je remercie aussi l'assistance qui saura, je l'espère, poser des questions concrètes et provocantes ; je remercie enfin le Centre technique de Coopération agricole et rurale et l'Académie royale des Sciences d'Outre-Mer qui ont conçu et organisé ce Séminaire, et la Commission des Communautés économiques européennes qui a mis à notre disposition ces locaux et les facilités de traduction. Je souhaite que ce Séminaire nous donne l'occasion, sinon de résoudre les problèmes que nous abordons aujourd'hui, du moins de mieux les situer et de les attaquer avec plus d'efficacité.

Je vous remercie de votre attention.

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 25-32 (1988)

Original : Anglais

STRATÉGIES ALIMENTAIRES : L'EXPÉRIENCE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

PAR

F. J. VAN HOEK *

1. Introduction

L'alimentation est un besoin vital de l'homme et une nutrition adéquate est universellement considérée comme un droit humain fondamental. Toutefois, en dépit du fait que les ressources agricoles mondiales et les technologies actuellement connues suffisent amplement à assurer une alimentation équilibrée à chacun, une importante partie de la population mondiale souffre d'une très grave sous-alimentation.

La coopération au développement de la Communauté européenne accorde de longue date une attention toute particulière à l'agriculture et au développement rural, et l'approche de la stratégie alimentaire n'a fait qu'amplifier cet intérêt depuis 1981. Permettez-moi de décrire l'origine du concept de stratégie alimentaire et la façon dont il a orienté la coopération au développement de la Communauté européenne vers une approche plus cohérente des questions alimentaires.

Mais avant toutes choses, je voudrais souligner qu'il n'existe aucun calque d'une stratégie alimentaire applicable dans tous les cas. Toutefois, je pense qu'il importe d'exprimer clairement l'objectif d'une stratégie alimentaire qui est le suivant : contribuer d'une manière cohérente à un système alimentaire qui garantit l'accès tout au long de l'année et à toute la population

* Directeur des Actions de Développement ; Direction Générale du Développement (DG VIII), Commission des Communautés européennes, Rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles (Belgique). — Actuellement : Directeur Général du Centre européen de Gestion de Politiques de Développement ; O.L. Vrouweplein 21, 6211 HE Maastricht (Pays-Bas).

(tant urbaine que rurale, mais également les groupes plus vulnérables) à une alimentation de qualité et en quantité suffisante.

Garantir l'accès à l'alimentation signifie que les gens doivent disposer de ressources adéquates au sens large du terme, soit pour produire des aliments, soit pour en obtenir en échange d'autres choses. Ce qui implique que les stratégies alimentaires sont axées non seulement sur les questions de production mais également sur le problème de la distribution des revenus.

2. Origine du concept des stratégies alimentaires

Au cours de la période qui a suivi l'indépendance, de nombreux pays en voie de développement percevaient l'agriculture comme une source financière pour l'industrialisation et le développement urbain. La production agricole était considérée comme une chose acquise. Les zones rurales étaient assimilées à des réservoirs de main-d'œuvre excédentaire qui pouvait être affectée à d'autres fins sans diminuer la production agricole. Les ressources furent drainées, sous de nombreuses formes, de l'agriculture vers le reste de l'économie et seule une infime fraction des fonds publics fut investie dans l'agriculture. L'infrastructure de base, héritage partiel de l'ère coloniale, montrait un net penchant urbain. Les systèmes existants de soutien de la production agricole par le biais de la recherche, de la vulgarisation ou du crédit favorisaient généralement les cultures commerciales, au détriment des cultures alimentaires, et profitaiient davantage aux agriculteurs commerciaux qu'aux rares fermiers produisant pour leur propre consommation.

Dans l'ensemble, la production alimentaire fut découragée pendant une période marquée par une forte expansion démographique, entraînant un accroissement rapide de la demande et du besoin de produits alimentaires.

Cependant, les denrées alimentaires étaient disponibles sur le marché mondial à des prix relativement bas et la demande urbaine pouvait être satisfaite sans trop de difficulté en augmentant les importations souvent moins coûteuses que les produits locaux, en raison, notamment, des politiques fiscales et monétaires inadaptées.

La crise alimentaire mondiale de 1972-1974 mit en exergue la dramatique vulnérabilité du système alimentaire de nombreux pays. Suite à cette crise, le Sahel, l'Éthiopie et le Bangladesh furent assaillis par le fléau de la famine. Les prix alimentaires mondiaux se multiplièrent par deux en un très court laps de temps, tandis que les prix pétroliers passèrent à plus du double, entraînant des effets catastrophiques sur les prix des intrants agricoles.

La communauté internationale répondit à cette crise en augmentant la part des fonds de coopération au développement affectés à l'agriculture et en

détournant, au sein du monde agricole, l'attention des cultures commerciales pour la porter vers les cultures alimentaires.

Cette mesure fut également appliquée à la CEE bien qu'elle accordât depuis toujours une part plus importante à l'agriculture que de nombreux autres donateurs. En effet, l'aide octroyée par la CEE à l'agriculture est passée de quelque 15% au début des années 60 à plus de 30% aux environs de 1980.

En dépit de ce regain d'intérêt pour l'agriculture, les tendances fondamentales sous-jacentes à la situation alimentaire (production, consommation et importations) n'ont pas changé et l'on s'est progressivement rendu compte qu'un simple octroi de fonds supplémentaires à l'agriculture ne résolvait pas les problèmes.

Peu à peu, l'attention s'est tournée vers le rôle vital que joue «l'environnement politique» dans lequel sont enfouis les projets agricoles. Une augmentation des fonds alloués au projet ne sert à rien si l'environnement politique fournit constamment aux producteurs et négociants agricoles de faux signaux et de mauvaises compensations.

En 1981, la CEE a lancé un «Plan de lutte contre la faim dans le monde». Ce plan avait pour principal objectif de contribuer à la formulation et à la mise en œuvre de stratégies alimentaires.

L'initiative communautaire ne doit pas être isolée des autres efforts visant à améliorer la situation alimentaire. Le Conseil mondial Alimentaire (FAO), en tant que forum politique, a fermement plaidé en faveur d'une approche cohérente de la stratégie alimentaire. En 1980, l'Organisation de l'Unité africaine a approuvé le plan Lagos qui témoignait d'un glissement sensible de l'attention vers les questions de développement rural et de sécurité alimentaire, encore accentué dans les rapports préparés par l'OUA en vue de la session spéciale de l'Assemblée Générale de l'ONU sur l'Afrique, en mai dernier. De nombreuses agences de développement bilatérales et multilatérales ont récemment testé de nouvelles méthodes visant à accroître l'efficacité de la coopération agricole et rurale.

3. Questions fondamentales abordées dans les stratégies alimentaires

Depuis 1982, la Communauté européenne soutient une stratégie alimentaire dans quatre pays africains : le Mali, le Rwanda, la Zambie et le Kenya. Bien que nombre de particularités essentielles de ces pays soient fondamentalement différentes, cette expérience de la stratégie a attiré l'attention sur plusieurs sujets communs.

Le programme de ce Séminaire prévoit des exposés hautement intéressants relatant l'expérience pays par pays. C'est pourquoi je me bornerai à quelques observations sur les principaux thèmes communs :

1. Des *stimulants adéquats aux agriculteurs*, ou en d'autres termes une juste récompense des efforts consentis en matière de production alimentaire, sont indispensables à la croissance agricole, quel que soit le système économique. Dans de nombreux pays, les prix agricoles ont été comprimés au niveau de l'exploitation par toute une série de mécanismes (ex. contrôles des prix, taxes à l'exportation, taux de change surévalué, etc.). Dans bien des cas, les mêmes mécanismes ont fait monter en flèche les prix non agricoles (ex. engrais, outillage, produits de consommation de base). Des stimulants inadéquats ont été à l'origine du déficit de l'agriculture commerciale et ont incité les agriculteurs à se limiter à l'autoconsommation ou à émigrer vers la ville.

2. Les stimulations tarifaires sont étroitement liées à l'*efficacité du système de marketing*. Un marketing efficace implique que les marges entre ce que les agriculteurs reçoivent et le prix payé par les consommateurs sont le reflet réel des coûts de transport, de traitement et de stockage.

Très souvent, les agences parastatales et de marketing, détenant un monopole officiel sur le commerce céréalier, étaient les organes exécutifs d'une politique de prix rigide visant à maintenir les prix alimentaires à un faible niveau au lieu de se concentrer sur la réglementation des prix de façon à protéger tant les producteurs que les consommateurs. En conséquence, l'excédent commercialisable des agriculteurs a diminué et les agences parastatales se sont vues contraintes d'importer des produits alimentaires, que ce soit sous une forme commerciale ou dans le cadre d'une aide alimentaire, pour continuer à alimenter les villes en quantité suffisante.

3. Des stimulants adéquats et un marketing efficace sont indispensables à la croissance agricole. Il convient toutefois d'y ajouter des *services de support agricole* tels que : recherche, vulgarisation, programmes de crédit et systèmes de fourniture de facteurs de production. La recherche devrait davantage se concentrer sur les aliments de base résistant à la sécheresse tels que le sorgho et le mil. Des programmes de crédit et des systèmes de fourniture de facteurs de production devraient être mis à la disposition des petits agriculteurs et l'accès à de tels systèmes devrait également être garanti aux femmes du fait qu'elles jouent un rôle essentiel dans la production alimentaire. La création d'institutions procurant ces services est une tâche difficile et très longue. C'est pourquoi les résultats des stratégies alimentaires ne seront perceptibles qu'à long terme.

4. La stratégie alimentaire, une méthode de coopération au développement

L'approche des stratégies alimentaires telle qu'elle est préconisée par la Communauté européenne a stimulé bon nombre de changements méthodologiques visant à accroître l'efficacité de la coopération au développement :

Les stratégies alimentaires ont encouragé la coopération au développement à se *concentrer* davantage sur les objectifs fondamentaux liés à la situation alimentaire. Cette concentration va à l'encontre des tendances à la dispersion des ressources externes tant sur le plan géographique que sectoriel et réduit ainsi l'impact des projets et programmes.

Les stratégies alimentaires ont fourni le cadre nécessaire à une meilleure *intégration des différents instruments de coopération*, notamment en ce qui concerne le soutien des projets ou programmes, d'une part, et l'aide alimentaire d'autre part. Il s'agit là d'un point essentiel parce que les critiques selon lesquelles l'aide alimentaire, si elle n'est pas adéquatement exploitée, peut nuire aux efforts de production agricole, ont été à l'origine de l'approche des stratégies alimentaires.

Le principal mécanisme de l'intégration de l'aide alimentaire à d'autres programmes d'aide au développement rural consiste à utiliser des fonds de contrepartie pour financer le composant local des projets de développement rural. Ces dernières années, la Communauté a introduit d'autres possibilités facilitant l'utilisation de l'aide alimentaire pour soutenir les stratégies alimentaires : ex. opérations triangulaires (c.-à-d. achats de produits alimentaires dans des pays en voie de développement qui seront octroyés à titre d'aide à d'autres pays), actions de substitution (c.-à-d. remplacer l'aide alimentaire par une aide financière), et le développement de dispositions d'aide alimentaire pluriannuelles.

Un autre aspect méthodologique de l'approche des stratégies alimentaires est l'amélioration de la *coordination* entre les donateurs. Une meilleure coordination permet d'économiser les ressources. Dans les pays où la CEE a accordé son soutien aux stratégies alimentaires, toute une série de comités de coordination et de groupes de travail techniques ont été mis en place afin de réunir les différents ministères et organes publics, d'une part, et les principaux donateurs soutenant l'agriculture, d'autre part.

Une certaine forme de *dialogue politique* constitue également un aspect essentiel de l'approche stratégique alimentaire. Un dialogue axé sur les changements politiques requis pour améliorer l'*«environnement du projet»* s'avère indispensable pour augmenter les chances de succès des projets de

développement rural. Instaurer un dialogue efficace n'est toutefois pas chose aisée. Un processus d'apprentissage est nécessaire afin de déterminer le degré de spécificité requis des questions à traiter.

5. Stratégies alimentaires et Troisième Convention de Lomé

La Troisième Convention de Lomé, qui est entrée en vigueur le 1^{er} mai 1986, généralise et intègre plusieurs aspects de l'approche stratégique alimentaire. La coopération au développement dans le cadre de la Troisième Convention de Lomé se concentrera autant que possible sur un ou plusieurs secteurs selon les priorités fondamentales des pays concernés. Un processus de programmation rigoureusement structuré, qui s'est à présent instauré dans pratiquement tous les États ACP, assure la cohésion des activités de coopération (au sens large) de la CEE.

Ce *processus de programmation* sert de cadre à la consultation et au dialogue sur les mesures politiques — notamment en ce qui concerne la situation alimentaire — jugées indispensables au succès des projets et programmes dans la zone de concentration. Il sous-tend également la coordination parce qu'il favorise le dialogue non seulement avec les agences gouvernementales nationales mais aussi avec les agences d'aide bilatérale ou multilatérale. Le processus de programmation débouche sur un *programme indicatif* qui définit la zone de concentration et décrit les engagements réciproques de l'État ACP et de la Communauté européenne. Ce programme indicatif ne comprend encore aucune description des actions concrètes.

6. Évaluation

Il est impossible d'évaluer l'approche d'une stratégie alimentaire de la même manière qu'un projet ou un programme particulier. L'initiative communautaire ne peut être isolée des autres initiatives des pays concernés ou des autres agences de développement. Par ailleurs, des facteurs exogènes affectent fortement la situation alimentaire au niveau national (ex. sécheresse 83-85, fluctuations des taux de change et des taux d'intérêt, fluctuations des prix des marchandises, etc.).

Tous ces facteurs se répercutent dramatiquement sur la situation économique et alimentaire de certains pays. En outre, l'effet des réformes politiques ne sera pleinement perceptible qu'à long terme.

L'amélioration des stimulants aux agriculteurs et la libéralisation du commerce céréalier ont fait la force de l'approche des stratégies alimentaires.

Par ailleurs, les stratégies alimentaires ont contribué à une meilleure intégration de l'aide alimentaire aux autres formes de coopération au développement. Dans de nombreux pays, l'aide alimentaire est importante pour faciliter la période de transition durant laquelle les ajustements structurels ont des effets négatifs sur le pouvoir d'achat de certains groupes de citoyens et les effets positifs sur la disponibilité alimentaire ne sont pas encore significatifs (il faut un certain temps avant que l'amélioration des stimulants aux agriculteurs n'entraîne des surplus commercialisables substantiels). La coordination entre les donateurs et les gouvernements des pays bénéficiaires, notamment sur le terrain, a également progressé, quoique dans une moindre mesure qu'initialement prévu.

Le dialogue politique, s'il est mené d'une manière pragmatique et non coercitive, a démontré qu'il pouvait être appliqué à plus grande échelle dans le processus de programmation de Lomé III.

Il importe également de mentionner les secteurs dans lesquels aucun progrès ne s'est fait jour. Ce séminaire offre une occasion unique d'examiner les raisons pour lesquelles il a été difficile de réaliser des progrès sur certains aspects particuliers. On constate que le côté de la demande du problème alimentaire a été relativement négligé. On s'est non seulement insuffisamment préoccupé des groupes vulnérables mais également de la création d'un marché stable pour les cultures traditionnelles comme le sorgho, le mil et le manioc. Les systèmes de transformation et de marketing sont généralement inadéquats, voire inexistant, pour ces cultures. Les efforts consentis dans le cadre de la stratégie alimentaire ne se sont peut-être pas suffisamment concentrés sur les organisations agricoles, notamment celles représentant les petits producteurs et les femmes.

La réforme de la politique alimentaire devrait se baser sur une analyse approfondie de la situation alimentaire. Un exercice qui ne peut se faire sans détours du fait que les questions alimentaires sont liées à des questions beaucoup plus larges comme le taux de change, la politique monétaire et fiscale, la dégradation de l'environnement et la rapide croissance démographique. La capacité d'instaurer un dialogue politique constructif et de formuler des mesures de réforme politique idéales ne va pas de soi ; il faut investir dans la capacité de gérer une politique afin d'éviter un «dialogue de sourds». Dans ce contexte apparaît aussi un besoin de statistiques alimentaires et agricoles plus précises. Enfin, il importe de reconnaître que (surtout en Afrique) la sécurité alimentaire ne doit pas exclusivement être instaurée à l'échelle nationale, mais de préférence, dans un cadre multinational plus large. Les liens commerciaux entre les pays africains qui, à présent, sont désespérément précaires doivent être renforcés.

La coopération ou l'intégration économique entre les pays est un processus ardu mais, bien sûr, c'est un processus dont la Communauté européenne a une longue expérience qu'elle est prête à partager avec d'autres groupes de pays. En fait, plusieurs actions sont d'ores et déjà en cours par lesquelles la CEE soutient les efforts de coopération africains (ex. SADCC, CILSS, PTA).

7. Conclusions

Pour terminer, je voudrais dire quelques mots sur l'état actuel de la situation alimentaire dans le monde. Comme vous le savez certainement, cette année a vu se dessiner d'importantes améliorations par rapport à 1984 et 1985, au cours desquelles de très graves pénuries ont affecté le continent africain. Néanmoins, il convient d'ajouter que les tendances à long terme du secteur alimentaire que j'ai brièvement décrites et qui ont été à l'origine de l'approche des stratégies alimentaires n'ont pas encore été englouties. Il n'y a donc aucune raison d'être satisfait.

Même le succès à court terme enregistré dans certains pays sous la forme d'une récolte exceptionnelle a fait ressortir certaines faiblesses du système alimentaire qui étaient restées cachées jusqu'à l'an dernier (ex. capacité de stockage et de préservation des récoltes et problèmes financiers rencontrés par les agences de marketing pour récompenser rapidement les agriculteurs de leurs efforts). En d'autres termes, une approche intégrée à l'égard de l'alimentation reste indispensable.

L'approche des stratégies alimentaires a démontré la capacité de la Communauté d'adapter et d'intégrer plusieurs instruments pour répondre au besoin à long terme d'enrayer le problème de la faim dans le monde.

J'espère que les différents exposés et débats de ce Séminaire permettront à chacun de mieux cerner la problématique et renforceront la volonté de tous de s'attaquer de front à ce phénomène inacceptable de la faim.

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 33-36 (1988)

Original : Français

ALLOCUTION DU REPRÉSENTANT DU GROUPE DES ÉTATS ACP

PAR

Son Excellence Seydina Oumar Sy *

Je voudrais tout d'abord adresser mes remerciements à l'Académie royale des Sciences d'Outre-Mer ainsi qu'au Centre technique de Coopération agricole et rurale de nous faire l'honneur de prendre la parole à l'occasion de l'ouverture de ce Séminaire sur les Stratégies alimentaires et nutritionnelles.

L'honneur m'incombe de m'adresser à vous parce que je suis le Président du Sous-Comité qui s'occupe des questions agricoles au sein des ACP et c'est à ce titre que je vais vous exposer quelques-unes de nos préoccupations.

La stratégie est d'abord une définition des voies et moyens. Je crois que l'objectif en matière alimentaire a été fixé par l'O.U.A. après un constat, un constat d'échec que nous devons méditer.

Mon ami F. J. van Hoeck a dit tout à l'heure qu'effectivement, le problème de la famine et des stratégies alimentaires concerne beaucoup plus l'Afrique. *A contrario*, cela veut dire également que c'est l'échec le plus cuisant des gouvernements africains. Il faut effectivement relever ce défi en partant d'un constat. A l'heure actuelle, moins de 10% des recettes budgétaires d'un État africain sont consacrées à l'agriculture. D'après les résolutions votées par nos chefs d'État, et approuvées d'ailleurs par la Communauté internationale à l'occasion de la session extraordinaire des Nations Unies, l'objectif est de consacrer au moins 25% des recettes budgétaires au

* Ambassadeur de la République du Sénégal, Président du Sous-Comité chargé des Questions agricoles du Groupe des États ACP ; c/o Secrétariat ACP, avenue Georges-Henri 451-461, B-1200 Bruxelles (Belgique).

développement de l'agriculture. Ceci est extrêmement important, ceci demande des moyens extrêmement importants également. Mais ces moyens commencent d'abord par une mobilisation des populations et de nos gouvernements pour réaliser, pour définir d'abord les objectifs qu'ils veulent atteindre, et pour définir les voies et moyens pour arriver à la réalisation de ces objectifs.

Nous voudrions remercier la Communauté pour l'assistance qu'elle a toujours apportée aux ACP dans la réalisation de ces objectifs.

La Convention Lomé III effectivement dans tous les programmes indicatifs accorde la priorité aux problèmes agricoles.

Ces remerciements ne vont pas cependant sans critiques. Il est vrai que la stratégie d'aide alimentaire a permis de sauver des vies humaines, a permis de figer des situations qui autrement auraient pu se détériorer. Mais cette politique est aussi stigmatisée, car elle peut décourager la production intérieure locale dans la mesure où les paysans, les populations peuvent trouver à moindre frais, des denrées qu'on mettrait à leur disposition.

Autre condition également du succès des stratégies alimentaires, c'est qu'on accorde aux paysans africains une plus juste rémunération de leurs efforts, et c'est tout à fait juste. Mais, quand ces paysans arrivent à un stade de surproduction, alors sur le marché international on dit : «Ah non, là vous devez vendre au prix du marché», ce qui rend notre entreprise d'autant plus difficile qu'entre l'Europe et les États-Unis, il y a une guerre déclarée sur le marché des céréales en particulier, où vous bradez littéralement les prix, rendant ainsi quasiment impossible pour nos pays africains de placer nos surplus dans ces marchés.

Une autre condition de la réalisation du succès des stratégies alimentaires, c'est que les donneurs se concertent et coordonnent leur action. Il est également impérieux que les pays qui définissent des stratégies alimentaires puissent également coordonner leurs politiques, les harmoniser, arriver à une intégration régionale, sous-régionale de ces politiques.

Je voudrais demander – puisque certaines expériences ont été lancées, au Mali, au Kenya, au Burundi, en Zambie – s'il y a seulement eu concertation entre ces pays pour savoir ce qu'a fait l'autre. Je ne le pense pas, et c'est peut-être à l'occasion de ce Séminaire qu'on va apprendre ce qui s'est passé au Mali, ce qui s'est passé au Kenya, ce qui s'est passé en Zambie, mais il n'y a pas osmose entre ces différentes expériences et aussi longtemps que l'on continuera à s'ignorer, on va développer des productions concurrentes au lieu de favoriser l'intégration sous-régionale par le développement du commerce intra-africain. Ceci est extrêmement important.

Autre chose que nous voudrions également livrer à vos réflexions. J'ai dit que la stratégie alimentaire est une question de définition des voies et moyens ; en matière de stratégie nutritionnelle, c'est une question de pédagogie, qui intéresse aussi bien les Africains que les Européens. Je ne veux me référer sur ce point qu'à une chanson humoristique mais qui dit vrai, elle dit : «on est foutu on mange trop», surtout en Europe. Cela veut dire que la stratégie nutritionnelle ne doit pas chercher à maximaliser mais à optimaliser la nutrition, à équilibrer en quelque sorte, et là aussi je crois que les Africains sont interpellés.

Permettez au Sénégalais que je suis, de dire quelques absurdités de notre système, où nous mangeons tous les jours du pain et où nous ne produisons pas un grain de blé, ce qui nous pousse tout le temps à importer du blé. Le Sénégalais mange tous les jours que Dieu fait du riz, du riz au poisson ; du poisson il en a beaucoup, mais du riz, il en consomme 500 000 tonnes et il n'en produit que 125 000 tonnes. Je crois qu'on voit là les axes que devrait avoir l'action politique de nos gouvernements pour qu'ensuite on puisse développer ces productions, promouvoir cette pédagogie nutritionnelle en faisant, en amenant les populations à consommer local, c'est extrêmement important parce qu'il ne s'agit pas seulement de produire pour produire, il faut produire pour consommer et je crois que nous nous aiderions mieux en consommant ce qui est produit chez nous plutôt que d'aller rechercher tout le temps ailleurs.

Nous devons être conscients que le domaine que vous abordez dans ce Séminaire est un des échecs les plus cuisants des gouvernements, en particulier des gouvernements africains.

Il ne faut pas se le cacher, il ne s'agit pas de faire la critique systématique de nos gouvernements, c'est un constat d'échec, et à partir de ce constat d'échec, il vous appartient de définir les voies et moyens réalistes d'arriver à des solutions. Mais je peux vous dire que si vous pensez que le Kenya seul, le Sénégal seul, la Zambie seule, le Togo seul, chaque pays seul, peut arriver à l'autosuffisance alimentaire, c'est un leurre, il faudra, à partir des stratégies, que nous définissions une stratégie qui dépasse le cadre purement étatique et national pour arriver à une stratégie sous-régionale et régionale pour développer le commerce intra-africain. Autrement nous aurons des productions que nous pourrons multiplier mais qui nous resteront sur les bras et cela contribuera à décourager beaucoup plus les paysans et cela va annihiler tous les efforts que nous aurons faits pour les amener à produire plus, à produire mieux parce que si on veut les amener à produire plus et mieux, c'est pour qu'ils puissent vendre et s'ils n'arrivent pas à vendre demain, ils ne feront pas cela parce qu'ils diront : «nous avons été leurrés».

Voilà ce qu'au nom des ACP, je voudrais ici soumettre à vos réflexions – vous voyez que les préoccupations des ACP ne sont pas des préoccupations théoriques, elles ne veulent pas non plus encenser l'action de tel ou tel organisme, ou bien essayer de dédouaner nos États. Nos états ont des responsabilités qu'ils doivent assumer dans ce sens, la Communauté peut nous y aider et la Convention de Lomé offre les moyens de parvenir aux objectifs que nous nous sommes fixés.

Nous devons savoir que les meilleures conventions ne sont que des instruments mis à notre disposition et que les ouvriers, c'est nous-mêmes et c'est au vu de ce que nous ferons de ces instruments que nous pourrons dire : «nous avons réussi» ou «nous avons échoué».

J'espère que votre Séminaire va réussir – c'est tout le bien et tout le succès que je vous souhaite.

Séminaire

Original : Français

Stratégies alimentaires et nutritionnelles

Concepts – Objectifs – Pratique

(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)

Actes publiés sous la direction de

R. Delleré & J. J. Symoens

Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)

Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)

pp. 37-39 (1988)

ALLOCUTION DU SECRÉTAIRE PERPÉTUEL DE L'ACADEMIE ROYALE DES SCIENCES D'OUTRE-MER

PAR

J.-J. SYMOENS *

La production alimentaire et la nutrition des hommes sont des thèmes que l'Académie royale des Sciences d'Outre-Mer a mis à l'ordre du jour de ses activités de façon quasi constante depuis sa fondation. Que ce soit par des communications présentées au cénacle de ses séances de Classes, que ce soit par l'édition de mémoires scientifiques sur ces sujets ou bien encore par l'organisation de symposiums où ces thèmes sont développés et débattus en public, l'Académie a montré en toutes circonstances combien ces problèmes retenaient son attention.

Mais depuis quelques années, l'Académie a voulu mettre plus directement encore l'expérience de ses membres et l'autorité de sa tribune au service de la diffusion des connaissances et de l'échange des idées dans le domaine des stratégies alimentaires. Le 1^{er} octobre 1982, le Secrétariat d'État belge à la Coopération au Développement lui demandait de l'aider dans la recherche d'une Approche scientifique de la Stratégie alimentaire d'un pays en voie de développement, en prenant pour exemple le Zaïre. Pour répondre à cette demande, l'Académie constitua une Commission de 30 membres appartenant à ses trois Classes, dont les contributions furent rassemblées, coordonnées et finalement rédigées par trois spécialistes, tous trois présents ici ce jour, sous la forme d'un rapport qui fut remis le 30 juin 1983 au Secrétaire d'État à la Coopération au Développement. Ce rapport visait à

* Secrétaire Perpétuel de l'Académie ; Académie royale des Sciences d'Outre-Mer, Rue Defacqz 1 boîte 3, B-1050 Bruxelles (Belgique).

apporter l'appui hautement multidisciplinaire de l'Académie aux personnes et aux institutions qui définissent, élaborent et mettent en œuvre la politique belge de coopération. D'emblée, ce rapport fut adopté comme document de base par le groupe de travail chargé par le Secrétariat d'État de l'examen des projets belgo-zaïrois de coopération dans le domaine agricole et alimentaire.

Mais je suis de ceux qui pensent que lorsqu'il s'agit de l'œuvre de coopération avec l'Outre-Mer, l'Académie se doit d'aller plus loin : elle doit, selon moi, aller résolument à la rencontre des besoins, exprimés ou non, des populations du Tiers Monde. Et de par sa nature d'institution de haut niveau scientifique, se situant en dehors des intérêts particuliers et à l'abri des passions politiques, l'Académie royale des Sciences d'Outre-Mer est un forum particulièrement serein pour le dialogue Nord-Sud.

C'est bien dans cet état d'esprit de dialogue que s'ouvre ce jour le Séminaire que nous organisons conjointement avec le Centre technique de Coopération agricole et rurale. La convergence de nos buts devait inévitablement conduire notre Académie à une collaboration qui n'a cessé de se renforcer avec cette organisation œuvrant à l'interface même des États de la Communauté Européenne et du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Tous ensemble, nous allons, pendant une semaine, essayer de définir le concept de stratégie alimentaire et nutritionnelle, d'en préciser les objectifs et, surtout, à la lumière des expériences réalisées, des réussites enregistrées, des échecs constatés, dans une dizaine de pays africains très divers, de dégager les conditions de leur mise en œuvre concrète, réaliste.

Une compréhension semblable du sens des mots est une condition nécessaire de la fécondité d'un dialogue. Sans nous laisser prendre au piège d'un byzantinisme stérile, il conviendrait que nous arrivions à cerner dans des limites, sans doute non identiques ni rigides, mais du moins assez comparables, la notion même de stratégie alimentaire et nutritionnelle, à savoir le plan de mobilisation des moyens nécessaires pour déterminer les facteurs multiples qui permettront à une population de disposer d'une production alimentaire suffisante et d'atteindre un état nutritionnel satisfaisant.

Nul ici ne se dissimule la complexité de l'élaboration d'une telle stratégie. Il ne suffit pas seulement de produire, d'acheminer, de distribuer des vivres. Il faut aussi améliorer substantiellement les conditions d'hygiène, de santé, de préparation des aliments, qui permettent une meilleure utilisation de la nourriture. Il faut également ménager le futur, c'est-à-dire respecter l'environnement et conserver les ressources naturelles, y compris leur potentiel génétique, prévoir mais aussi maîtriser l'évolution démographique.

Collecte d'une information précise sur la population, sa production agricole et sa situation nutritionnelle, traitement et interprétation des données, planification, mise en œuvre efficace et coordination des programmes d'action, soutien sur tous les plans de la motivation et de la stimulation, orientation judicieuse de la consommation, combien de problèmes se posent là pour la pratique des stratégies alimentaires et nutritionnelles ! Et n'oublions pas non plus le rôle de la recherche scientifique et de la formation : pensons aux performances des variétés de céréales à haut rendement efficacement mises en culture en Inde et au Pakistan. Encore faut-il, si l'on veut que les forces neuves de la production alimentaire améliorent effectivement la situation économique des paysans et la situation nutritionnelle des consommateurs, résoudre les problèmes de la pauvreté, en particulier de la pauvreté rurale, et remédier à certaines structures foncières, financières ou politiques oppressives.

La qualité des experts venus d'Afrique et des pays de la Communauté européenne nous permet d'attendre des échanges de vues fructueux sur toutes ces questions et sans doute bien d'autres encore.

Il me reste l'agréable devoir d'exprimer les remerciements que notre Académie doit à tous ceux qui ont permis cette réunion, et d'abord à l'institution qui nous accueille, la Commission des Communautés européennes, et en particulier sa Direction Générale VIII. Que M. le Directeur van Hoek veuille bien les transmettre tant aux autorités de la Commission qu'à ses propres collaborateurs. Je voudrais dire aussi notre gratitude au Centre technique de Coopération agricole et rurale, et en particulier à M. le Directeur Assoumou Mba et ses collaborateurs, trop nombreux pour que je puisse ici les énumérer tous comme ils le mériteraient : mais que tous sachent le plaisir que nous avons trouvé dans la cordialité de nos réunions tout au long de la préparation conjointe de ces journées. Je joins les remerciements de l'Académie à ceux qui ont déjà été exprimés aux orateurs, aux rapporteurs, à tous les experts et participants dont les rapports et les interventions enrichiront nos débats.

Enfin, je ne pourrais passer sous silence le rôle du Comité d'organisation de ce Séminaire qui, périodiquement, sous la présidence de M. Drachoussoff, a conçu, élaboré, amélioré et affiné le programme qui vous est proposé. Le Comité a droit à notre gratitude, comme je voudrais aussi, à titre personnel, exprimer la mienne vis-à-vis de mes collaborateurs de l'Académie pour leurs prestations intenses et dévouées.

Puisse le Séminaire qui va s'ouvrir être digne de la bienveillance et des dévouements qui l'ont fait naître.

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 41-44 (1988)

Original : Français

ALLOCUTION DU DIRECTEUR DU CENTRE TECHNIQUE DE COOPÉRATION AGRICOLE ET RURALE (CTA)

PAR

D. ASSOUMOU MBA *

En 1980, la production totale de produits alimentaires de base dans les pays ACP s'élevait à près de 73 millions de tonnes. La consommation était, elle, de 81,4 millions soit un déficit de 8,4 millions de tonnes, égal à plus de 10% de la production. Ce qui veut dire qu'il a fallu importer 22 kg de vivres par habitant.

Entre 1960 et 1980, la population des pays ACP a augmenté de près de 147 millions d'habitants, soit un taux de croissance de 2,8% par an. La production des principales récoltes, pendant cette même période, n'a augmenté que de 2%. Et cette augmentation de production s'est faite principalement par l'accroissement des surfaces cultivées et bien peu par l'accroissement des rendements. Par conséquent, si cette tendance se maintient à l'avenir, les pénuries alimentaires devront malheureusement s'aggraver.

L'aide étrangère constitue une portion substantielle des importations alimentaires en Afrique. Une aide céréalière de près de 2 millions de tonnes a représenté en 1981 près d'un quart des importations céréalières. Si les tendances en matière de production et de consommation continuent, le manque d'aide étrangère pour compenser l'évolution rapide du déficit du commerce alimentaire risquera d'entraîner la détérioration de la consommation dans les pays pauvres de ces régions.

* Directeur du Centre Technique de Coopération Agricole et Rurale (CTA) ; P.O.B. 380, 6700 AJ Wageningen (Pays-Bas).

Les importations de 3/4 du déficit alimentaire sont à charge des pays eux-mêmes. Pourront-ils continuer à le faire dans 20 ans, alors que la population aura doublé et qu'il leur faudra payer une autre facture bien lourde aussi, celle de l'énergie ?

Voilà au-delà des mots, des chiffres qui situent la préoccupation des pays africains. Les pays ACP seront-ils capables de se nourrir eux-mêmes ? Voilà le vrai défi de la fin de ce siècle.

Or, ces pays en ont le potentiel. Encore faut-il qu'ils mobilisent toutes les ressources qui sont disponibles et qu'ils conçoivent une approche globale des problèmes alimentaires et nutritionnels. Bref, qu'ils mettent en place des stratégies alimentaires.

De quoi s'agit-il ? Il s'agit de créer les conditions nécessaires pour que les paysans produisent davantage et mieux. Le point de départ, c'est l'adoption par les gouvernements de politiques économiques dynamiques. Ce n'est pas une tâche facile, tant est grande l'imbrication entre tous les facteurs de développement qui doivent chacun être pris en considération.

Il faut donner au paysan des raisons de produire et la certitude qu'il puisse vendre sa production. Mais inciter à produire davantage ne suffit pas, si des mesures complémentaires ne sont pas prises, qu'il s'agisse de l'augmentation de la capacité de stockage, de la mise en place de systèmes d'achat adéquats, de la mise à disposition du producteur en temps opportun des intrants agricoles nécessaires, de l'intégration progressive des producteurs dans un système de crédit rural approprié de l'utilisation accrue de l'énergie, etc.

La politique des prix est au centre du dilemme qui se pose entre la fixation du prix stimulant pour les producteurs et des prix supportables par le consommateur. Il faut mettre en place une politique de consommation visant à recréer en milieu urbain principalement une demande pour les produits transformés locaux, ceci en vue de la création d'un débouché stable pour les produits nationaux.

Accroître la production, c'est aussi utiliser de façon plus rationnelle les ressources disponibles tout en protégeant le milieu naturel ; d'où l'importance de la stimulation de la recherche nationale. Il faut adapter des techniques expérimentées ailleurs avec succès ; d'où l'importance de l'amélioration des échanges d'information. Il faut rendre les structures d'encadrement et de vulgarisation plus efficaces ; d'où l'importance de la formation.

Davantage d'attention doit être accordée à l'intégration de l'aide en vivres dans le cadre des stratégies alimentaires nationales, qu'il s'agisse du soutien aux politiques de stabilisation des marchés, à la formation de réserves stratégiques ou au financement de programmes de production.

Les actions nutritionnelles, particulièrement celles en faveur des groupes vulnérables, doivent compter parmi les préoccupations prioritaires.

La disponibilité de données statistiques fiables conditionne aussi bien la définition de politiques que le suivi de leur mise en œuvre. Il convient donc de renforcer l'appui à la collecte et au traitement de données.

Tous les points que je viens de soulever sont de la compétence des autorités nationales. Cependant, une fois définies les politiques par les pays en développement eux-mêmes, il faut renforcer la coordination entre les différents bailleurs de fonds et développer la concertation avec les autorités de chacun des pays bénéficiaires pour une meilleure efficience de l'assistance extérieure à l'aide alimentaire.

En 1981, la Communauté Européenne et ses États membres ont décidé de supporter la mise en place de stratégies alimentaires dans 4 pays ACP : le Rwanda, le Mali, la Zambie et le Kenya, chacun représentatif pour un groupe d'états africains.

Le rôle du CTA est de favoriser l'échange d'informations ; il nous a donc paru intéressant, 4 ans après la mise en place de ces politiques, de faire le point des acquis de ces expériences afin d'en faire bénéficier les états ACP, avec comme préoccupation majeure d'éviter de reproduire les erreurs commises et de profiter des réussites.

Nous avons invité un certain nombre de pays particulièrement intéressés par le concept des stratégies alimentaires. Nous ne pouvions bien entendu inviter tous les pays concernés, bien que le problème intéresse tous les états ACP. Cependant, les résultats des débats seront largement diffusés auprès de chacun des pays ACP.

Je remercie l'Académie royale des Sciences d'Outre-Mer de Belgique d'avoir bien voulu accepter de collaborer avec le CTA pour l'organisation de ce Séminaire. Les membres de cette auguste institution ont, pour des raisons historiques, une connaissance approfondie des problèmes des pays en développement. Leur contribution sera des plus utiles.

Je remercie la Commission des Communautés Européennes qui nous a soutenu dès le début pour la mise en place de ce Séminaire et à qui nous devons notamment de disposer de ces magnifiques locaux et des installations de traduction simultanée.

Je remercie tous ceux qui sont venus de loin et même de plusieurs continents pour nous faire partager leur point de vue, et nous apporter les acquis de leur expérience.

Je formule le vœu que les travaux que nous allons entreprendre débouchent sur du concret. Car ce séminaire doit être avant tout pragmati-

que. Il a pour objectif de voir comment concrétiser en termes techniques les options définies et comment traduire celles-ci en plans d'action. Si les débats sont conduits dans cette optique, alors les travaux de cette réunion auront atteint leur but : aider les états ACP à faire face à l'avenir et à conquérir leur indépendance alimentaire.

Séminaire

Original : Français

Stratégies alimentaires et nutritionnelles

Concepts – Objectifs – Pratique

(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)

Actes publiés sous la direction de

R. Delleré & J. J. Symoens

Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)

Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)

pp. 45-53 (1988)

DIMENSION DU PROBLÈME NUTRITIONNEL EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

PAR

H. L. Vis *

Le but d'une stratégie nutritionnelle et alimentaire est d'obtenir un état nutritionnel optimal satisfaisant au sein d'une population donnée. Cet état nutritionnel peut être mauvais soit par un état de carence, soit par un état d'excès alimentaire. Dans les pays industrialisés, l'état nutritionnel des populations est généralement préoccupant à cause du problème de l'obésité, des troubles cardio-circulatoires (infarctus du myocarde, hypertension). Que ce soit dans l'une ou l'autre des deux possibilités : carence ou excès, l'état nutritionnel d'un individu ne dépend jamais uniquement des apports alimentaires en quantité ou en qualité, mais de plusieurs autres facteurs. Il s'agit donc toujours d'une situation multifactorielle.

1. Définitions

Dans les pays en voie de développement, le statut nutritionnel des individus est dans la très grande majorité des cas un problème de dé- ou de malnutrition. Il est important de distinguer ou de définir ce que l'on entend par un état de *dénutrition* ou de *malnutrition* car actuellement les vocables regroupent une série de situations pathologiques diverses. Ainsi peut-on individualiser une carence en énergie, une carence en protéines, des carences pour chaque vitamine, des carences en minéraux. Les carences en vitamines

* Membre titulaire de l'Académie, Professeur à l'Université Libre de Bruxelles ; École de Santé Publique, Campus Érasme, B-1070 Bruxelles. — Adresse actuelle : Hôpital universitaire des Enfants Reine Fabiola, avenue J. J. Crocq 15, B-1020 Bruxelles (Belgique).

peuvent être pures en cas de rachitisme ou de béri-béri, par exemple. Les carences en minéraux peuvent également être pures : la carence en iodé au sein d'une population conduit au goitre et au crétinisme endémiques. Dans l'ensemble, pourtant lorsqu'une population souffre de malnutrition, il s'agit souvent de formes complexes d'une maladie pluri-carentielle où prédominent les symptômes de la carence en énergie et de la carence en protéines de bonne qualité auxquelles s'ajouteront certaines carences spécifiques en oligo-éléments, tels le zinc ou le cuivre et/ou en certaines vitamines comme la vitamine A ou les vitamines du groupe B.

La littérature est encore confuse et les spécialistes sont en désaccord à propos de la terminologie à utiliser pour caractériser la malnutrition.

S'il est vrai qu'un même type de malnutrition peut se présenter sous des formes cliniques différentes selon l'âge de l'individu investigué, rien ne s'oppose à distinguer les quatre types de troubles nutritionnels définis ci-après :

1. La malnutrition énergétique, ou dénutrition, ou marasme ;
2. La malnutrition protéique ou kwashiorkor ;
3. Les carences en minéraux (fer, cuivre, zinc, sélénium, ...) ou en minéralloïdes (iode, potassium, magnésium, ...) ;
4. Les carences vitaminiques.

Dans les pays en voie de développement, il est rare de rencontrer une forme pure de malnutrition : les quatre éventualités énumérées ci-dessus sont presque toujours amalgamées, avec soit prépondérance de la malnutrition de type énergétique ou de la malnutrition de type protéique. C'est pourquoi dans la littérature, la dénutrition globale ou énergétique n'est plus dissociée de la malnutrition protéique. L'on englobe le tout sous le vocable de *malnutrition protéo-calorique* (MPC) ou *malnutrition protéo-énergétique* (MPE). Comme plusieurs avitaminoses et/ou carences diverses en minéraux sont associées à la malnutrition protéo-énergétique, les auteurs d'Amérique Centrale préfèrent utiliser le terme de «*maladie pluricarentielle*».

L'effet de la malnutrition diffère chez l'adulte et chez l'enfant puisque ce dernier est un être en croissance. Chez l'adulte un régime hypocalorique équilibré entraîne une perte de poids progressive. Le même type de déficit nutritionnel se traduit chez l'enfant par une adaptation de la croissance dont le rythme se ralentit : les tissus viennent à maturation à un âge chronologique plus avancé que lorsque l'environnement est favorable et l'apport alimentaire adéquat. Nous avons appelé cette situation «*la malnutrition relative*». Une situation de malnutrition relative prévaut généralement dans un milieu pauvre

et elle peut conduire à terme l'ensemble de la population dans un véritable état de *nanisme nutritionnel*. Dans cette situation, le poids et la taille moyens des individus seront déficitaires au regard de leurs potentialités génétiques.

Les deux grandes formes de malnutrition, par carence énergétique et par carence protéique, répondent aux définitions suivantes : la *dénutrition globale* conduit au stade final de marasme par disparition progressive du pannicule adipeux et fonte d'une partie des tissus actifs. C'est l'importance de l'amagrissement du patient qui caractérise son état clinique. Dans sa forme pure, la dénutrition marastique s'observe chez le nourrisson alimenté artificiellement au moyen de lait en poudre très dilué. Il y a une ou deux décennies, cette forme de malnutrition était l'affection la plus fréquemment rencontrée dans les grandes villes des pays en voie de développement (Amérique latine - Afrique). Elle pouvait causer la mort des enfants de moins d'un an dans une proportion de dix à vingt pour cent.

La *malnutrition protéique pure* ou *kwashiorkor* survient chez les enfants, les femmes enceintes ou allaitantes dont l'alimentation fournit une quantité d'énergie soit normale, soit élevée, mais un apport protéique nettement insuffisant : ces individus développent, souvent brutalement, des œdèmes importants sans pour autant que leur pannicule adipeux ne disparaisse.

La grande différence clinique est donc représentée d'une part, par le déficit pondéral en fonction de la taille pour le marasme et d'autre part, par le taux bas des protéines sanguines pour le kwashiorkor. Celui-ci présente également des signes qui lui sont propres : les altérations de la peau et la décoloration des cheveux qui de noirs, par exemple, deviennent blancs ou rouges. Ces signes particuliers pourraient également dépendre de la carence alimentaire en certains oligo-éléments comme le zinc, le cuivre ou encore, le sélénium.

Les causes principales de mortalité de la malnutrition protéo-énergétique sont : 1) l'état de choc circulatoire dû à l'abaissement trop important des protéines du plasma sanguin ; 2) les troubles dans la concentration en électrolytes (= les ions tels le sodium, le potassium, etc. dans les liquides du corps) et de l'équilibre acide-base du sang. Ces troubles sont secondaires à la diarrhée causée par l'atrophie de la muqueuse intestinale ; 3) la carence en certains oligo-éléments (comme le zinc, le cuivre, le sélénium) ; et finalement 4) les surinfections dont chez l'adulte le choléra, les fièvres typhoïdes, la tuberculose et chez l'enfant les infections gastro-entéritiques et la rougeole. Rappelons que la malnutrition protéo-électrolytique entraîne des troubles dans les mécanismes de défense de l'organisme analogues à ceux rencontrés dans le syndrome d'immunodéficience acquise (SIDA).

2. Situation actuelle dans les pays d'Afrique L'autosubsistance – La poussée démographique

Dans les pays en voie de développement, surtout dans le milieu rural, les conditions économiques se rapprochent encore très souvent d'une économie d'autosubsistance. Cela est particulièrement vrai pour l'Afrique noire. Ces économies d'autosubsistance ou à revenu monétaire faible peuvent en Afrique rurale être divisées en deux grands types : le type pastoral et le type agricole. Ces deux types traditionnels sont actuellement en état de crise. La malnutrition est apparue ces derniers temps d'une façon aiguë auprès des populations pastorales. Par contre, chez les civilisations traditionnelles d'agriculteurs, la crise nutritionnelle est plus chronique, la situation se détériorant plus insensiblement.

2.1. LES POPULATIONS PASTORALES

Les populations pastorales avaient, auparavant, une alimentation de bonne qualité, riche en protéines animales : en effet, certaines ne consommaient que le lait, d'autres avaient un régime alimentaire plus varié et consommaient de la viande ou même du poisson. Pour diverses raisons, leur situation nutritionnelle s'est détériorée au cours des deux dernières décennies. Il y a eu incontestablement dans certaines régions, comme au Sahel-Soudan, un accroissement démesuré du nombre de têtes de bétail ce qui a entraîné une érosion du sol avec par endroit apparition d'une désertification notable, il s'en suivit une diminution des pâturages et une régression du bétail.

Dans d'autres endroits, l'accroissement démographique chez les agriculteurs a nécessité l'occupation par les agriculteurs de terres à vocation pastorale. La diminution des pâturages a entraîné une diminution du bétail (hauts-plateaux d'Afrique centrale) ou dans d'autres régions (Sahel-Soudan) a bloqué le processus de transhumance.

La désertification des pâturages disponibles et l'absence d'accès à de nouveaux pâturages occupés par les agriculteurs ont entraîné un état de malnutrition du bétail. L'accroissement rapide des troupeaux d'une part et l'accroissement rapide des populations agricoles ne permettant plus la transhumance, d'autre part, n'ont pu conduire qu'au collapsus de toute une civilisation traditionnelle.

2.2. LES POPULATIONS AGRICOLES

Chez les *agriculteurs traditionnels* vivant dans un régime économique proche de l'autosubsistance, c'est-à-dire, à partir de leur propre production vivrière, on a constaté au cours des deux dernières décennies, une augmentation sensible du taux d'accroissement démographique annuel. Par exemple, au Rwanda, pays essentiellement agricole, le taux d'accroissement démographique annuel est, au cours de la dernière décennie, passé de 2,7 pour cent à 3,3 ou même 3,5 pour cent.

Le paradoxe est que cet emballement démographique se produit au sein de populations rurales dont l'état nutritionnel ne fait que se dégrader. En effet, du point de vue des sciences nutritionnelles, c'est le contraire qui devrait se produire. Nous essayerons d'expliquer le phénomène par après.

L'accroissement démographique a, dans une économie proche de l'autosubsistance, toujours comme conséquence un dépassement de l'indice de saturation (carrying capacity) des sols. Ceux-ci vont se dégrader parce que les jachères sont *empiétées* et que l'extension des cultures n'est plus possible par la saturation de toutes les surfaces disponibles.

Il y aura donc diminution de la production vivrière et, partant, dégradation de l'état nutritionnel de la population. Certaines réactions et adaptations apparaissent, mais qui toutes, dans le système économique actuel ont un effet nutritionnel négatif. Parmi ces tentatives d'adaptations, il faut citer l'empiètement des surfaces à vocation pastorale par des cultures vivrières, ce qui réduit la production de protéines de bonne qualité. Citons également le remplacement de cultures vivrières honorables du point de vue nutritionnel, par des cultures plus efficientes quant au rendement à l'hectare, mais de qualité nutritionnelle médiocre. Ainsi observe-t-on dans les pays interlacustres d'Afrique centrale la diminution des pâturages (et du nombre de têtes de bétail), le remplacement des cultures de sorgho ou de haricots par le manioc, le tout conduisant à une augmentation d'un type particulier de malnutrition à savoir la malnutrition protéique ou kwashiorkor. Le processus de déséquilibre alimentaire est, ainsi que nous l'avons affirmé, déclenché par la poussée démographique qui atteint un point de rupture. Pour comprendre une des causes profondes de la malnutrition en Afrique, il est donc nécessaire d'analyser les causes de l'accroissement de la poussée démographique. Cette dernière est incontestablement liée au type de fécondité. Il semble bien, malgré le peu d'indications que l'on ait à ce sujet, qu'en général les pasteurs ont limité d'une façon consciente le nombre d'enfants. Le phénomène ne se retrouve donc que parmi les populations rurales agricoles chez lesquelles la fécondité est essentiellement *naturelle*. Une fécondité est dite naturelle

lorsqu'aucun moyen conscient n'est utilisé pour prévenir ou pour arrêter le cours d'une fécondation. En Afrique rurale, le seul contrôle volontaire actuel sur la fertilité féminine est l'âge pour lequel il est licite d'avoir son premier enfant. En effet, pour certaines ethnies d'Afrique centrale, une femme doit attendre le mariage avant d'avoir un enfant et l'âge du mariage peut être relativement tardif pour l'Afrique : 21-22 ans. La puberté moyenne chez les filles se situe dans cette région, aux alentours de 16 ans, ce qui est également tardif. Mais, en général, seules des influences externes naturelles peuvent influencer le nombre de naissances par femme. Dans ce contexte, trois facteurs sont importants : l'état nutritionnel de la mère, l'effort physique fourni journallement et la pratique d'un allaitement maternel de longue durée.

a) *L'état nutritionnel de la mère* : on a supposé jusqu'à peu de temps qu'il existait une relation directe entre un état nutritionnel médiocre de la femme et sa fécondité. Les historiens ont décrit le phénomène sous le nom d'«aménorrhée de famine» ou encore d'«aménorrhée de guerre». L'explication donnée à la relation se base sur le fait qu'il faut un rapport poids/taille critique pour déclencher la puberté chez les filles, que l'état nutritionnel conditionne le moment d'apparition de la ménopause et qu'une malnutrition allonge le temps d'espacement entre deux naissances. Seules les deux premières propositions sont prouvées à l'heure actuelle : la durée de la vie féconde entre puberté et ménopause d'une femme est conditionnée par son état nutritionnel ;

b) *La pratique d'un allaitement maternel prolongé* : dans le milieu rural de l'Afrique subsaharienne, l'allaitement maternel est universel et de très longue durée : jusqu'à 24 mois. L'allaitement est donné à la demande et le nourrisson est étroitement en contact avec sa mère, aussi bien le jour que la nuit. De ce fait, le nombre de tétées par 24 heures est élevé, généralement supérieur à dix. Ce mode d'allaitement, très différent de ce que l'on peut observer dans les pays industrialisés, a pour conséquence l'élévation dans le sang de la mère du taux d'une hormone appelée «prolactine». Ces taux élevés de prolactine vont de pair avec une inhibition de l'ovulation. La période d'infertilité après la naissance est donc largement sous la dépendance du comportement de la mère vis-à-vis de l'allaitement ;

c) *L'effort physique, la dépense énergétique excessive* : des observations effectuées dans les pays industrialisés indiquent qu'il pourrait y avoir une influence directe de l'effort physique sur la fécondité. Dans ces pays, les femmes, en bon état nutritionnel, mais qui fournissent journallement un effort physique important comme les athlètes ou les ballerines, très souvent ne déclenchent pas, à l'adolescence, leur puberté ou de pubères elles redevien-

ment aménorrhéïques. La composition corporelle de ces femmes est particulière : peu de graisses sous-cutanées mais un développement important de la musculature. L'effort physique demandé aux femmes africaines en milieu rural ne le cède en rien aux athlètes et aux ballerines. Il pourrait donc y avoir, outre l'allaitement, un autre paramètre contrôlant l'aménorrhée post partum : la dépense énergétique excessive.

L'état nutritionnel des mères allaitantes dépend de plusieurs facteurs :

- l'apport alimentaire et les éventuelles réserves de graisses qu'elles auraient pu faire au cours de la grossesse ;
- les infections et les parasitoses ;
- la dépense d'énergie demandée par le travail physique.

Dans le milieu rural, la mère africaine a vis-à-vis de la société plusieurs obligations : d'une part, elle doit assumer la naissance et la survie du nourrisson (secteur de reproduction), d'autre part, elle doit fournir une dépense énergétique importante pour son ménage (corvée de bois, corvée d'eau, etc.) et aussi dans certaines circonstances, pour les travaux agraires (secteur de production).

Les femmes allaitantes ont forcément été enceintes, c'est-à-dire qu'elles ont les critères de poids par rapport à la taille qui ont permis l'ovulation. Pendant l'allaitement généralement leur poids ne varie pas. Dès lors, il faut bien admettre que le seul contrôle de la durée de l'aménorrhée post-partum est le taux sanguin de prolactine, directement dépendant du nombre de tétées par 24 heures qui est la conséquence du comportement de la mère.

Le schéma 1 indique les différentes interactions gravitant autour de l'état nutritionnel de la mère.

Les deux secteurs de production et de reproduction influencent l'état nutritionnel de la mère. Celui-ci reste en équilibre. Si, pour une raison ou une autre, l'un des deux secteurs devient plus exigeant, un choix se pose à la mère qui ne peut plus assumer les besoins des deux secteurs sous peine de déséquilibrer son état nutritionnel.

La pression socio-économique détermine le fait que chaque fois que la malnutrition prévaut, un effort physique supplémentaire est demandé à l'ensemble de la population. La mère est poussée vers le secteur de production. Elle essaye de rester en équilibre nutritionnel en abandonnant son enfant plusieurs heures par jour. Ce faisant, elle diminue le nombre de tétées et le taux de prolactine s'abaisse dans son sang, ce qui peut entraîner la reprise de l'ovulation. L'espace intergénésique diminue, peut-être y aura-t-il

une augmentation de la mortalité infantile, mais en général celle-ci ne parvient pas à contrecarrer l'accroissement de la fécondité. Il y aura donc poussée démographique.

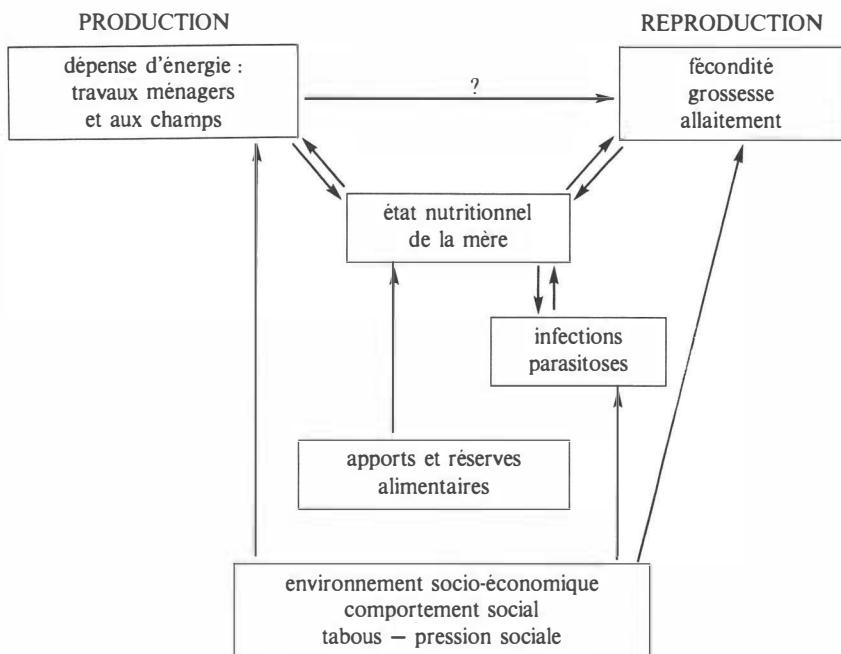


Schéma 1

Si la mère n'est pas sollicitée par le secteur de production, parce que la région connaît un certain développement (établissement de points d'eau, apport monétaire, etc.), son état nutritionnel s'améliorera, le nombre de tétées ne devra pas être aussi nombreux, le taux de prolactine s'abaissera dans le sang et l'intervalle intergénésique sera raccourci. Le nombre de naissances par femme augmentera. Il y aura aussi poussée démographique. Il en va de même si la mère introduit des substituts à l'allaitement maternel. Dans le contexte africain, que l'état nutritionnel maternel se dégrade ou s'améliore, il y aura toujours comme conséquence immédiate une augmentation de la fécondité.

3. Synthèse générale

Le schéma 2 tend à représenter la situation actuelle en Afrique subsaharienne.

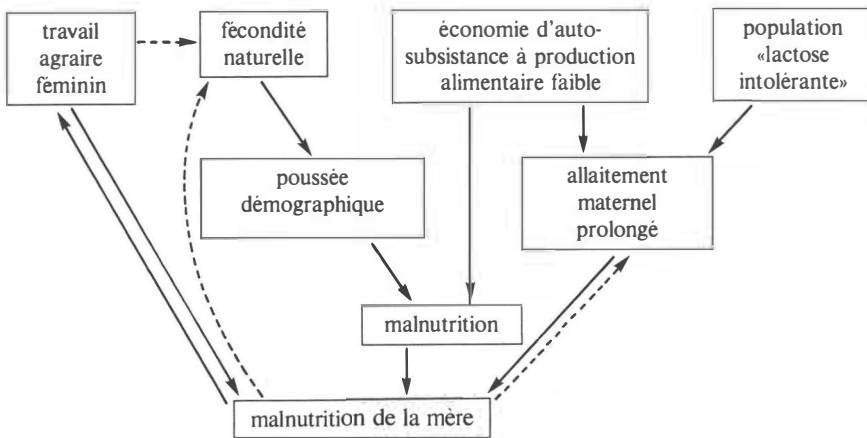


Schéma 2

Interrelations conditionnant à l'échelle de la population l'état nutritionnel de la femme enceinte, de la mère allaitante et de son enfant (influence accélératrice en traits pleins et freinatrice en pointillés).

La malnutrition apparaît, en milieu rural, au sein de populations vivant encore largement dans un système économique proche de l'autosubsistance et pour lequel l'apport en aliments d'origine animale est faible. Ces populations sont «lactose intolérantes». Elles ne consomment donc pas de lait, et les mères sont, de par ce fait, obligées d'allaiter leur nourrisson pendant un temps long. En outre, il existe une fécondité naturelle ce qui entraîne une poussée démographique importante. Cette dernière apparaissant au sein d'une économie d'autosubsistance engendrera un état de malnutrition. La mère, partie intégrante de la population, sera aussi en malnutrition, d'autant plus que le travail physique que la société lui demande, d'une part et la fonction reproductrice, dans une situation de fécondité naturelle, d'autre part, aggraveront son état nutritionnel (v. schéma 2).

Dans les villes, la situation est différente, la prévalence de la malnutrition, malgré l'immigration et la poussée démographique intrinsèque importante, est toujours moins grande que dans le milieu rural.

L'on comprendra qu'un problème aussi vaste ne trouve pas de solution dans le simple accroissement de la production vivrière.

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 55-75 (1988)

Original : Anglais

LES STRATÉGIES ALIMENTAIRES ET NUTRITIONNELLES EN AFRIQUE : CONCEPTS ET OBJECTIFS *

PAR

E. F. TOLLENS **

1. Introduction

De nombreux pays en voie de développement, particulièrement en Afrique [1] ***, concentrent leur attention sur l'alimentation et l'agriculture en raison des déficits croissants de la balance de paiements, de la dette publique extérieure [2] et de l'accroissement des importations alimentaires commerciales et de l'aide alimentaire. En dépit des bonnes récoltes en 1985, on estime que quelque 100 millions de gens souffrent de la faim c'est-à-dire qu'ils ne peuvent produire, acheter ou avoir accès à une alimentation leur procurant un nombre de calories suffisant tout au long de l'année.

Les secteurs agricole et alimentaire dans la plupart des pays d'Afrique occupent plus de la moitié de la population active et les ménages consacrent en moyenne plus de la moitié de leurs revenus à l'alimentation. Cela confirme bien la thèse selon laquelle les secteurs agricole et alimentaire doivent jouer

* Les jugements exprimés dans cet article sont ceux de l'auteur. Ils ne reflètent pas nécessairement les opinions de la Commission des Communautés Européennes, des organisations affiliées, y compris le Centre technique de Coopération agricole et rurale, de l'Académie royale des Sciences d'Outre-Mer, ou de toute personne agissant en leur nom.

L'auteur tient à remercier les professeurs C. K. Eicher et M. Lipton pour leurs précieux commentaires sur de précédents projets.

** Membre associé de l'Académie, Professeur à la «Katholieke Universiteit Leuven» ; Faculteit der Landbouwwetenschappen, Kardinaal Mercierlaan 92, B-3030 Heverlee (Belgique).

*** Les chiffres entre crochets [] renvoient aux notes, p. 73.

un rôle essentiel dans les politiques de croissance et de développement à ce stade de l'histoire de l'économie africaine.

Les famines qui ont sévi au Sahel au début des années 1970 et en Éthiopie et au Soudan dans les années 1980 ainsi que le piètre rendement des secteurs agricoles dans la plupart des pays subsahariens ont contribué à l'apparition progressive d'une crise alimentaire. Au cours des prochaines décennies, cette crise qui se développe depuis 10 à 20 ans ne pourra être résolue sans que l'on soit confronté à un certain nombre de problèmes politiques, structurels et techniques graves (EICHER 1982).

Augmenter l'octroi de fonds pour la coopération au développement ne constituera pas une mesure suffisante. Les pays africains sont déjà les pays qui bénéficient de l'aide par habitant la plus importante.

Le concept de sécurité alimentaire a été introduit par le Secrétaire d'État américain, Henry Kissinger, lors de la Conférence Mondiale sur l'Alimentation qui s'est tenue à Rome en 1974. Bien qu'encore mal défini, ce concept est devenu le thème central de la conférence organisée en raison de la montée en flèche des prix pétroliers et alimentaires de la période 1972-1974 [3].

A la conférence, la crainte de voir le prix réel de l'alimentation augmenter au cours des années 1970 a été exprimée et de nombreux délégués ont parlé du spectre de la famine. La conférence a conclu que des mesures urgentes devaient être prises pour intensifier la production alimentaire dans le Tiers Monde et que de nouvelles agences devaient être créées, tels que le Conseil Mondial pour l'Alimentation et le Fond International pour le Développement Agricole. Mais la production alimentaire mondiale s'est améliorée et, en 1980, les prix réels de l'alimentation avaient diminué. Au début des années 1980, le monde a détourné son attention du problème de la faim en Asie pour se concentrer sur le problème de la faim et de la famine en Afrique.

En 1980, le Parlement Européen a mené un débat spécial et organisé des séances sur les problèmes de l'alimentation dans le monde. Suite à ces débats, le Commissaire de la CEE, Pisani, a lancé en 1981, un *Plan de Lutte contre la Faim dans le Monde*. Par la suite, un plan, connu sous le nom de «Memorandum de Pisani», prévoyait des stratégies alimentaires comme base d'une nouvelle forme de coopération entre l'Europe et le Tiers Monde (PISANI 1982). Cette approche fut adoptée car, comme l'a fait remarquer Pisani, l'aide accordée par le projet était insuffisante pour une réforme des politiques. Un «dialogue politique» sur les problèmes d'alimentation entre la communauté donatrice et le pays bénéficiaire a été jugé nécessaire pour

permettre aux deux parties de mieux comprendre les problèmes posés par le secteur alimentaire et pour proposer des politiques adéquates et un soutien à de telles politiques. Ce dialogue s'inscrivait parfaitement dans le cadre de la principale initiative du rapport BERG (WORLD BANK 1981) qui propose une réforme des politiques pour accélérer le développement dans les régions subsahariennes d'Afrique.

Le principal objectif des stratégies alimentaires tel qu'il est défini par la CEE est de «créer les conditions qui permettront au paysan de produire une alimentation plus importante et meilleure». (Europe Information DE 40 1982).

Il n'y a aucune référence explicite à la sécurité alimentaire comme objectif plus général et à long terme. Les aspects nutritionnels de l'alimentation ne sont pas non plus explicitement mentionnés. Mais l'accent est mis sur le dialogue vers une politique macro-économique et sur une coordination de l'aide financière, technique et alimentaire de la CEE, de ses membres et d'autres donateurs bilatéraux et multilatéraux.

Un point central du plan de la CEE concerne le soutien à la formulation et à la mise en œuvre de stratégies alimentaires dans certains pays, soutien que la CEE a par conséquent accordé à quatre pays africains : le Mali, le Kenya, la Zambie et le Rwanda (CCE 1984).

En 1984, les cinq pays nordiques ont préparé un article sur le besoin d'une réforme des politiques dans les États membres du SADCC (NORDIC DELEGATION 1984). Ils mettent en particulier l'accent sur la réforme institutionnelle et sur une meilleure distribution du revenu national ; ils insistent beaucoup moins sur des changements en politiques des prix et de commercialisation. Néanmoins, aujourd'hui, les principaux donateurs en Afrique déclarent à l'unanimité qu'une réforme des politiques est une condition *sine qua non* de la relance des économies africaines.

2. Pourquoi la CEE soutient-elle les stratégies alimentaires ? [4]

La CEE soutient les stratégies alimentaires car elle pense que l'assistance aux politiques est plus utile que la politique traditionnelle d'assistance qui, en dernière analyse, provoque dépendance et frustration. Elle pense avant tout qu'un environnement approprié à une politique est nécessaire pour que des projets ou même des programmes soient viables à long terme et puissent s'autofinancer. De nombreux pays confrontés à une crise alimentaire et une famine de plus en plus grave ne disposent pas d'un tel environnement. Par conséquent, le besoin d'un dialogue politique entre les pays (ou groupes de pays) donateurs et bénéficiaires est inhérent au concept de stratégie

alimentaire. Ceci explique pourquoi la CEE accorde son soutien à des préprogrammes de stratégies alimentaires dans plusieurs pays en vue d'aider à formuler une telle stratégie et de développer les bases nécessaires à son élaboration et sa réalisation.

Les stratégies alimentaires sont destinées à procurer une structure unificatrice aux projets individuels de façon à ce que ces projets et ces politiques soient coordonnés et que les liens «micro-macro» soient reconnus et renforcés.

L'approche projet par projet s'est révélée inadéquate étant donné l'impact souvent limité de certains projets. De plus, les institutions apportant leur aide à l'agriculture n'ont pas été en mesure de soutenir adéquatement des projets [5]. Une approche peu systématique des projets ne tient aucun compte des liens «micro-macro», et de la nature macro-économique fondamentale des problèmes posés par l'agriculture, l'alimentation et la nutrition dans le développement. Avec des projets, on a facilement tendance à négliger la dimension macro-économique des politiques relatives à la sécurité alimentaire.

3. Concepts et Objectifs d'une Stratégie Alimentaire

3.1. DÉFINITIONS

Le concept de stratégie alimentaire est lié à d'autres concepts tels que l'autosuffisance alimentaire, l'indépendance alimentaire et la sécurité alimentaire. Les responsables de l'élaboration des politiques ont besoin d'une définition simple de ces concepts pouvant les guider dans leurs travaux. Les définitions suivantes sont proposées :

Autosuffisance alimentaire : ce terme signifie que la production nationale permet de satisfaire 100% des besoins annuels en alimentation de base. En termes stricts, ceci se réfère à chaque aliment de base et l'exportation d'un aliment pour en importer un autre n'est pas permise. Il s'agit d'une définition au sens étroit et le stockage est nécessaire pour pallier les mauvaises récoltes.

Indépendance alimentaire : signifie que le pays essaie de satisfaire ses besoins en alimentation de base par sa production nationale et de recourir le moins possible aux importations. Cela suppose un engagement politique dans l'agriculture en vue d'augmenter la production alimentaire nationale ;

Sécurité alimentaire : c'est la possibilité qu'ont les pays, les régions ou les individus de satisfaire leurs besoins annuels en calories grâce à la production nationale, au stockage et au commerce international.

SIAMWALLA & VALDES (1984) définissent la sécurité alimentaire comme la capacité des pays, des régions ou des ménages, où l'alimentation est insuffisante, d'atteindre annuellement les taux de consommation qu'ils se sont fixés. Une politique alimentaire dans un pays doit déterminer les deux points principaux suivants : quels sont les taux de consommation visés et qui est supposé capable de maintenir la consommation ?

REUTLINGER (1985) définit la sécurité alimentaire comme la possibilité d'accès par tous et à tout moment à une alimentation suffisante pour une vie active et saine. Les éléments essentiels de la sécurité alimentaire sont l'existence d'une réserve alimentative et la possibilité de l'acquérir. Inversement, l'insécurité alimentaire est l'impossibilité d'accéder à une alimentation suffisante. Cette insécurité peut être chronique ou transitoire. L'insécurité alimentaire chronique signifie un régime continuellement inadéquat qui résulte de l'insuffisance des ressources permettant de produire et de se procurer l'alimentation. L'insécurité alimentaire transitoire, par contre, est un déclin temporaire des possibilités d'accès des ménages à une alimentation suffisante. Elle résulte d'une instabilité de la production alimentaire et des prix ou des revenus des ménages. La forme la plus grave d'insécurité alimentaire transitoire est la famine.

La prise de conscience de ce que la famine, la faim et la malnutrition sont étroitement liées et de ce que la pauvreté est une cause majeure d'impossibilité pour de nombreux individus d'obtenir une alimentation comprenant les calories indispensables toute l'année vient étayer le concept de sécurité alimentaire. Selon beaucoup et surtout selon les agronomes, la cause principale est l'urbanisation rapide et l'insuffisance de la production alimentaire par rapport à la population en croissance rapide. Cependant, la faim, la malnutrition et la famine sont des phénomènes de plus en plus courants malgré une production alimentaire générale suffisante. On admet de plus en plus que la faim est souvent le résultat de la pauvreté vu que les pauvres ne disposent pas des ressources ou moyens suffisants pour faire face à la faim et à la malnutrition. REUTLINGER (1977) a utilisé le concept de demande effective ou de pouvoir d'achat pour montrer dans quelle mesure les revenus (ou réduction de la pauvreté) donnent aux gens la possibilité de se procurer une alimentation comprenant les calories indispensables. SEN (1981) a expliqué ce phénomène dans son concept de droit à l'alimentation («*food entitlements*»).

Il faut noter qu'une voie importante pour la sauvegarde d'un régime adéquat est la réduction des infections par des parasites et des bactéries et la réduction de l'effort et de l'épuisement dans le travail agricole, la réduction

du va-et-vient inutile entre les champs et l'habitation, etc. Un supplément d'alimentation n'est pas toujours la meilleure façon d'équilibrer la ration si une bonne partie en est gaspillée.

3.2. LES OBJECTIFS DES STRATÉGIES ALIMENTAIRES

On ne peut définir ou décrire le concept de stratégie alimentaire en termes universels sans faire référence aux pays pris individuellement et à une période bien déterminée. En général, une stratégie alimentaire a pour but d'identifier des politiques agricoles et alimentaires en vue d'atteindre les objectifs de sécurité alimentaire au moindre coût. Une recherche spécifique à chaque pays est nécessaire pour fournir les informations permettant d'identifier les conséquences de la poursuite prolongée des objectifs de plusieurs politiques souvent contradictoires.

Selon TIMMER (1984), les stratégies alimentaires nationales doivent poursuivre quatre objectifs fondamentaux :

1. une croissance significative dans les secteurs alimentaire et agricole ;
2. une meilleure distribution des revenus, notamment par une création d'emplois adéquate ;
3. une situation alimentaire satisfaisante pour l'ensemble de la population par la fixation d'un minimum vital pour les besoins de base ;
4. une sécurité alimentaire adéquate dans le temps pour pouvoir faire face aux mauvaises récoltes, aux catastrophes naturelles ou à l'insécurité au niveau des réserves alimentaires mondiales.

Ces quatre buts fondamentaux s'inscrivent parmi les nombreux objectifs poursuivis par ceux qui élaborent les politiques, tant dans les pays pauvres que dans les pays riches, en faveur des secteurs agricole et alimentaire. La plupart des stratégies alimentaires tentent d'atteindre les quatre objectifs simultanément mais si un gouvernement essaie de maximiser l'un de ces objectifs, cela provoquera des conflits comme l'ont montré HEALD & LIPTON (1985) et DE JANVRY (1985). En fait, l'objectif principal de la plupart des stratégies alimentaires est le remplacement des importations de vivres par des productions nationales. La littérature sur les stratégies alimentaires en Afrique ne fait aucune référence au rôle des gouvernements dans le contrôle de la croissance de la population. On pense de façon implicite que les problèmes démographiques n'entrent pas dans les stratégies alimentaires. Cependant, il est clair que des mesures visant à contrôler la croissance de la population peuvent à long terme fortement influencer la demande alimentaire.

3.2.1. *Croissance significative dans les secteurs alimentaires et agricoles*

Le premier objectif suppose une croissance importante dans la production alimentaire et agricole. Cela va de pair avec une autosuffisance alimentaire et une indépendance alimentaire plus larges, en particulier pour les céréales mais aussi pour d'autres produits alimentaires. Bien que l'on ne parle d'autosuffisance alimentaire qu'au niveau national, certains pays comme le Kenya voudraient que cet objectif soit également atteint au niveau subrégional (CEE 1984). Cela pourrait s'avérer très coûteux comme la Chine en a fait l'expérience (LARDY 1984) [6].

Dans cet objectif, on fait référence au rendement de la production. Assurer une production agricole et alimentaire rentable est un défi majeur dans les pays africains où la production a augmenté deux fois moins vite que la population entre 1970 et 1984. Par exemple, le Sénégal a décidé de construire deux grands barrages — Diamal et Manantali — sur le fleuve Sénégal en collaboration avec le Mali et la Mauritanie en sachant très bien que ce projet coûterait un milliard de dollars et qu'il a un taux interne de rentabilité estimé négatif. Les barrages auront entre autres fonctions de générer de l'électricité, de permettre la navigation interne et de créer une vaste zone d'irrigation pour la production alimentaire. Mais la plupart des observateurs prétendent que les grands projets d'irrigation échouent généralement (KAMUANGA 1985) et constituent une méthode non rentable de produire l'alimentation. Néanmoins il existe des exceptions importantes, même en Afrique : Gezira, Mwea et, plus récemment, Rahad [7].

De même, le Nigeria a investi plusieurs milliards de dollars dans le développement de neuf «River Basin Authorities» et de projets d'irrigation à grande échelle pour produire du blé dans la partie nord du pays. Le modèle Ujaama de production agricole en Tanzanie est un autre exemple de ce que l'on considère aujourd'hui comme un système de production inefficace. Néanmoins, ceci est plus un échec institutionnel que technique.

Ces exemples montrent que, lors de la mise au point de stratégies alimentaires au niveau national, la première chose à faire est d'évaluer les projets et les programmes de production alimentaire car, comme l'a souligné TIMMER (1984), un système efficace de production alimentaire est la pierre angulaire d'une stratégie alimentaire.

Pour atteindre une production rentable, il faut que les différences régionales de prix, qui reflètent les différences de coûts, soient autorisées. Dans un souci d'équité, de nombreux gouvernements tentent de maintenir sur l'ensemble du pays une certaine uniformité des prix des principaux produits alimentaires. A long terme, ce système s'avère très coûteux car il

augmente les frais d'exploitation des agents commerciaux et empêche l'apparition d'une spécialisation régionale basée sur un avantage comparé.

Il est également important de connaître les prix relatifs des différentes cultures alimentaires quand on crée une politique alimentaire, car certaines cultures sont principalement consommées par les groupes à faibles revenus (millet, sorgho, manioc, ignames), tandis que d'autres sont consommées par les groupes à revenus élevés (blé, riz, maïs). Cela peut avoir des conséquences importantes sur le plan nutritionnel.

Un thème central qui revient dans la plupart des discussions sur les stratégies alimentaires est celui de la motivation des agriculteurs pour produire. Ce thème est étroitement lié à des politiques de prix favorables pour les agriculteurs, ce qui signifie des prix de vente assez élevés pour les produits agricoles, des prix relativement bas pour les intrants et des prix des biens de consommation qui encouragent les agriculteurs à accroître la production.

Les services d'aide à l'agriculture tels que la recherche et la vulgarisation agricoles ainsi que la fourniture d'intrants modernes et l'octroi de facilités de crédits font aussi partie de ces programmes de stimulation de la productivité étant donné qu'ils ont pour objectif d'augmenter la productivité de l'agriculteur et par conséquent son revenu réel.

La recherche agricole connaît actuellement une période de crise dans de nombreuses régions d'Afrique. En effet, aucune organisation internationale ou nationale de recherche agricole n'a proposé de nouvelles technologies réalisables et efficaces qui auraient pu être adoptées par les agriculteurs pour leurs récoltes alimentaires et qui auraient augmenté de façon significative la productivité de la terre et/ou de la main-d'œuvre, comme cela s'était produit en Asie et en Amérique Latine avec la révolution verte. Généralement parlant, la révolution verte n'a pas eu lieu en Afrique ce qui entrave fortement la recherche agricole sur ce continent. La complexité et la diversité des systèmes agricoles africains et le fait qu'il n'y avait aucune perspective de recherche sur les systèmes agricoles, et en particulier, l'inexistence de recherche et d'expérimentation sur le terrain, par les organisations internationales et nationales de recherche expliquent dans une large mesure l'échec de la révolution verte en Afrique.

Par conséquent, la vulgarisation de l'agriculture souffre dans de nombreux pays d'un manque d'informations utiles qui puissent être diffusées. Outre la mauvaise organisation, la situation difficile et les budgets insuffisants, la vulgarisation de l'agriculture s'avère inefficace dans la plupart des régions d'Afrique.

La politique des prix alimentaires est étroitement liée aux subventions à l'alimentation qui sont accordées dans de nombreux pays ainsi qu'à l'organisation et à l'infrastructure de marketing, pour les intrants ainsi que pour la production agricole. En fait, pour développer une stratégie alimentaire efficace et équitable, il est essentiel de concevoir les marchés comme des mécanismes de coordination entre les producteurs et les consommateurs. La différence entre le prix du producteur et le prix au détail est excessive dans la plupart des pays africains. Pour cette raison et d'autres encore, la plupart des marchés alimentaires en Afrique se caractérisent par un certain degré d'intervention du gouvernement, soit directement en fixant les prix, soit indirectement via des organisations parastatales et de marketing ou d'autres organes de réglementation. Il apparaît de plus en plus clairement que les organisations parastatales/de marketing sont de plus en plus critiquées car elles représentent des coûts élevés, elles découragent les producteurs et créent des possibilités de fuites de capitaux et de corruption. Dans de nombreux pays, on a tendance à compter beaucoup plus sur le secteur privé (ABBOTT 1985 a, 1985 b). On pense en effet que, de cette façon, le marketing donnera de meilleurs résultats. Cependant, la plupart des gouvernements désirent stabiliser les marchés dans une certaine mesure afin d'éviter des écarts de prix excessifs. Par conséquent, ils peuvent préférer maintenir d'importants stocks régulateurs. De tels stocks s'avèrent généralement très coûteux à cause des grandes pertes occasionnées par le stockage, de leur faible utilisation et du capital considérable qu'ils mobilisent. Ce problème est un élément important de toute stratégie alimentaire. Une solution possible est que les organisations de marketing et parastatales exercent leurs activités commerciales en collaboration avec les entreprises existantes en vue de stabiliser les marchés nationaux. Ce type de projet de stabilisation nationale est très apprécié des sociétés d'entraide et des groupes accordant leur soutien aux programmes de sécurité alimentaire. Pourtant, il s'agit de projets difficiles à mettre en œuvre pour les gouvernements des pays en voie de développement en raison de leurs coûts élevés et du manque de capacité de la gestion. Dans la plupart des pays, le moyen le plus sûr et probablement le moins coûteux d'arriver à une stabilité des prix est de recourir au commerce international. Les importations et les exportations peuvent contrebalancer presque automatiquement l'instabilité sur les marchés nationaux (REUTLINGER 1985). Cela peut cependant déstabiliser le budget gouvernemental et la balance des paiements.

L'infrastructure physique de marketing («hardware») tels que les routes, les magasins, les entrepôts, les marchés de gros et au détail, etc. est loin d'être optimale dans la plupart des pays africains. Par conséquent, la plupart

des stratégies alimentaires impliqueront une amélioration de cette infrastructure. De telles améliorations nécessitent un capital considérable.

Les subventions alimentaires rendent l'alimentation moins coûteuse pour les populations urbaines, ce qui augmente leur revenu réel et permet de maintenir les salaires à un faible niveau. La pression exercée en vue de réduire le coût alimentaire est d'autant plus forte que les pays sont urbanisés et la main-d'œuvre urbaine organisée. De nombreux pays ayant tenté de diminuer les subventions alimentaires pour alléger les budgets gouvernementaux, souvent sous la pression d'organisations internationales, ont connu des émeutes urbaines (Egypte, Tunisie, Sri Lanka, Liberia, Soudan, etc.). Cela entraîne un dilemme fondamental au niveau de la politique – le dilemme de la politique des prix alimentaires – comme l'a fait remarquer TIMMER (1984). Dans de nombreux pays pauvres, l'ensemble des encouragements à la production nécessaires pour créer une croissance rapide et efficace de la production alimentaire, entraînera à court terme une augmentation des prix alimentaires et par conséquent une privation pour les classes urbaines et rurales pauvres. Le dilemme de la politique des prix alimentaires est un élément essentiel de la conception d'une politique alimentaire efficace. Il implique des décisions au niveau de la politique de prix à court terme et à long terme, ce qui peut avoir des conséquences importantes sur la nutrition. Les programmes d'aide alimentaire fixés peuvent à court terme considérablement aider à résoudre ce dilemme.

3.2.2. Meilleure distribution des revenus et création d'emplois

Le second objectif concerne la faim et la malnutrition qui découlent d'une demande effective inadéquate due à la pauvreté. Les deux tiers des 35 pays les plus pauvres (c'est-à-dire ceux dont le revenu par habitant est inférieur à 400 \$) dans le monde sont des pays africains (WORLD BANK 1985). La pauvreté en milieu rural est un problème majeur dans toute l'Afrique. Mais, en raison des possibilités d'accès à la terre et de l'absence d'une classe ouvrière sans terre, on ne rencontre pas en Afrique la pauvreté accablante si répandue en Haïti, au Bangladesh et en Inde. Un autre problème en Afrique est la pauvreté des nombreuses villes dont la population a doublé ces dix dernières années. De nombreux migrants sont sans emploi et n'ont dès lors aucun revenu pour nourrir leur famille. Pour survivre, ils sont tributaires de leurs familles ou amis.

Le nombre total de jeunes qui quittent l'école et échouent sur le marché du travail urbain est bien plus élevé que le nombre d'emplois vacants dans les secteurs modernes, urbains, industriels et des services. On a estimé que

pour 1986, au Zimbabwe, 90 000 jeunes quittant l'école se battront pour 6000 emplois seulement dans les secteurs industriel, urbain et des services. Étant donné la forte croissance de la population, la création d'emplois joue un rôle essentiel dans la lutte contre la pauvreté. En admettant que la faim résulte plus souvent d'une demande effective inadéquate que simplement du manque de nourriture, l'analyse de la sécurité alimentaire établit un lien entre la faim d'une part et la pauvreté et le manque d'emplois productifs d'autre part (EICHER & STAATZ 1985).

Si les agriculteurs augmentent la production agricole, ils obtiendront des revenus plus élevés grâce à leurs cultures alimentaires, à leurs récoltes destinées à la vente et à leur bétail. Leur pouvoir d'achat augmentera, rendant ainsi indispensable un plus grand nombre d'emplois ruraux non agricoles, particulièrement dans les industries à petite échelle. Le besoin de migrer vers les villes diminuera. L'emploi dans les villes augmentera à cause d'une demande accrue de produits manufacturés, biens de consommation, intrants agricoles et services, de la part des milieux ruraux.

Les politiques macro-économiques qui favorisent l'emploi en milieu rural et la génération de revenus, dans les secteurs agricole et non agricole, pourront aider les personnes souffrant de malnutrition à acheter une alimentation plus équilibrée.

3.2.3. Meilleure nutrition et minimum vital pour les groupes vulnérables

Le troisième objectif concerne la situation nutritionnelle de chaque individu dans un pays. Ces 10 à 15 dernières années, on s'est rendu compte que les politiques de sécurité alimentaire devaient s'attacher davantage aux calories qu'aux protéines. On a estimé que 44%, soit 150 millions d'Africains (37 pays) ont une alimentation qui ne leur procure pas les calories suffisantes pour mener une vie active (moins de 90% des besoins en calories tels qu'ils ont été fixés par la FAO et l'OMS) ; 25% soit 90 millions de gens n'ont pas assez de calories pour assurer une croissance normale et une bonne santé (moins de 80% des besoins fixés par la FAO et l'OMS (REUTLINGER 1985).

Le premier objectif de la nutrition est de garantir que chacun puisse produire, acheter ou acquérir (par exemple par une aide alimentaire) toute l'année, une alimentation leur procurant les calories nécessaires. Le second objectif est de prévoir une aide alimentaire pour ceux qui sont pauvres, sans terre ou sans ressources, afin de satisfaire leurs besoins alimentaires. En ce qui concerne ce second objectif, si l'on ne tient pas compte des politiques macro-économiques notamment des politiques alimentaires et agricoles, certains groupes particulièrement vulnérables seront inévitablement exclus.

Les personnes âgées, les enfants, les femmes enceintes et les mères allaitant, les malades, les handicapés, etc. ne peuvent généralement pas gagner leurs droits à une alimentation par le travail ou les revenus provenant du travail. Pour satisfaire leurs besoins de base, ils nécessitent d'autres formes d'accès. Un système de sécurité doit donc être mis en place pour faire en sorte que les besoins nutritionnels de ces groupes soient satisfaits. Le problème ici est de prévoir pour ceux qui en ont besoin, un programme nutritionnel qui ne dépasse pas un budget raisonnable. L'aide alimentaire peut jouer un rôle essentiel dans la création d'un tel système de sécurité [8].

De manière plus générale, il est possible que même si on arrive à une production et une consommation (nombre de calories) alimentaire adéquate dans une région, l'alimentation ne soit pas équilibrée du point de vue nutritionnel et qu'elle ne garantisse pas certains éléments vitaux. Cela peut être dû aux habitudes alimentaires, à l'ignorance en matière de besoins nutritionnels, au manque de pouvoir d'achat, etc. Dans ces cas, le système de sécurité devrait fournir les éléments manquants jusqu'à ce qu'une éducation à la nutrition et un changement dans les habitudes de consommation et la génération de revenus aient remédié aux déficiences nutritionnelles. Cependant, un tel processus nécessitera beaucoup de temps et, ici aussi, l'aide alimentaire peut jouer un rôle vital car elle permet de gagner du temps. Bien que la plupart des documents sur les stratégies alimentaires signalent qu'il est essentiel d'atteindre un niveau adéquat de nutrition, très peu de progrès ont été réalisés à ce sujet en raison du manque d'actions ou de politiques spécifiques concrètes en faveur des groupes de population menacés sur le plan nutritionnel.

3.2.4. Sécurité alimentaire prolongée

Le quatrième objectif suppose que les pays, les régions et les ménages de ces pays atteignent de manière durable les objectifs de consommation. Des réserves alimentaires adéquates doivent donc être assurées pour remédier aux mauvaises récoltes, aux catastrophes naturelles ou à l'insécurité au niveau des réserves mondiales. Cela implique la création et le maintien de stocks et la mise au point de mécanismes de stabilisation du marché. Cet objectif a bénéficié d'une grande attention sur la scène internationale dans le contexte de réserves internationales de céréales, le système de financement compensatoire FMI qui comprend une facilité d'importation de céréales et des projets de stabilisation internationale des prix des denrées.

La sécurité alimentaire peut être considérée à plusieurs niveaux : international, national, régional et local. Chaque niveau doit être considéré dans

une stratégie alimentaire nationale et plus particulièrement le niveau local car les marchés alimentaires sont généralement fragmentés et l'infrastructure des transports et communications est généralement faible (LELE & CANDLER 1984). L'accès à l'alimentation doit être analysé à tout moment et dans toutes les circonstances, y compris les périodes de faible production alimentaire nationale ou de faibles recettes en devises étrangères. Le rôle des importations commerciales alimentaires, de l'aide alimentaire structurelle et d'urgence et des stocks alimentaires doit être fixé en fonction de l'instabilité de la production alimentaire nationale et des recettes en devises étrangères. Dans ce contexte, des systèmes nationaux d'alerte rapide pour l'alimentation peuvent s'avérer très utiles car ils avertissent les responsables de l'élaboration de la politique des dangers d'insuffisance alimentaire et les mesures appropriées peuvent alors être prises. Dans la plupart des cas, la base de données agricoles, y compris les données concernant la météorologie, doit être perfectionnée pour rendre possible la création d'un système d'alerte rapide.

Les agriculteurs eux-mêmes prennent souvent des mesures pour garantir leur sécurité alimentaire. Par exemple, la culture du manioc au Rwanda et au Burundi peut être considérée comme une assurance contre la sécheresse qui touche leurs principaux produits de base, en particulier les céréales. En fait, le manioc a permis d'éviter la famine à plusieurs reprises dans ces pays à forte densité de population.

Un plaidoyer peut être fait pour garder les stocks de réserve à la ferme plutôt que centralisés dans des silos urbains. En général, les agriculteurs sont bons conservateurs de leurs stocks de réserve et font cela avec efficacité. Les pertes à la ferme sont généralement minimes et si la situation tourne à la catastrophe, les réserves nécessaires sont disponibles à la ferme.

On avait tendance au Sahel au milieu des années 70 à élaborer des projets de sécurité alimentaire en augmentant la production alimentaire et en construisant des silos à grains supplémentaires, comme éléments clés d'un plan d'accroissement de la sécurité alimentaire. Cependant, les silos à grains supplémentaires n'ont pas résolu les problèmes de la sécurité alimentaire au Sahel et ils ne le feront pas non plus dans les autres régions d'Afrique. La solution est de trouver des politiques rentables qui garantissent la sécurité alimentaire à long terme.

4. Conditions pour une Approche de la Stratégie Alimentaire

4.1. CRITÈRES D'OCTROI D'UNE AIDE DE LA CEE

Quand le Conseil a approuvé le projet de la Commission axé sur l'adoption d'une approche de stratégies alimentaires pour la coopération au

développement, trois critères ont été utilisés pour déterminer les pays qui pourraient bénéficier de l'aide de la CEE (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES 1984). Ces critères étaient les suivants :

- le déficit alimentaire de ces pays devait être assez important ;
- ils devaient avoir la capacité, les moyens et la volonté de concevoir et d'appliquer une stratégie alimentaire ;
- ils devaient déjà bénéficier d'une aide substantielle de la part de la CEE et de ses États membres.

En 1982, il a été décidé d'aider 4 pays à mettre sur pied une stratégie alimentaire nationale : le Mali, le Kenya, la Zambie et le Rwanda. Plusieurs autres pays, y compris le Bénin, le Burundi, l'Ethiopie, la Côte d'Ivoire, le Niger, Madagascar, le Sénégal, la Somalie, la Tanzanie, l'Ouganda, le Zaïre, la Tunisie et le Maroc ont également exprimé leur désir de bénéficier de l'aide de la CEE pour une stratégie alimentaire. Dans le cadre de la Troisième Convention de Lomé, d'autres pays seront ajoutés à la liste, y compris probablement certains pays autres que les pays ACP.

L'un des principes fondamentaux de l'approche de la Communauté est que la formulation et la réalisation d'une stratégie alimentaire relève avant tout de la responsabilité du pays concerné. L'aide de la Communauté vient compléter les efforts nationaux. C'est donc le pays concerné qui doit développer et mener sa stratégie alimentaire. C'est le pays lui-même qui doit modifier ses politiques alimentaires. En clair, il faut une volonté réelle d'agir dans ce sens.

4.2. AIDE DE LA CEE POUR REMPLIR LES CONDITIONS PRÉALABLES

En outre, une aide de la CEE peut être accordée aux pays en vue de remplir les conditions préalables qui sont jugées essentielles pour la réussite d'une stratégie alimentaire. Ces conditions préalables concernent les bases indispensables à la conception d'une stratégie alimentaire adaptée aux contraintes et besoins particuliers d'un pays ainsi que l'environnement dans lequel une stratégie alimentaire doit être conçue et appliquée. Plus particulièrement, elles concernent la disponibilité des données nécessaires à l'analyse d'une politique alimentaire ainsi que la structure organisationnelle et de gestion d'un pays.

4.3. BESOINS DE DONNÉES POUR UNE STRATÉGIE ALIMENTAIRE

L'analyse d'une stratégie alimentaire requiert des informations macro- et micro-économiques sur la production, la consommation, la nutrition et le

fonctionnement des marchés. Les personnes chargées d'analyser une stratégie alimentaire doivent savoir ce que font les agriculteurs, pourquoi ils agissent comme ils le font, ce qu'ils désirent et peuvent réaliser compte tenu des contraintes au niveau de leur ferme, de leur famille et de la communauté. De telles informations ne peuvent être obtenues dans la plupart des pays africains. La production d'une telle information suppose que les recherches agricoles soient menées dans une perspective de recherche sur les systèmes de production agricole («farming systems research perspective»).

Des statistiques de base fiables sur les surfaces cultivées, les rendements et la production des principales cultures alimentaires sont nécessaires pour déceler les tendances fondamentales dans la production alimentaire et avoir une mesure des déviations par rapport à cette tendance. Des données fiables sur la consommation et la nutrition sont indispensables pour s'assurer que les objectifs de consommation alimentaire sont atteints et pour établir les bilans alimentaires. Étant donné que le manque de sécurité alimentaire est en grande partie dû à un pouvoir d'achat trop faible, nous devons trouver qui sont les pauvres et pourquoi ils sont pauvres. Il s'agit d'une tâche très difficile et il est nécessaire de trouver des moyens rentables d'identifier les pauvres. Cela est d'autant plus important pour les politiques, les programmes et les projets dont le but est de les aider. Sans un diagnostic précis des problèmes cruciaux et des priorités, une stratégie alimentaire ne sera pas très utile. Une analyse d'une politique de sécurité alimentaire de rechange, sur base de laquelle des actions peuvent être choisies de façon critique, dépend de la disponibilité de données fiables et de main-d'œuvre qualifiée.

Le défi est de déterminer les besoins stratégiques minima en informations sur la production alimentaire, les niveaux nutritionnels et la pauvreté, nécessaires à l'analyse d'une stratégie alimentaire et de développer la capacité locale pour la production de ces données d'une façon régulière.

4.4. EXIGENCES AU NIVEAU DE L'ORGANISATION ET DE LA GESTION

Pour qu'une stratégie alimentaire porte ses fruits, un pays doit avoir une capacité d'organisation et de gestion suffisante pour pouvoir mener les politiques et les actions qu'il s'est fixées. De même que de nombreux projets et programmes échouent en raison d'une mauvaise gestion, une stratégie alimentaire, qui est une entreprise très complexe impliquant généralement plusieurs ministères, ne dépassera pas le stade de slogan si la capacité de mener des politiques et des actions n'est pas suffisante. Cette capacité concerne la création d'institutions, la formation d'une main-d'œuvre qualifiée, l'établissement de priorités et, avant tout, les aspects politico-économiques.

ques d'une politique alimentaire. Concevoir et réaliser sérieusement une stratégie alimentaire demande beaucoup de courage aux leaders politiques. De plus, l'analyse d'une politique alimentaire est tout aussi complexe et délicate que le planning familial (EICHER 1982).

L'alimentation concerne chacun et les politiques alimentaires sont rarement les politiques dans le sens de l'optimum de Pareto. Généralement, certains groupes de la population souffriront d'un changement des politiques alimentaires. Par conséquent, il faut admettre que certains types de politiques, même si on les préfère pour des raisons d'efficacité et d'équité, peuvent être impraticables politiquement, comme les émeutes motivées par les problèmes d'alimentation l'ont amplement démontré dans plusieurs pays. Afin d'assurer des effets positifs à long terme, il faut examiner de façon explicite certaines conséquences négatives à court terme d'un changement de politique alimentaire. C'est pourquoi une stratégie alimentaire doit inclure plusieurs instruments de coopération au développement. La coordination entre les actions de tous les donateurs dans un pays peut contribuer largement au succès d'une stratégie alimentaire nationale. Un engagement à long terme est nécessaire pour que les stratégies alimentaires atteignent les objectifs désirés. Un pays qui se lance dans une stratégie alimentaire, s'il le fait sérieusement, s'engage pour 10 à 20 ans dans un lent processus évolutionniste de conception, reconception et mise en œuvre de ses politiques agricoles et alimentaires. Les 4 objectifs d'une stratégie alimentaire ne seront pas tous atteints simultanément.

Ce qui importe dans l'analyse finale, ce sont les légers progrès qui s'additionnent au fil des années, dans les différents éléments qui constituent une politique agricole et alimentaire efficace. Très peu de pays s'il en est peuvent se permettre de modifier considérablement leurs politiques alimentaires sans provoquer, dans leur système politique et économique, des troubles pouvant être à l'origine de troubles civils, d'une révolution ou d'une guerre.

4.5. STRATÉGIE ALIMENTAIRE ET PLANIFICATION AGRICOLE

Les documents concernant les stratégies alimentaires soulignent souvent les actions que l'on rencontre couramment dans la planification agricole mais qui sont peu adaptées à une stratégie alimentaire. De tels documents font référence à des actions permettant d'accroître la production de cultures traditionnelles pour l'exportation et de cultures non alimentaires destinées à la vente ainsi qu'à des actions visant à une diversification des cultures. Des conflits seront inévitables étant donné que les cultures alimentaires feront

concurrence à de telles cultures. De tels conflits et les conséquences de telles actions doivent être soigneusement analysés.

Une stratégie alimentaire doit toujours faire partie d'une stratégie plus générale de développement, y compris de développement agricole. La promotion des cultures pour l'exportation (par exemple un projet de production de café) peut avoir sa place dans une stratégie alimentaire si une analyse comparative des avantages se prononce en faveur des cultures pour l'exportation et si les revenus supplémentaires et les devises étrangères gagnées avec ces cultures sont suffisamment stables et permettent d'atteindre les objectifs de la stratégie alimentaire, à savoir l'importation commerciale d'une alimentation qui est relativement moins coûteuse que la production nationale, l'achat de suppléments nutritionnels, etc. Cependant, la plupart des pays ne se fieront pas au seul avantage comparé en raison de l'instabilité des marchés mondiaux pour les produits alimentaires et les cultures destinées à l'exportation et surtout à cause de l'instabilité des taux de change [9]. Par conséquent, ils donneront probablement la priorité à la production alimentaire nationale afin de garantir la satisfaction des besoins alimentaires. Encore une fois, cela illustre bien la complexité d'une stratégie alimentaire.

5. Conclusion

L'objectif principal d'une stratégie alimentaire est d'améliorer la cohérence et la rentabilité de toutes les mesures prises et d'établir des priorités à long terme et à court terme dans ces mesures.

Dans une stratégie alimentaire, le débat devrait porter non plus sur des projets mais sur des politiques. Pour les chercheurs, le défi consiste à identifier de nouvelles politiques rentables pour permettre à tous de se procurer tout au long de l'année une alimentation diversifiée leur apportant les calories nécessaires. Actuellement, les experts dans les questions agricoles, les donateurs et les ministères de l'agriculture en Afrique ont tendance à considérer l'augmentation de la production alimentaire comme le principal défi auquel est confrontée l'Afrique. Il est évident que l'augmentation de la production alimentaire est beaucoup plus importante en Afrique qu'en Asie où la plupart des pays sont auto-suffisants pour la plupart des produits de base. Mais une production alimentaire accrue ne garantira pas automatiquement à tous l'accès à une alimentation comprenant les calories indispensables comme le montre bien le cas de l'Inde.

Quand un pays est prêt à développer et réaliser une stratégie alimentaire, cela doit signifier en réalité qu'il est prêt à examiner les politiques de prix,

d'investissement et les autres politiques alimentaires et agricoles au sein d'une telle stratégie cohérente. S'il n'y est pas préparé, une stratégie alimentaire ne pourra qu'échouer et l'aide extérieure sera de préférence accordée aux projets et programmes dont les chances de réussite sont plus grandes.

Il y a un risque que les stratégies alimentaires ne soient que les anciens projets, programmes et politiques déguisés temporairement en vue de satisfaire les donateurs et de solliciter ainsi une aide supplémentaire. Les stratégies alimentaires peuvent être utilisées comme un slogan annonçant un changement vers une amélioration alors qu'en fait très peu d'attention est accordée au concept et à la réalisation. Cela s'applique autant aux pays donateurs qu'aux pays bénéficiaires.

EICHER (1982) mentionne que le Conseil Mondial de l'Alimentation a établi que 19 pays africains préparaient des stratégies alimentaires nationales en 1981 et que nombre de ces actions étaient préparées en 3 à 6 mois dans les capitales. Il ajoute que plusieurs d'entre elles seront probablement oubliées en 3 ou 6 mois.

Par la nature même des systèmes de production et de consommation alimentaire, les politiques agricoles et alimentaires impliquent des conséquences à court et à long terme qui peuvent satisfaire les 4 objectifs fondamentaux de façon incompatible. Cette incompatibilité qui concerne la dimension temporelle des augmentations de la production alimentaire ainsi que la distribution des revenus et les besoins au niveau de l'emploi doit être résolue. Les aides alimentaires peuvent favoriser la résolution du conflit à court et à long terme car elles permettent aux personnes chargées de l'élaboration des politiques de laisser le temps aux politiques de démarrer et aux actions de produire leurs effets bénéfiques. Les politiques alimentaires sont très complexes car elles impliquent des échanges au niveau de la production et la consommation alimentaire, une distribution des revenus et une commercialisation, au niveau micro et macro-économique, dans le temps et dans l'espace. On peut mieux comprendre cette complexité en replaçant les politiques dans un contexte spatial (un pays individuel) et temporel. Une étude cas par cas est le meilleur moyen de déterminer comment résoudre de façon équilibrée le dilemme suivant : motiver les agriculteurs à produire plus et aider les ménages pauvres à atteindre les objectifs alimentaires qu'ils se sont fixés. C'est là le principal objectif de la conférence qui prépare le terrain pour un débat sur les politiques rentables permettant d'atteindre les objectifs de sécurité alimentaire.

NOTES

- [1] L'Afrique représente ici tous les pays d'Afrique subsaharienne à l'exception de la République d'Afrique du Sud. Pour les autres continents, l'ordre de priorité sera différent. Par exemple, pour l'Amérique Latine, on étudiera plutôt le rôle central d'une réforme agraire dans une stratégie alimentaire.
- [2] On évalue la dette extérieure de l'Afrique à quelque 170 milliards de \$.
- [3] Le prix mondial du blé est passé de 60 à 220 \$ par tonne en 18 mois au début des années 1970.
- [4] Ce chapitre concerne la communication de la Commission «Stratégies alimentaires : Revue et Perspectives», Sec (84) 1692, Bruxelles, 26 octobre 1984.
- [5] En fait, à cause de la prolifération de projets, il est impossible pour les donateurs et les bénéficiaires de contrôler, d'évaluer et de réviser les projets. Par exemple, au début de 1986, il y avait environ 1000 projets de développement actif au Kenya (EICHER 1986) et plus de 100 projets de développement agricole et rural au Rwanda.
- [6] Les cultures de coton ont été remplacées par des cultures alimentaires, alors que selon une étude comparative, ce changement était désavantageux, changement qui a effectivement entraîné une forte diminution de la productivité.
- [7] Je remercie le professeur M. Lipton d'avoir attiré mon attention sur ces succès.
- [8] Outre le rôle important qu'une aide alimentaire peut jouer dans une stratégie alimentaire, il est généralement reconnu qu'elle présente quatre désavantages majeurs : elle peut modifier les modes de consommation, permettre aux gouvernements de différer des réformes politiques nécessaires, il y a compétition avec les productions locales, ce qui décourage les agriculteurs locaux, et finalement l'aide atteint rarement les personnes à qui elle est destinée.
- [9] Selon R. LEUSCHEL, le commerce international des denrées ne représente que de 5 à 10% des 150 milliards de \$ quotidiennement échangés sur les marchés internationaux des capitaux et des changes. L'instabilité des marchés financiers internationaux explique en grande partie l'instabilité des taux de change.

BIBLIOGRAPHIE

- ABBOTT, J. C. 1985a. Marketing Boards to Parastatals 1965-1983. — Paper contributed to the Poster Session, XIXth International Conference of Agricultural Economists, Malaga (September 1985).
- ABBOTT, J. C. 1985b. Alternative Forms of Marketing Enterprise for the Developing Countries. — Invited Paper, XIXth International Conference of Agricultural Economists, Malaga (September 1985).
- AFRIQUE AGRICULTURE. 1984. Le point sur l'expérience des stratégies alimentaires. — n° 110, Octobre 1984, 43-47.

- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. 1984. Food Strategies : Review and Prospects (Commission Staff Paper). — SEC (84) 1692 (Brussels, 26 October 1984).
- DE JANVRY, A. 1985. Dilemmas and Options in the Formulation of Agricultural Policies for Africa. — Translation of the French version prepared for the EDI seminar on Agricultural Policy and its Relationship to Food Policy in Sub-Saharan Africa, German Foundation for International Development (Berlin, 18-22 March 1985), 10 pp.
- DE JANVRY, A. & DETHIER, J.-J. 1985. Technological Innovation in Agriculture : The Political Economy of its Rate and Bias. — CGIAR, Study Paper 1, The World Bank, Washington D.C.
- EICHER, C. K. 1982. Facing Up to Africa's Food Crisis. — *Foreign Affairs*, 61 (1) : 154-174.
- EICHER, C. K. & BAKER, D. C. 1982. Research on Agricultural Development in Sub-Saharan Africa : A Critical Survey. — MSU International Development Paper n° 1, Michigan State University, East Lansing, Michigan.
- EICHER, C. K. & STAATZ, J. M. 1985. Food Security Policy in Africa. — Invited paper prepared for the XIXth International Conference of Agricultural Economists (Malaga, 26 August - 5 September 1985).
- EICHER, C. K. 1986. Transforming African Agriculture, The Hunger Project Papers, n° 4, San Francisco, January 1986.
- HAUBERT, M. 1985. Politiques Alimentaires et Structures Sociales en Afrique Noire. — IEDES, Collection Tiers Monde, Presses Universitaires de France.
- HEALD, C. & LIPTON, M. 1985. African Food Strategies and the EEC's Role : an Interim Review. — The Institute of Development Studies, University of Sussex, Csd 6, Brighton, 1985, 130 pp.
- KAMUANGA, M. 1985. Planning Irrigation Development Projects : Economic Analysis and Beyond. — Invited paper prepared for the XIXth International Conference of Agricultural Economists (Malaga, 26 August - 5 September 1985).
- LARDY, N. R. 1984. Prices, Markets, and the Chinese Peasant. — In : EICHER C. K. & STAATZ, J. M. (eds), Agricultural Development in the Third World. John Hopkins University Press, Baltimore.
- LELE, Uma & CANDLER, W. 1984. Food security in developing countries : National issues. — In : EICHER C. K. & STAATZ, J. M. (eds), Agricultural Development in the Third World. John Hopkins University Press, Baltimore, pp. 207-221.
- MAXWELL, S. 1983. An Evaluation of the EEC Food Aid Programme. — The Institute of Development Studies, University of Sussex, Csd 4, Brighton, 126 pp.
- NORDIC DELEGATION. 1984. Policies in Agriculture and Rural Development : A Nordic View. — Nordic position paper presented to the SADDC Conference (Lusaka, 1-3 February 1984).

- PISANI, E. 1982. Memorandum on the Community's Development Policy. — COM (82) 640, EEC Commission, Reprinted in *The Courier*, n° 76, Brussels (November-December 1982).
- REUTLINGER, S. 1977. Food Insecurity : Magnitude and Remedies. — Abstract, World Bank Staff Working Paper, n° 267, Washington D.C.
- REUTLINGER, S. 1985. Food Security and Poverty in LDCs. — Finance and Development, World Bank, Washington D.C. (December 1985), pp. 7-14.
- SEN, A. K. 1981. Poverty and Famines : An Essay on Entitlements and Deprivation. Clarendon, Oxford.
- SIAMWALLA, A. & VALDES, A. 1984. Food Security in Developing Countries : International Issues. — *In* : EICHER, C. K. & STAATZ, J. M. (eds), Agricultural Development in the Third World. John Hopkins University Press, Baltimore.
- TIMMER, C. P. 1984. Developing a Food Strategy. — *In* : EICHER C. K. & STAATZ, J. M. (eds), Agricultural Development in the Third World. John Hopkins University Press, Baltimore & London, pp. 119-135.
- TIMMER, C. P., FALCON, W. P., PEARSON, S. R. 1983. Food Policy Analysis. John Hopkins University Press for the World Bank, Baltimore.
- THE ROYAL TROPICAL INSTITUTE (KIT) 1984. Food Strategies in Four African Countries : A Study on Food Policy Formulation and Implementation in Kenya, Mali, Rwanda and Zambia. Report prepared for the Commission of the European Communities, Amsterdam (January 1984).
- WORLD BANK. 1981. Accelerated Development in Sub-Saharan Africa : A n Agenda for Action. — Prof. Berg Report, Washington.
- WORLD BANK. 1985. World Development Report 1985. — Oxford University Press for the World Bank, New York.

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 77-82 (1988)

Original : Français

LA DIVERSITÉ DES SITUATIONS ET DES STRATÉGIES

PAR

R. SOKAL *

1. Introduction

Une stratégie comporte une série de démarches rationnelles et coordonnées en vue d'atteindre un objectif déterminé. Lorsqu'on parle de stratégie alimentaire, il s'agit d'assurer à l'ensemble de la population d'un pays donné une nourriture suffisante tant au point de vue quantitatif que qualitatif.

Toute stratégie suppose aussi une mobilisation optimale des ressources humaines, physiques, technologiques et financières, en vue d'atteindre le but visé.

Dans ce contexte, comme M. Jourdain qui faisait de la prose sans le savoir, la plupart des projets agricoles dans les PVD faisaient déjà, du moins partiellement, de la stratégie alimentaire.

Il faut donc éviter de faire de la notion de stratégie alimentaire un vocable «à la mode» pour des préoccupations déjà anciennes.

Pour éviter ce «truisme», l'approche stratégique nouvelle doit notamment tenir compte des impératifs suivants :

1. La coordination globale et effective d'un ensemble d'actions sur le plan national, régional et international. En d'autres termes, elle doit combiner l'intranational et l'extranational.
2. L'agriculture est prise dans son sens le plus large : agro-sylvo-pastoral et pêche.
3. Une attention particulière est apportée aux aspects nutritionnels et

* Membre titulaire de l'Académie ; rue du Marteau 55, B-1040 Bruxelles (Belgique).

sanitaires ainsi qu'à l'acceptabilité socio-culturelle et écologique des réformes proposées.

4. L'explosion démographique d'une dimension inconnue dans le passé ainsi que la crise économique mondiale donne des impératifs nouveaux aux politiques d'émergence des PVD : la stratégie alimentaire devient la composante d'une stratégie de développement tout court.
5. Les problèmes de commercialisation font l'objet d'une préoccupation accrue. Même placé dans les meilleures conditions, un cultivateur sans revenus suffisants ne produira pas plus que ses propres besoins, d'autre part la demande de marché intérieur est d'une solvabilité très réduite.

2. Situation globale des problèmes alimentaires

Globalement, il y a suffisance du potentiel alimentaire au point de vue mondial, continents et régions, même dans une vision à long terme.

S'il y a des problèmes, c'est parce que l'utilisation de cette potentialité est malheureusement mal répartie à la fois d'un point de vue géographique et d'un point de vue social (répartition de la nourriture entre pauvres et riches).

Lorsqu'on parle de la situation alimentaire d'un pays ou d'une région, il convient de distinguer entre les notions de «disponibilité alimentaire» et de «l'autosuffisance alimentaire».

La première comprend la production locale plus les importations alors que la seconde ne considère que la part de la consommation totale effectivement récoltée dans le pays.

En général, la disponibilité alimentaire a augmenté dans la plupart des pays alors que le taux d'autosuffisance a diminué – notamment en Afrique et dans certains pays d'Amérique Latine et d'Asie à dépendance céréalière croissante.

Les considérations qui précèdent impliquent que stratégie alimentaire et autosuffisance ne sont pas nécessairement synonymes. Certains pays à fortes recettes d'exportation et à taux d'urbanisation ou d'industrialisation élevé peuvent avoir intérêt à suivre une politique au moins partielle d'importation de leurs aliments de base.

Par contre, des pays où le milieu rural reste le principal pourvoyeur d'emploi auront intérêt à pousser leur taux d'autosuffisance à son maximum tout en l'équilibrant avec des cultures de rente.

Entre ces deux positions extrêmes, toutes les solutions intermédiaires peuvent être justifiées ; l'important est que l'option résulte d'une allocation optimale des ressources à la fois humaines et naturelles du pays concerné.

Ce qui par définition même est l'objectif d'une stratégie de développement bien conçue.

3. Diversité des situations

3.1. LA DIVERSITÉ AGRO-CLIMATIQUE

Les grandes zones agro-climatiques du monde sont bien connues et ont fait l'objet de nombreuses études.

Les associations culturales peuvent être considérées comme bien établies (Remarquons en passant qu'à condition de posséder la technologie et les capitaux, il y a moyen de faire pousser pratiquement tout n'importe où : par exemple les cultures fourragères irriguées en plein désert de Libye, cultures avec eau dessalée dans les états du Golfe, goutte à goutte nourrissant et aquaculture en Israël, etc. Ces prouesses sont évidemment inapplicables dans les PVD pauvres).

La diversité agro-climatique est à la base de situations alimentaires précaires lorsque les conditions écologiques sont exposées à des catastrophes.

L'évolution des moyens d'information a d'ailleurs porté des *pays à risques* à la une de l'actualité : par exemple, les sécheresses dans la zone Soudano-Sahélienne et dans le nord-est du Brésil, Inondations catastrophiques au Bangladesh et moins spectaculaires mais plus permanents, les problèmes de la détérioration des sols par l'érosion, la salinité et la désertification.

Les réponses stratégiques à ces situations existent, du moins théoriquement : ce sont notamment l'organisation de meilleures prévisions et systèmes d'alerte météorologiques, une gestion améliorée des eaux et des sols, la constitution de stocks de sécurité, une mobilisation plus rapide et plus efficace de l'aide régionale et internationale, l'amélioration de l'infrastructure des transports, etc.

3.2. LA DIVERSITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE

Nous touchons là à un des problèmes les plus ardu et les plus profondément enracinés dans les PVD.

En effet, le problème de l'accroissement drastique des populations allant de pair avec un taux d'urbanisation, souvent anarchique et inconnu dans le passé, implique une augmentation massive de la demande alimentaire sans que cette demande soit nécessairement solvable et sans que les structures de

production puissent automatiquement suivre cette hausse des besoins élémentaires.

Les paramètres de base à prendre en considération lorsque l'on aborde ces problèmes sont :

1. L'accès au sol (et dans certains cas à l'eau) ;
2. L'accès au revenu ;
3. L'accès au savoir (base de l'amélioration).

Lorsque l'accès au sol est relativement *aisé*, le pays est généralement caractérisé par la coexistence d'un secteur d'autosuffisance étendu et d'une économie de marché basée à la fois sur les cultures de rente et vivrières (exemples : Côte d'Ivoire, Zaïre). Dans ces conditions, les stratégies à mettre en œuvre sont avant tout basées sur l'amélioration de la productivité, de la valeur ajoutée et de l'environnement socio-culturel sans oublier les infrastructures.

Lorsque l'accès au sol peut être qualifié de *difficile*, et que la raison en est la surpopulation, même avec les meilleures formules d'augmentation de la productivité, on arrive à un point de non retour lorsque la totalité de la surface agricole disponible a atteint son potentiel maximum (exemple : Rwanda). Dans de telles conditions, des stratégies difficiles d'industrialisation ou de transfert de population doivent être envisagées.

Lorsque la difficulté de l'accès au sol résulte de la *concentration de la propriété* dans les mains de quelques privilégiés — les cas les plus typiques se trouvent en Amérique Latine — la stratégie doit nécessairement passer par une *réforme agraire* bien conçue avec toutes les mesures d'accompagnement que cela suppose (crédit agricole, organisation de la commercialisation, etc.). Inutile de dire que les réussites dans ce domaine sont trop réduites.

Ainsi dans beaucoup de PVD, le crédit ne va qu'aux «riches». Quant à l'accès au revenu il concerne à la fois les agriculteurs et les consommateurs. L'accès *aisé* dans ce domaine est rare dans les PVD sauf pour quelques pays ayant opté pour une politique radicale, la Chine par exemple, et une poignée de pays ayant réussi une industrialisation efficace et rapide sans négliger le secteur agricole (Corée du Sud, Taiwan).

L'accès *difficile*, par contre, devient un lot de plus en plus commun à la plupart des PVD. Augmentation de la population et crise mondiale posent d'une manière angoissante le problème du chômage et de la pauvreté endémique.

L'exemple le plus souvent cité est celui de l'Inde, 2^{ème} pays du monde par sa population, autosuffisante globalement pour son alimentation, mais

gravement frappée par la malnutrition par manque de solvabilité de quelque 30% de sa population.

Enfin *l'accès au savoir* est à la base de la réussite de politiques d'augmentation de la productivité agricole, de la conservation des sols, de l'accès aux métiers et à l'industrialisation.

Ce point pose le problème bien connu des transferts de technologies adaptées, d'un système d'enseignement à motivation rurale et technique, de la formation d'animateurs et gestionnaires, etc.

L'expérience permet de dire que des solutions plus «endogènes», c'est-à-dire plus près des traditions sociales et culturelles doivent être trouvées si l'on ne veut pas être condamné à des assistances techniques éternellement recommandées.

Il est important aussi de noter que dans beaucoup de PVD, la diversité des situations décomposées ci-dessus pour la clarté de l'exposé, coexistent et s'interpénètrent : situation climatique précaire, accès au sol et à l'eau difficiles, non-solvabilité d'une grande partie de la population, par ailleurs peu ou mal formée à des techniques amélioratrices se superposant pour former un sombre tableau de la situation générale (ex. : nord-est du Brésil, Pays soudano-sahéliens d'Afrique, Bangladesh, etc.).

4. Conclusions

La rapide esquisse de la diversité des situations permet de tirer les conclusions suivantes :

Dans les pays à écosystèmes fragiles (pays à risques), des solutions techniques existent pour une meilleure maîtrise des terres et des eaux, une meilleure sécurité alimentaire et, le cas échéant, pour une aide alimentaire temporaire plus efficace.

Le facteur limitant est ici surtout le manque de capitaux pour les investissements de base et une meilleure coordination des différentes aides bi- et multinationales.

Les pays à problèmes principaux d'ordre socio-économique doivent faire face à des distorsions structurelles profondes qui vont en s'aggravant avec l'explosion démographique d'une part et la prolongation de la crise économique mondiale d'autre part.

Pour ce genre de situation, les solutions sont beaucoup plus difficiles à imaginer.

Une récente visite d'un pays africain dans des régions à monoculture café ou cacao m'a montré qu'un premier effort vivrier fait par les paysans

locaux a été payant dans un premier stade, puisque le marché local était déficitaire et importateur. Mais ces mêmes paysans sont rapidement devenus surproducteurs et l'écoulement vers la capitale distante de quelque 300 km se heurte à des prix de transport et d'intermédiaires exorbitants par rapport aux prix du marché maintenus très bas dans la grande ville pour des raisons politiques.

L'équation classique : revenu motivant pour la production vivrière et prix de vente suffisant bas pour la population démunie des grandes villes, se trouve le plus souvent sans solution.

Malheureusement, ce type de PVD devient de plus en plus nombreux (on estime à \pm 700 millions la population n'ayant pas le minimum de nourriture par manque de moyens monétaires).

La stratégie de réponse à ce *mal-développement* caractérisé par le chômage endémique et la pauvreté est une des plus difficiles qui soit.

L'augmentation de la production et de la productivité agricole si souvent préconisée est, il est vrai, dans un premier stade créateur d'emplois nouveaux (usage d'intrants, dessouchage, méthodes de protection et de conservation des sols, petits métiers annexes). Mais le point de saturation est rapidement atteint.

Des stratégies purement agricoles demandent ainsi très vite à être intégrées dans des politiques de développement plus globales industrielles et tertiaires pour lesquelles les capitaux de départ font cruellement défaut.

On peut aussi se demander si la subsidiation des prix vivriers soit au producteur soit au consommateur non solvable n'est pas un stade inévitable pour toute agriculture quelque peu évoluée.

Cette politique est possible lorsque le pays exploite des ressources de haute valeur (minières par exemple) et peut se permettre des transferts vers le secteur agricole.

Si ce n'est pas le cas, on se heurte très vite à des quasi-impossibilités budgétaires.

On constate par le biais de ces considérations que les préoccupations du tiers monde rejoignent celles du monde développé en crise : la création massive d'emplois. On ne peut qu'espérer que cette préoccupation commune et numérique bien plus importante pour les PVD, plus jeunes et quatre fois plus nombreux, soit enfin l'amorce de ce fameux dialogue Nord-Sud et que des vraies stratégies de développement basées sur plus de solidarité et de justice distributrice dans les pays concernés en soient enfin le résultat tangible.

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 83-84 (1988)

DISCUSSION DES COMMUNICATIONS

Communications de H. L. Vis, E. F. Tollens et R. Sokal

Plusieurs intervenants ont souligné l'importance qu'il convient de donner aux politiques portant sur les ajustements structurels (taux de change, infrastructure, institutions) qui doivent accompagner toute stratégie alimentaire. Ces ajustements ne peuvent être envisagés que dans la mesure où une coordination et un consensus peuvent s'établir entre les différentes agences internationales ayant pour objectif une action dans le domaine du développement. Ces problèmes seront abordés plus tard au cours de ce Séminaire. De même à plusieurs reprises, la nécessité d'aboutir à des propositions concrètes a été évoquée. Il va de soi que ces propositions ne peuvent être discutées qu'au moment où les analyses de cas seront présentées.

Il a été dit à plusieurs reprises que les politiques nutritionnelle et alimentaire doivent être intégrées. La question reste ouverte cependant quant à l'opportunité de mettre la priorité sur l'équilibre énergétique ou sur les aspects qualitatifs de la ration. La réponse doit être donnée en fonction des conditions particulières dans lesquelles se trouve la population étudiée.

En ce qui concerne la situation nutritionnelle, plusieurs précisions ont été apportées sur la relation entre fertilité et malnutrition montrant que, quel que soit le niveau auquel s'établit l'équilibre alimentaire, le taux de fécondité actuel risque encore d'augmenter pour des raisons physiologiques liées à la sécrétion de prolactine au cours de l'allaitement maternel.

Les effets à long terme de l'accroissement démographique ont été évoqués. Quelle serait la situation dans un siècle si devait perdurer inchangée la tendance observée au fil des dernières décennies ? La population du tiers monde, par un doublement tous les 25 ans, serait alors seize fois plus nombreuse qu'aujourd'hui, éventualité qui, évidemment, correspond à une totale impossibilité. Mais quel phénomène doit-on prévoir qui permettrait d'éviter qu'au cours du XXI^e siècle, l'Afrique devienne le théâtre de véritables

catastrophes ? Cette question suscite des réactions en sens très divers. Certains participants prévoient que des ajustements spontanés ne manqueront pas de se produire. D'autres insistent sur l'impérieuse nécessité d'une politique volontariste dans ce domaine (planning familial, migrations). Même si l'objet du Séminaire n'est pas centré sur ce sujet, il est utile de signaler que le problème démographique reste aigu dans la mesure où le taux de mortalité peut être réduit de manière drastique grâce à la diffusion des techniques d'hygiène sous l'impulsion des autorités publiques, alors qu'il est beaucoup plus difficile de freiner le taux de natalité qui dépend en premier lieu d'une décision privée prise au sein de la famille. Il serait donc irrationnel d'écludre systématiquement toute discussion sur le péril que la surpopulation ferait courir au Tiers Monde.

Certains commentaires ont mis en doute l'intérêt qu'il y aurait à tirer profit des avantages comparatifs dans le cadre d'une politique internationale des échanges souvent trop protectionniste. Il ne fait pas de doute qu'il serait illusoire et dangereux de pousser l'exploitation des avantages comparatifs jusqu'à l'extrême. Les pays doivent garder une maîtrise sur les interdépendances qui ne manqueront pas de naître d'une plus grande spécialisation régionale. Ce serait une erreur si chaque pays se mettait à produire tout ce dont il aurait besoin sans faire appel aux possibilités qu'offrent les échanges tant au niveau national qu'au niveau international. Il faut donc que les pays se ménagent une marge de manœuvre telle qu'ils puissent faire un choix judicieux entre produire ou importer, en prenant en compte les effets prévisibles des politiques en subvention et de taxation sur les produits agricoles.

La politique de subvention de manière générale a suscité une interrogation partagée par beaucoup. Comment inciter les agriculteurs à augmenter leur production si l'accès aux facteurs de production reste pour eux très difficile, sinon impossible ? Est-ce que dans ce cas une subvention se justifie ? Dans les mêmes conditions, on peut se demander si elle est défendable pour installer des populations dans des régions nouvelles ou pour procéder à des investissements dans le secteur agricole (barrage, irrigation, routes secondaires, stockage). La réponse à une telle question reste délicate et ne peut être faite qu'à condition de prendre en compte les particularités de chaque pays et de l'interdépendance qui existe entre les différents secteurs de l'économie.

Certaines idées ont été échangées sur la nécessité d'ouvrir des marchés aux producteurs agricoles en créant des emplois hors de l'agriculture, entre autres en agro-industries. Ce sujet mérite certainement d'être repris dans une Recommandation du Séminaire.

SÉANCES DU 4 NOVEMBRE 1986

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 87-103 (1988)

Original : Anglais

STRATÉGIES ALIMENTAIRES ET NUTRITIONNELLES AU KENYA

PAR

F. C. CLIFT *

1. Politique alimentaire actuelle du Kenya

1.1. C'est dans le Sessional Paper N° 4 de 1981 que l'on retrouve le fondement de la politique alimentaire actuellement pratiquée au Kenya. Les objectifs essentiels de cette politique s'énoncent comme suit :

- a) Maintenir une position largement autarcique en ce qui concerne les denrées alimentaires de base ;
- b) Atteindre un niveau calculé de sécurité d'approvisionnement alimentaire dans chaque région du pays ;
- c) Garantir que ces denrées seront distribuées de manière telle que chaque membre de la population bénéficie d'un régime alimentaire équilibré.

1.2. Les mesures essentielles envisagées pour concrétiser ces objectifs comprennent :

- a) *Une politique des prix.* — Ajustement des prix au producteur à la parité d'importation pour les denrées alimentaires de base et prix au consommateur couvrant tous les coûts de production et de distribution. Politique des prix saisonnière en ce qui concerne le lait.
- b) *Dépenses agricoles.* — Importation d'engrais en temps utile, distribution plus efficace de ceux-ci et apport de subsides lorsque les ressources le

* Délégation de la Commission des Communautés Européennes en République du Kenya, P.O.B. 45 119, Nairobi (Kenya).

permettent. Hausse annuelle de la consommation de 20% jusqu'en 1983. Augmentation de 150% de la production de grains en 10 ans et amélioration de la qualité des semences. Élargissement des crédits et, si possible, introduction d'un schéma d'assurances protégeant les cultures.

- c) *Recherche et extension.* — L'accent devra être mis sur la recherche consacrée au maïs, l'objectif étant d'augmenter le rendement des cultures de 4% par an. Un surcroit d'attention devra être dédié aux systèmes de cultures pratiqués sur les terres semi-arides, ainsi qu'aux systèmes d'élevage intensif dans les zones à potentiel élevé. Renforcement des services d'extension.
- d) *Commercialisation et distribution.* — Préparation d'un plan de stockage du grain, libéralisation du marché du grain, amélioration de l'information, encouragement de la compétitivité sur le marché du lait.
- e) *Sécurité alimentaire.* — Constitution d'une réserve stratégique de 4 millions de sacs de maïs, réglementation prudente du commerce extérieur.
- f) *Nutrition.* — Nouvelle collecte de données et analyse visant à cerner le problème, production accrue de cultures nutritives (ex. légumineuses), programmes d'intervention spécifique, expansion de l'éducation alimentaire et évaluation du rapport coût-efficacité du programme d'alimentation scolaire.

1.3. Les priorités fondamentales du Gouvernement ont récemment été révisées et les politiques soulignées ci-dessus ont été substantiellement modifiées par le Sessional Paper N° 1 de 1986 traitant de «Gestion économique et Croissance renouvelée».

1.4. Ce document est axé sur la stratégie économique globale et par conséquent, il traite du secteur alimentaire en général, sans insister spécifiquement sur la sécurité alimentaire. Le secteur de l'agriculture, considéré dans son ensemble, se distingue essentiellement par la place considérable occupée par les récoltes destinées à l'exportation (principalement le café et le thé). Le document fait remarquer que l'expansion constatée dans une zone occupée par ces cultures constitue «le moyen le plus efficace de générer une croissance rapide en termes de revenus agricoles, emploi et exportations» (p. 13). Il signale également que l'objectif persistant d'autarcie alimentaire visé par la politique gouvernementale est une source de «conflit potentiel avec la croissance économique à long terme... si la production alimentaire ... commence à empiéter sur les sols utilisés pour la production de cultures d'exportation, lesquelles sont indispensables à la croissance économique, à l'augmentation des revenus agricoles et aux gains en devises» (*Ibid.*).

1.5. A la base de ce déplacement de l'intérêt en faveur des cultures d'exportation, on retrouve le fait que les avantages en terre et en main-d'œuvre de ces cultures (ainsi que les cultures horticoles) dépassent nettement les avantages consentis par les cultures alimentaires de base.

L'antagonisme potentiel avec la production alimentaire disparaît lorsqu'on note que les 70% d'augmentation prévus pour l'an 2000 dans les zones de culture de café et de thé ne réduiront la zone disponible pour les cultures alimentaires que de 3% et que les croissances rapides de la production alimentaire et de la commercialisation doivent provenir pour l'essentiel d'une intensification due à des contraintes foncières dans les zones à potentiel élevé et moyen.

1.6. L'accent mis sur la production agricole commerciale est contrebalancé par un manque total de considération envers les divers problèmes politiques qui dominent le Food Policy Paper de 1981. Parmi ceux-ci il faut noter l'absence de mesures spécifiques visant à améliorer la commercialisation, le total mépris du problème de la nutrition et une complète négligence de la question de la sécurité alimentaire, si ce n'est en termes globaux, à savoir qu'il faut produire suffisamment pour satisfaire la demande générale.

1.7. De façon générale, le Sessional Paper de 1986 est centré exclusivement sur les problèmes de productivité et les revenus issus du secteur agricole, et il évite soigneusement tous les problèmes relatifs à la distribution, la consommation et la demande alimentaire réelle. L'idée générale du journal est que sans une augmentation de la croissance économique, il est impossible d'accroître les dépenses portant sur les besoins fondamentaux, et que les dépenses gouvernementales supplémentaires doivent uniquement être axées sur les zones dont les revenus économiques sont supposés être les plus élevés et les plus rapides. Le journal sous-entend également que les subsides consacrés aux terres arides et semi-arides du Kenya (environ 80% du total des zones agricoles) seront moins productifs et que par conséquent, la priorité qui leur est accordée lors de la répartition des subsides doit être réduite.

2. Performance agricole du Kenya

LA SITUATION

2.1. Au Kenya, le secteur agricole emploie pratiquement 70% de la population et contribue approximativement pour un tiers au PIB. L'agriculture kenyane représente également quelque deux tiers des recettes totales d'exportation. Ce domaine revêt donc une importance critique pour la

croissance économique globale du Kenya et, plus particulièrement, pour la hausse des niveaux de revenus et d'emploi.

2.2. Depuis l'Indépendance, les résultats agricoles du Kenya sont pour le moins impressionnantes si l'on en juge d'après les normes africaines et mondiales. Entre 1964 et 1972, le PIB agricole a enregistré une croissance annuelle de 4,6%, ce qui dépasse nettement le taux de croissance démographique. Depuis 1972, le taux moyen de croissance a subi une chute annuelle d'environ 3,2%, ce qui est bien en deçà du taux de croissance démographique, lequel dépasse maintenant 4% par an.

2.3. Durant ce laps de temps, les artisans essentiels de la croissance agricole ont été le café et le thé, qui ont vu passer leur part du GIP agricole de 15,6% en 1964 à 30,5% en 1981. Ces deux cultures ont enregistré une hausse substantielle de la croissance de production, à savoir 5,1% de croissance annuelle pour le café durant la période 1964-1972 et 4,0% entre 1972 et 1981, et au cours des mêmes périodes, respectivement 12,5% et 8,0% pour le thé. La canne à sucre s'est également avérée une culture commerciale fort intéressante, avec des taux de croissance de respectivement 7,0% et 14,4%. Ces résultats ont temporairement fait du Kenya un exportateur net au début de la décennie. Toutefois, l'industrie s'est heurtée à de sérieuses difficultés financières et de gestion, qui se sont traduites par de considérables importations de sucre en 1985/86.

2.4. En ce qui concerne la production alimentaire, les résultats ont été beaucoup plus inégaux, avec d'importantes fluctuations de production dues à des facteurs climatiques et politiques. La production de maïs officiellement commercialisée s'est accrue d'environ 3,6% au cours de la période 1970-1986, tandis que la production de blé a enregistré une croissance annuelle de 2,7% en 1964-1972 et de 4,1% en 1972-1981. Plus récemment, la production de maïs et de blé a poursuivi son ascension, à l'exception de l'année 1984, marquée par la sécheresse. Dans les deux cas néanmoins, la croissance était inférieure à la tendance à la hausse enregistrée par la demande (environ 4% par an pour le maïs et 9% par an pour le blé).

2.5. Les données relatives à la production de bétail sont plus délicates à identifier avec précision du fait des lacunes des sources d'informations. Les fournitures de lait et de bétail aux agents officiels de distribution varient encore plus que les fournitures de cultures alimentaires, ce qui est attribué aux variations climatiques. Après avoir atteint un niveau satisfaisant de croissance pour la production de viande et la production laitière en 1964-1972 (5,0% et 6,9% par an respectivement), il semble que la production de viande ait augmenté d'à peine 0,8% par an en 1972-1981, alors que la production laitière a carrément diminué de 4,4% par an.

Toutefois, les chiffres concernant les fournitures commercialisées de lait à l'agence principale de distribution du lait (Kenya Cooperative Creameries – KCC) ont subi des fluctuations impressionnantes pendant les années de sécheresse. Les rations de lait du KCC sont passées de 274 millions de litres en 1983 à 190 millions de litres en 1984.

2.6. Les tendances présentées par les autres cultures importantes, surtout les haricots, ne sont pas clairement établies. Les haricots sont également confrontés au problème des fluctuations de production dues à des données climatiques et des décisions relatives à la politique des prix. L'augmentation des prix officiels des haricots au début des années 1980 ont eu pour conséquence l'exportation de considérables surplus de production, mais lors de la sécheresse de 1984, la pénurie se fit durement sentir et le prix des haricots sur les marchés locaux a plus que doublé.

2.7. Alors que les données statistiques font défaut, surtout pour les cultures alimentaires (à l'exception du blé), les données disponibles suggèrent que, avec le temps, le Kenya a éprouvé de plus en plus de difficultés à maintenir sa position d'autarcie en céréales alimentaires (à l'exception du blé et du riz). Le blé est un excellent exemple. Alors qu'au début des années 1970, le pays connaissait une situation excédentaire, vers le milieu de la décennie, les importations devinrent nécessaires et ont enregistré une croissance substantielle depuis la fin des années 1970, alors que le taux de croissance et de consommation dépassait les augmentations de production. On retrouve la même situation en ce qui concerne le riz, bien que le riz soit moins consommé au Kenya. En fait, le Kenya doit surtout veiller à éviter la reproduction d'un schéma similaire avec la culture alimentaire de base, le maïs. A cet égard, le tableau suivant est probablement révélateur :

Commerce du maïs (tonnes, moyenne annuelle)

<i>Année</i>	<i>Importations</i>	<i>Exportations</i>	<i>Exportations nettes</i>
1966-70	31 580	99 643	68 063
1971-75	6 070	85 459	+ 79 389
1976-80	64 807	53 059	- 11 748
1981-84	142 973	42 972	- 100 001

Le tableau ci-dessus exagère peut-être la détérioration progressive subie par le solde de maïs, ce qui est dû à la succession de périodes de sécheresse entre 1981 et 1984, ainsi qu'à la sécheresse particulièrement pénible de 1984. Il est probable qu'en 1986 et 1987, les exportations nettes enregistreront un excédent de 100 000 tonnes par an, grâce aux deux bonnes

saisons consécutives de 1985 et 1986. En outre, le déficit net de 1981-1984 ne représente que 4% de la consommation annuelle si l'on compare avec les 30% de déficit enregistré par le blé pour le même laps de temps.

ESTIMATION

2.8. Il ne fait aucun doute que les résultats agricoles du Kenya se sont nettement détériorés au cours des dernières années, ce qui est dû à une multitude de facteurs, dont nous tentons de dresser la liste ci-après. Toutefois, cette détérioration est relative si on tient compte des résultats obtenus dans la plupart des autres pays africains et, plus particulièrement, si on tient compte de l'accélération du taux de croissance de la population. En termes absolus, le taux de croissance agricole du Kenya demeure satisfaisant, avec un niveau d'environ 3,0% par an en 1979-1984, mais il est bien en deçà de la moyenne requise compte tenu du taux de croissance de la population.

2.9. La détérioration relative des résultats agricoles du Kenya peut être attribuée à toute une série de facteurs. Tout d'abord, durant la première décennie de l'Indépendance, un certain nombre de facteurs visant à accélérer la croissance se sont avérés autolimitatifs. L'implantation de fermes détenues par de petits exploitants européens contribua à une utilisation accrue et plus intensive du sol dans les zones à potentiel élevé et moyen du pays. Ensuite, la suppression des restrictions pesant sur l'exploitation de cultures commerciales par les Africains (essentiellement du café et du thé) et la promotion délibérée de la production par des petits exploitants par le Gouvernement se traduisirent par des taux de croissance impressionnantes sur ces parcelles.

Troisièmement, le développement et la croissance de variétés hybrides de maïs au début des années 1970 ont accru substantiellement les rendements de maïs.

2.10. Vers la fin des années 1970, les possibilités d'expansion des terres cultivables s'étaient fortement restreintes, bien que des zones considérables restaient sous-utilisées dans les zones à potentiel élevé et moyen, ce qui est dû à une distribution inégale des terres et à des problèmes de structure agraire. Dans ces conditions, le seul moyen d'accroître la production est d'intensifier l'utilisation du sol et d'augmenter la productivité des terres. Cette intensification a été entravée par l'absence de nouvelles découvertes dans le domaine des cultures de base, par une stagnation de l'utilisation des apports modernes (surtout les engrains) et par des défaillances considérables des dispositions de distribution relatives aux dépenses et produits agricoles.

Le conseil de commercialisation des cultures alimentaires, le National Cereals and Produce Board, est régulièrement à cours de fonds pour payer

les achats de maïs et de blé, avec pour conséquence la démotivation des fermiers, bien que les prix pratiqués soient amplement satisfaisants au regard des normes en vigueur dans d'autres pays. Même en ce qui concerne les cultures commerciales, comprenant le coton et la canne à sucre, mais également le café et le thé, les retards de paiement par les autorités sont monnaie courante et, du moins dans le cas du coton, constituent un sérieux motif de mécontentement pour les fermiers.

2.11. De façon générale, le Kenya a probablement souffert de l'héritage des institutions de distribution, de recherche et autres services agricoles, privilégiant les fermes dirigées par de gros exploitants et ce dans le cadre de la recherche en faveur de la Communauté d'Afrique de l'Est, qui fut interrompue en 1977. Toutefois, au cours des vingt dernières années, le Kenya s'est rapidement transformé en une société agricole basée de façon prépondérante sur les petits exploitants, à laquelle de telles institutions ne sont absolument pas adaptées et, parfois, s'avèrent extrêmement coûteuses par rapport aux fonctions qu'elles remplissent. En outre, cet héritage implique également une prédisposition psychologique, soutenue par le pouvoir politique détenu par les autres gros propriétaires terriens, favorables à un maintien de l'assistance à l'exploitation sur grande échelle.

L'allocation de crédits par le biais de l'Agricultural Finance Corporation constitue un exemple classique de ce problème, les crédits atteignant très difficilement la frange des petits exploitants (moins de 2 hectares) et allant essentiellement aux gros propriétaires qui souvent étaient aussi les plus débiteurs.

2.12. A ces facteurs historiques il faut également ajouter une surpopulation de la main-d'œuvre qualifiée disponible dans les institutions agricoles, composée des échelles de traitement inférieures dans le secteur public et parastatal, par opposition avec le secteur privé, relativement important et prospère au Kenya, cherchant à s'arroger les bons éléments disponibles.

OPTIONS

2.13. Ainsi que décrit ci-dessus, le gouvernement kenyan a présenté sa stratégie dans le Sessional Paper N° 1 de 1986. Ce programme est extrêmement ambitieux en ce qui concerne les objectifs de croissance pour la production de cultures alimentaires et commerciales, mais une telle ambition n'est pas superflue si le Kenya souhaite restaurer et maintenir une croissance raisonnable du revenu moyen par tête d'habitant. Même les prévisions les plus optimistes de croissance et de population laissent présager une croissance annuelle d'à peine 1,8% du revenu par habitant.

Si on en croit les projections les plus pessimistes, mais peut-être aussi les plus réalistes (PIB 4,5% par an et croissance démographique 4,3% par an), les niveaux de revenus n'augmenteront que de manière insignifiante jusqu'en l'an 2000.

2.14. Le fait de considérer les cultures d'exportation comme la pierre angulaire de l'augmentation des gains en devises pose une série de questions-clés, parmi lesquelles la plus pertinente met en doute la possibilité de commercialiser d'importantes quantités supplémentaires, sans provoquer une baisse des prix mondiaux. Du point de vue de la stratégie alimentaire, ce problème soulève la question d'une diminution possible de la production alimentaire et/ou d'un impact nutritionnel défavorable sur les producteurs de cultures commerciales.

2.15. Le premier problème, à savoir l'impact défavorable sur la production alimentaire, a été examiné de façon approfondie plus haut, et il apparaît que de telles augmentations dans une zone de cultures commerciales exercent un impact proportionnel très restreint sur les zones de cultures alimentaires.

En ce qui concerne les plans d'expansion du GOK pour le café et le thé, l'effet susmentionné équivaudrait approximativement à la croissance de la production de maïs envisagée pour une année sur une période de 15 ans, ce qui est insignifiant, soit moins de 0,15% par an pour une croissance normale.

2.16. L'impact spécifique exercé sur la nutrition dans les zones d'exploitation commerciale soulève des questions auxquelles il est plus difficile de répondre, vu la pauvreté des éléments disponibles. En dépit des nombreuses polémiques soulevées par ce problème au Kenya, très rares sont les recherches qui ont pu démontrer cet impact négatif et certaines recherches ont au contraire établi l'existence d'un impact positif. En outre, si l'on excepte le cas du sucre, objet de maintes controverses, la production de cultures commerciales occupe généralement une place relativement restreinte, même dans les petites exploitations, et les cultures alimentaires assurant la subsistance ont toujours la préférence. Il est également possible que dans le cas de certaines cultures commerciales, surtout dans le cas du sucre, le système de paiement en vigueur, des gratifications en espèces importantes mais intermittentes, n'encourage pas les économies et favorise la mauvaise utilisation des revenus, plutôt que les achats alimentaires de base, surtout si le bénéficiaire des revenus est le père. En ce cas, il se peut que le système de paiement, bien plus que la production de cultures commerciales, constitue l'origine fortuite de l'augmentation de la malnutrition.

2.17. Toutefois, il se trouve que les principales cultures commerciales du Kenya offrent deux avantages par rapport à la plupart des cultures

alimentaires de base : la valeur ajoutée par hectare est nettement supérieure et les possibilités d'emploi sont beaucoup plus importantes. Elles s'avèrent donc très avantageuses, non seulement pour la famille productrice, mais également pour l'ouvrier agricole dépourvu de terres, dont la situation alimentaire est plus précaire, et dont les revenus et les perspectives d'emploi et nutritionnelles se trouvent ainsi rehaussées.

2.18. Toutefois, le fait que l'on n'associe généralement pas la culture commerciale avec une hausse des revenus et un statut nutritionnel suggère l'intervention de certains engagements politiques de la part du gouvernement.

En particulier, plus ces procédures sont à même de garantir un approvisionnement suffisant du marché en denrées alimentaires, plus les producteurs consentiront à concentrer davantage leurs efforts sur les cultures commerciales d'une valeur supérieure. Par conséquent, la commercialisation et la distribution des cultures alimentaires revêtent une importance critique dans le processus de conversion en faveur des cultures commerciales et de rehaussement de l'impact positif de l'accroissement des revenus sur la nutrition.

A cet égard, il faut également signaler que l'accroissement des revenus consenti par les cultures commerciales peut générer des ressources autorisant l'intensification de la production alimentaire via un recours accru aux subsides. Il va de soi qu'en ce cas, les subsides doivent être largement disponibles.

2.19. Le secteur de la distribution alimentaire a toujours été très controversé au Kenya ce qui, dans une certaine mesure, reflète la politique coloniale, lorsque la distribution alimentaire était contrôlée de façon à avantager les colons par le paiement de prix plus élevés et discriminatoires. Depuis l'Indépendance, la commercialisation du maïs a fait l'objet de plusieurs enquêtes officielles et les organismes de commercialisation des céréales ont subi maintes restructurations. La dernière en date a donné naissance au National Cereals and Produce Boards (le NCPB, issu de l'union de l'ancien Maize and Produce Board et du Wheat Board du Kenya) en 1979 et à la Kenya Grain Growers Co-operative Union, qui a repris la Kenya Farmers Association, ex-agent responsable de la commercialisation du blé, en 1984.

2.20. Depuis 1970 au moins, la politique officielle du gouvernement, exposée dans les plans de développement et dans d'autres documents politiques, a visé à libéraliser le marché des céréales en supprimant les restrictions pesant sur le mouvement des céréales entre les districts, actuellement sous le monopole du NCPB, et d'évoluer graduellement vers une

position dans laquelle le NCPB serait responsable de la sécurité alimentaire et de la stabilisation du marché, et pas uniquement le négociant officiel en maïs. En pratique, le gouvernement n'a pas voulu entreprendre davantage que des démarches d'importance mineure en ce sens, et la structure actuelle des réglementations est demeurée pratiquement inchangée depuis l'Indépendance.

2.21. Certains prétendent que les pressions puissantes exercées au début des années 1980 sur le gouvernement kényan pour qu'il modifie sa politique de commercialisation de céréales, pressions exercées essentiellement par la Banque Mondiale et l'USAID, mais également par d'autres donateurs et notamment la CEE, constituaient une erreur et que les gains économiques réels issus de la libéralisation ne justifiaient pas l'impact social et politique négatif exercé à court terme par une telle politique. Cette position est certes défendable, mais elle s'accorde difficilement avec les buts politiques du gouvernement qui encouragent ce phénomène et l'absence de preuves des effets négatifs de la libéralisation.

2.22. Les arguments économiques de base en faveur de la libéralisation sont :

- a) Les contrôles de mouvements tendent à exercer un impact négatif sur les prix incontrôlés dans les zones de surplus et à hausser les prix dans les zones de déficit, ce qui décourage la production dans les zones jouissant d'un avantage relatif en ce qui concerne la production de maïs et *vice versa*. C'est donc une perte économique pour le pays.
- b) Les contrôles de mouvements accroissent les coûts réels de transports en limitant les mouvements à de petites quantités, ce qui accroît le coût du maïs pour le consommateur et représente une perte économique pour le pays.
- c) Les contrôles de mouvements, conduisant à des écarts de prix excessifs d'une zone à l'autre, avantagent les personnes disposant de l'influence nécessaire pour obtenir les autorisations de mouvements et exploiter les divergences de prix. Ceci conduit à une redistribution des recettes financières, ce qui n'est probablement pas souhaitable en ce qui concerne la distribution des revenus.

2.23. Les arguments contre la libéralisation comprennent :

- a) Le gouvernement risque de perdre le contrôle de la situation de sécurité alimentaire.
- b) Le commerce privé de céréales sera spéculatif et déstabilisant et risque de tomber sous le contrôle de Kenyans non indigènes.

c) Consommateurs et producteurs seront affectés par les fluctuations de prix et l'incertitude de la situation.

2.24. Toutefois, les mérites économiques prêchant en faveur de la libéralisation peuvent être moins importants que les charges financières incomptant au gouvernement pour maintenir le système actuel. Par rapport au NCPB, on constate une amélioration du coût d'achat et de stockage des céréales pour les fermiers et de gestion des mouvements de céréales sur grande échelle à l'intérieur du pays. Le présent système implique le NCPB dans les activités commerciales de routine (c.-à-d. la satisfaction des besoins commerciaux des minotiers) et dans le maintien de la sécurité alimentaire (c.-à-d. la réserve stratégique et la gestion de l'import-export si possible). Étant donné la marge existante du NCPB et les demandes supplémentaires pour raisons politiques et sociales (ex. maintien de centres d'achats au niveau local), des dettes faramineuses se sont accumulées et les problèmes de financement d'acquisition de cultures n'ont cessé de se succéder. Si aucun changement n'est apporté, la charge sociale du NCPB pesant sur les finances gouvernementales restera insupportable.

2.25. Il y a peu, le gouvernement a décidé d'autoriser les minotiers à acheter directement aux fermiers et, fait significatif, cette autorisation a été dictée par l'incapacité du NCPB à stocker ou à payer toutes les céréales proposées par les fermiers, provenant de la très bonne récolte qui a suivi les pluies de 1985. D'autre part, le gouvernement renforce parallèlement la capacité de stockage du NCPB, avec l'aide de plusieurs donateurs, ce qui suggère qu'il n'a pas l'intention de favoriser une trop grande libéralisation, qui risquerait de déplacer la charge de stockage vers le secteur privé.

2.26. La CEE est sur le point de financer une étude sur la réorganisation du NCPB, dont on attend une clarification du futur rôle de cet organisme sur le marché des céréales et la mise en œuvre de modifications simultanées au niveau de l'organisation.

2.27. Le secteur agricole kenyan se distingue essentiellement par l'espace limité réservé à une expansion des terres disponibles. Jusqu'à la moitié des années 1970, celles-ci fournissaient l'essentiel de la croissance productive. La réponse du Kenya à cette situation s'articule autour de quatre thèmes.

2.28. Tout d'abord, l'accent est maintenant mis sur l'amélioration des services d'extension, la recherche et la distribution de subsides, de façon à stimuler l'intensification de l'utilisation des terres agricoles. Ensuite, le gouvernement continue à insister sur la planification familiale, afin de

contrôler l'expansion démographique. Troisièmement, le gouvernement souligne, dans le dernier Sessional Paper, les mesures plausibles permettant d'accroître l'emploi du sol dans les grandes exploitations, actuellement sous-utilisées (ex. taxation ou encouragement du soutien des grandes exploitations). Toutefois, le gouvernement n'envisage aucune nouvelle implantation de grandes exploitations par des petits exploitants, ou ne souhaite prendre aucune mesure pour réduire les inégalités spectaculaires existant entre les diverses exploitations.

2.29. Quatrièmement, le gouvernement a esquissé une nouvelle stratégie en ce qui concerne «l'équilibre rural-urbain». La base de cette nouvelle stratégie est la promotion des petites villes dans les zones agricoles, villes destinées à soutenir le développement de l'agriculture dans l'arrière-pays par la présence de services et de petites industries et par la création d'emplois ruraux non liés aux activités agricoles. Il s'agit là d'un changement extrêmement important par rapport à l'actuelle concentration industrielle de Nairobi et Mombasa et le budget 1986 comportait des encouragements à l'investissement établissant une distinction en faveur des petites villes rurales, suite logique de cette politique. Par conséquent, la politique gouvernementale subira une modification favorable aux investissements ruraux non agricoles et au secteur officieux, et ce au détriment du secteur officiel des grandes entreprises, où la création d'emplois s'avère une opération nettement plus coûteuse. Les efforts viseront surtout à endiguer la croissance de la migration rurale-urbaine et à promouvoir un schéma de développement rural davantage adapté aux problèmes du Kenya, à savoir le chômage, la disette et la surcharge pesant sur l'infrastructure des grandes villes.

3. Assistance extérieure et aide alimentaire

3.1. Le Kenya est l'un des principaux bénéficiaires de l'aide extérieure. Selon les estimations de développement 1986/1987, le Ministère du Développement de l'Agriculture et de l'Élevage (MDAE) devrait recevoir une aide extérieure globale de l'ordre de 48 millions de K\$ (60 millions de \$) sur un budget de développement global de 87 millions de K\$ (109 millions de \$). En outre, l'agriculture kenyane bénéficiera d'une aide consistante en intrants agricoles pour un montant à peu près équivalent. Si l'on compte l'aide non reprise au budget, les dons aux autres ministères liés à l'agriculture (sylviculture, eaux, coopératives) et l'aide alimentaire, l'assistance au secteur agricole est susceptible de se chiffrer à plus de 160 millions de \$.

3.2. Toutefois, le volume d'aide extérieure est peut-être moins important que sa qualité et tout porte à croire que la qualité n'est pas aussi élevée qu'elle devrait l'être. Le problème trouve essentiellement son origine dans le nombre de donateurs et dans leur préférence pour un nombre relativement considérable de petits projets. Cette situation a engendré de graves problèmes de gestion et de contrôle pour le MDAE et a abouti à une mise en œuvre des projets nettement moins efficace. Deuxièmement, l'aide extérieure comprenait de nombreux éléments d'assistance technique (environ 40% de la valeur des dons totaux), qui étaient critiqués en raison de l'exploitation alternative de ces ressources et du fait que ces postes «expert» pouvaient être occupés par un nombre croissants de Kenyans qualifiés. Troisièmement, le schéma d'assistance des donateurs ne correspondait pas, dans l'ensemble, aux besoins prioritaires du Kenya. Dans le domaine de la recherche par exemple : pendant plus d'une décennie, la recherche sur le maïs a bénéficié d'une aide plutôt limitée tandis que la recherche sur les noisetiers d'Australie et les maladies des chameaux a fait l'objet de projets d'assistance permanents.

3.3. A présent, le gouvernement tente de concentrer, par le biais dudit programme de rationalisation budgétaire, ses propres ressources ainsi que celles de donateurs sur les projets prioritaires et sur le financement proprement dit de programmes existants. Toutefois, il faudra attendre plusieurs années avant de percevoir les résultats d'une telle initiative.

3.4. En ce qui concerne l'aide alimentaire, une grosse partie du blé est vendue sur le marché, en temps normal, ce qui engendre des fonds de contrepartie pour le revenu gouvernemental et permet de faire face aux dépenses du budget de développement. Pendant les années de sécheresse, le maïs doit être importé en grande quantité pour être vendu ou distribué gratuitement. Une particularité de la sécheresse de 1984 est l'arrivée tardive de maïs jaune pour distribution gratuite et le fait que le Kenya soit resté à la fin de 1985 avec un stock excédentaire de 250 000 tonnes de maïs jaune qui n'était plus nécessaire depuis que le maïs blanc, davantage recherché par le consommateur, était disponible sur le marché. Voilà qui démontre, d'une part, la nécessité d'un planning plus rigoureux par le gouvernement (c.-à-d. des systèmes plus efficaces de prévision de l'offre et de la demande) et, d'autre part, la nécessité pour les donateurs de fournir une réponse plus souple et plus rapide. Il convient toutefois de souligner que le Kenya est parvenu à survivre à la sécheresse la plus grave depuis 50 ans, sans souffrir de la famine ; il conviendrait également de passer en revue dans ce contexte les points critiques de certains aspects de l'opération de secours.

3.5. Depuis 1984, le gouvernement et les donateurs ont tenté de coordonner l'aide au secteur agricole et d'imposer une certaine qualité au Kenya ; un comité mixte a été mis en place sous la présidence du secrétaire permanent au MDAE. Jusqu'à présent, les changements souhaités au niveau de la fourniture et de l'utilisation de l'aide extérieure ne sont apparus que très lentement.

4. Nutrition et politique

4.1. Au Kenya, les enquêtes sur l'alimentation démontrent qu'au cours d'une année «typique», s'il en existe, 25 à 30% des enfants de 1 à 4 ans souffrent de la famine, partant, de l'une ou l'autre forme de malnutrition. Il est impossible de déterminer avec exactitude le nombre d'enfants souffrant plus ou moins gravement de la famine et risquant d'être atteints à long terme d'une affection physique ou autre.

4.2. En outre, bien qu'une analyse approfondie du problème nutritionnel au Kenya et des caractéristiques des groupes à risque ait été effectuée, il n'est pas aisément d'établir avec précision la cause des problèmes nutritionnels. Dans les différentes régions du Kenya, la cause est liée aux différentes circonstances socio-économiques, climatiques et écologiques, ce qui signifie qu'aucune solution simple ne peut être apportée au problème. Les remèdes varieront d'une région à l'autre et les solutions doivent être trouvées à ce niveau.

4.3. Le Kenya a fait quelques progrès dans la mise en œuvre d'un rouage pour aborder la politique nutritionnelle, notamment par l'établissement d'un Organisme de Planning Alimentaire et Nutritionnel (OPAN) en 1979, destiné à coordonner la politique sur la nutrition dans les différents ministères responsables. En général, l'OPAN n'est pas parvenu au succès escompté, en raison notamment du manque d'influence réelle sur les allocations budgétaires et la formulation de projets, tâches d'un petit bureau dans un ministère central (Planning) n'ayant pas le pouvoir officiel de provoquer un changement dans d'autres pratiques ministérielles.

4.4. Il existe plusieurs programmes d'intervention nutritionnelle spécifiques, notamment le programme de lactation et d'alimentation scolaires ainsi que des personnes chargées de l'éducation nutritionnelle aux ministères de la Santé et de l'Agriculture. Ces programmes n'ont pas été appréciés à leur juste valeur mais tout porte à croire qu'ils ne sont pas effectivement orientés vers les groupes les plus vulnérables (ex. programme de lactation scolaire) et que les messages sur la nutrition par le biais du travail d'extension ne sont

pas nécessairement bien dirigés ou appropriés aux personnes les plus en danger. Il convient dès lors d'évaluer ces interventions afin d'accroître leur efficacité.

5. Résultats de la politique alimentaire kenyane

5.1. Le succès de la politique alimentaire kenyane est peut-être évident par rapport à d'autres pays africains. Les raisons de ce succès sont les suivantes :

- a) *Politique des prix.* — Au Kenya, les prix au producteur pour les récoltes alimentaires sont fixés à des niveaux dont les parités d'importation et d'exportation servent de point de référence. Par exemple, les prix du maïs au producteur sont actuellement de l'ordre de 120\$ par tonne, un chiffre qui se situe entre la parité d'exportation et d'importation pour le maïs jaune tandis que les prix du blé s'élèvent à 170\$/tonne, soit un chiffre pratiquement égal aux prix de la parité d'importation. Le défaut de la politique des prix kenyane ne réside pas, en termes généraux, au niveau des prix au producteur (à l'exception de certaines des récoltes sèches, des semences d'huiles et du bétail) mais dans les problèmes de cashflow des agences de marketing qui rendent ces prix inefficaces.
- b) *Infrastructure des transports.* — Le Kenya a développé un système de transport relativement efficace qui donne aux producteurs un accès relativement bon aux marchés et intrants, notamment dans les régions du pays à potentiel élevé.
- c) *Récoltes d'exportation.* — Le Kenya bénéficie d'un climat et de conditions favorables pour la production de thé et de café de qualité supérieure et le Gouvernement encourage le développement de ces industries.
- d) *Politique économique générale.* — Dans la mesure où les performances de l'économie globale peuvent être séparées de l'agriculture, les politiques économiques générales kenyanes ont contribué au succès agricole. Un taux de change réaliste allié à un secteur local relativement dynamique et à l'absence de graves déficits en devises étrangères ont encouragé les agriculteurs et leur ont donné accès aux intrants et biens de consommation tout en leur assurant un revenu raisonnable. Cette situation fait contraste avec celle de la plupart des pays africains qui ne possèdent pas de structure de stimulation de base.

5.2. Les échecs des politiques kenyanes sont relatifs mais la situation devient toujours plus difficile en raison des taux de croissance modérés de

la production et de l'accélération de la croissance démographique. Les principales difficultés ont été les suivantes :

- a) *Utilisation et occupation des terrains.* — Au Kenya, la pauvreté des habitants résulte en grande partie de l'inégalité flagrante de la distribution et de l'accès aux terres. Au terme de l'application réussie des divers plans d'établissement des fermes appartenant jadis à des Européens, le gouvernement a poursuivi une politique relativement ambitieuse d'occupation des terres. Comme le démontre le présent exposé, aucun engagement n'a été pris en vue d'instaurer une commission chargée de revoir les lois et pratiques en matière d'occupation des terres. Il n'y a au Kenya aucune volonté politique d'entreprendre une redistribution radicale des terres bien que de nombreuses raisons, à savoir la réduction de la production, de l'emploi et la pauvreté, justifieraient la mise en œuvre d'une telle politique. Au contraire de plusieurs autres pays africains, on ne prévoit pas d'étendre les frontières de l'agriculture (sauf par le biais de coûteux plans d'irrigation) et il est probable que la question agricole s'aggravera de plus en plus en l'absence de toute mesure gouvernementale efficace.
- b) *Services gouvernementaux.* — Au fil des années, les services gouvernementaux mis à la disposition du secteur agricole ont eu tendance à diminuer tant en termes de qualité que de quantité (ex. services d'expansion, recherche, services vétérinaires). L'une des raisons de cette situation est le déséquilibre qui existe entre les coûts du personnel et les autres coûts répétitifs engendrés par l'accroissement du niveau d'emploi, tandis que les plafonds budgétaires récurrents sont limités. Ainsi, comme l'explique l'exposé de la conférence, «du fait que les salaires entraînent de telles dépenses, il n'est pas possible de prévoir des ressources complémentaires... requises pour rendre ces fonctionnaires productifs... Finalement, il se peut que de nombreux services ne soient plus offerts tandis que les fonctionnaires continueront à encaisser leur salaire». Cette situation nécessite une redéfinition des priorités liées aux différentes formes de services agricoles gouvernementaux, le transfert complet ou partiel de ces activités vers le secteur privé et un accroissement de la part des honoraires pris en charge par le gouvernement pour ces services actuellement subsidiés (notamment les services vétérinaires).
- c) *Services de paiement.* — Comme on l'a remarqué plus haut, la principale lacune du marketing officiel ne se situe pas au niveau des prix, généralement adéquats, mais au niveau des retards de paiement qui découragent l'agriculteur et réduisent le prix réel de sa production. Il convient dès lors

d'examiner de plus près et de façon plus radicale la manière dont les organes sont financés et d'envisager une implication plus large du secteur privé dans le marketing. Le prix d'une efficacité plus grande peut faire peser une charge plus lourde sur le producteur ou le consommateur mais c'est généralement préférable à la situation actuelle qui implique des garanties de paiement inefficaces et est empreinte d'une profonde incertitude.

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 105-150 (1988)

Original : Français

LE CAS DU MALI

PAR

Serge COELO *

La Stratégie alimentaire du Mali approuvée en 1982 se fixe comme but d'atteindre la sécurité alimentaire au cours de la dernière décennie du siècle : ce qui suppose que la production locale fournira à l'ensemble de la population une alimentation suffisante et un niveau nutritionnel satisfaisant.

Des principes d'action ont été dégagés ; des financements sont attendus en particulier de la CEE ** dont le programme indicatif 1986/1990 concentre les interventions sur la mise en œuvre de la stratégie alimentaire.

La Stratégie alimentaire progresse à travers 7 groupes de travail et des mesures pour mise en œuvre ont été prises : organisation du monde rural, Fonds national d'Autosuffisance alimentaire, restructuration des Opérations de Développement rural ; et enfin le Programme de Restructuration du Marché céréalier (PRMC).

La mise en application se heurte à certains problèmes qui ont des causes intrinsèques ou extrinsèques.

Le Programme de Restructuration du Marché céréalier (PRMC) est depuis la campagne 1981-1982 un programme sectoriel mais opérationnel qui a pris en compte les contraintes politiques de base, accepté les implications financières et qui s'est donné les moyens de les résoudre.

Mené avec l'appui de neuf pays et organismes donateurs, le PRMC vise à obtenir l'augmentation de la production céréalière à travers la libéralisation du commerce des céréales, le partage des activités entre le Secteur public, le

* Conseiller ministériel ; Bureau pour le Développement de la Production Agricole (BDPA) ; Ministère de Tutelle des Sociétés et Entreprises d'État, B.P. 1626, Bamako (Mali).

** Liste des sigles : v. p. 129.

Secteur coopératif et le Secteur privé, l'utilisation de l'aide alimentaire pour la création et la gestion d'un «Fonds Commun de Contrepartie».

Le PRMC fonctionne avec des réunions à 3 niveaux : «Comité Technique» ; «Comité de Gestion» ; «Gouvernement/Groupe des donateurs».

Les «Fonds de Contrepartie» bilatéraux, généralement d'un montant assez faible, ne permettent que le financement de projets limités sans grand impact sur le développement. Par contre, la création d'un «Fonds Commun de Contrepartie» (ce qui n'exclut pas l'identification des montants issus de chaque aide) peut mobiliser une masse de ressources à l'échelle d'une réforme céréalière.

Au cours des 5 premières années, le déroulement du Programme a porté sur :

- L'organisation de la commercialisation (l'État conservant le rôle de sécuriser l'approvisionnement des populations) ;
- Une meilleure répartition des rôles respectifs des secteurs concernés ;
- Une politique des prix progressivement plus cohérente.

L'intervention du Secteur public se limite à des objectifs plus réalistes de stabilisation-régulation. L'OPAM utilise un «Plan national de Ravitaillement», minimum d'intervention répartissant les ressources disponibles sur la base d'une pondération des besoins régionaux.

Les achats locaux sont faits soit directement par l'OPAM, soit par des fournitures sous contrats par les structures coopératives, par les opérations de riziculture ou par des commerçants privés. Les achats devront dans l'avenir être plus modulés par périodes et par intervenants.

La Coopération nationale dans le schéma de commercialisation doit prendre le relais de l'OPAM à partir des cercles. L'ambition de ce partenaire nécessite un financement qui n'est pas encore obtenu.

Le Secteur privé peut assurer une bonne fluidité et un approvisionnement normal et régulier en opérant les transferts des zones de production vers les régions de demande potentielle. Des contraintes sont encore à lever pour renforcer l'activité du secteur.

Le PRMC englobe la définition d'une politique des prix avec :

- Le relèvement graduel des prix au producteur (annoncés avant les semis) ;
- La réduction des coûts intermédiaires de la filière céréales ;
- La fixation d'un prix indicatif du marché pour les mil-sorgho/maïs et d'un prix d'intervention de l'OPAM pour l'approvisionnement des Services d'utilité publique ou pour la régulation (en cas de besoin).

De nombreuses évaluations ont eu lieu qui ont fait apparaître :

- *Les aspects positifs* : coopération exemplaire Gouvernement/Donateurs, stimulation de la production, élimination des subventions, libéralisation du commerce des céréales, amélioration de la gestion de l'OPAM ;
- *Certaines réserves* : en particulier vis-à-vis de la politique des prix et de la stabilisation du marché qui ne peut, dans l'avenir, dépendre seulement de l'OPAM.

Les mesures prises pour la campagne 1985-1986 répondent pour une large part à ces réserves. Au cours d'une prolongation de trois ans, le PRMC doit privilégier 3 axes :

- Les mesures d'accompagnement de la libéralisation (paddy et riz) ;
- Les restructurations (pour diminuer les coûts) ;
- La flexibilité des prix.

Le PRMC a encore besoin de temps pour réussir : il illustre de façon très concrète la difficulté et la complexité d'un dialogue permanent entre partenaires sur un sujet politiquement sensible.

Étape préparatoire de la «Stratégie alimentaire» pour son futur volet céréalier : il peut à la fois fournir des leçons et autoriser un espoir.

1. La stratégie alimentaire au Mali

1.1. CONCEPT ET HISTORIQUE

Présentée à la première conférence internationale de bailleurs de fonds (Table Ronde de Bamako de décembre 1982), la stratégie alimentaire du Mali, dont l'élaboration avait été approuvée par le Gouvernement en juillet 1982, se fixe comme but d'atteindre *«la sécurité alimentaire à une échéance donnée : la dernière décennie du siècle»*.

Cette sécurité alimentaire sera obtenue quand 2 objectifs seront réalisés :

- *L'autosuffisance* définie comme la capacité du pays à fournir à l'ensemble de la population une alimentation suffisante par *la production locale*.
- Un niveau nutritionnel satisfaisant garantissant une ration équilibrée.

Un certain nombre de principes d'action ont été dégagés :

- Prise en compte des zones écologiques du pays ;
- Réduction des goulots d'étranglement ;
- Valorisation des potentialités ;

- Création de conditions favorables au maintien des populations en milieu rural ;
- Définition pour chaque activité de production du niveau technique assurant sa pérennité ;
- Concentration des moyens de l'État sur les points cruciaux ;
- Encouragement de l'initiative privée partout où elle peut jouer son rôle ;
- Respect des implications qu'impose la zone Soudano-sahélienne.

C'est au début de 1983 que la Commission Nationale Consultative d'Étude et de Suivi de la mise en œuvre de la stratégie alimentaire (la CESA) a été officialisée. Elle a depuis mené une importante réflexion avec l'appui de certains donateurs pour être en mesure de présenter 12 actions prioritaires à la «Deuxième Conférence Internationale de bailleurs de fonds» (Table Ronde de Bamako de décembre 1985).

Des financements sont attendus, en particulier par la CEE dont le programme indicatif 1986/1990 concentre les interventions sur la mise en œuvre de la stratégie alimentaire.

Depuis juillet 1983, la stratégie alimentaire du Mali progresse à travers 7 groupes de travail qui examinent les études existantes, et font réaliser celles qui s'avèrent nécessaires, dans le domaine de leur compétence, organisent la confrontation des points de vue sur les thèmes jugés essentiels, recensent et classent les actions immédiates à recommander pour faire progresser l'autosuffisance alimentaire.

1.2. GROUPES DE TRAVAIL

Les 7 groupes de travail couvrent :

- a) *Zonage écologique* : identification des zones homogènes pour mieux valoriser les potentialités [1] ; *
- b) *Statistiques agricoles* : harmonisation des méthodes de collecte de données à travers le bilan des différentes enquêtes menées au Mali [2] ;
- c) *Recherche – Développement* : études et recherches pour la mise au point de systèmes de production appropriés aux zones écologiques [3] ;
- d) *Transformation des produits* : réflexion sur deux façons complémentaires, c.-à-d. le réseau des ateliers artisanaux, près des zones de production pour faire bénéficier le milieu rural de la valeur ajoutée et freiner l'exode

* Les chiffres entre crochets [] renvoient aux notes, pp. 130-131.

vers les villes ; la création d'industries, près des centres urbains, pour créer des emplois et réduire le chômage [4] ;

- e) *Logistique – Transport et Stockage* : Diagnostic des goulots d'étranglement pour l'acheminement des approvisionnements, l'écoulement des produits agricoles et le stockage aux différents niveaux : paysan, villageois et distribution [5] ;
- f) *Consommation-Nutrition-Santé* : choix d'actions immédiates, comme la surveillance nutritionnelle, pour redresser une situation estimée préoccupante et d'actions à plus long terme pour renforcer ce même niveau nutritionnel [6] ;
- g) *Commercialisation* : élaboration de mesures d'accompagnement dans le cadre de l'option prise par le Gouvernement de libéraliser le marché céréalier : comme la promotion du secteur privé, les motivations socio-économiques des producteurs et des commerçants de céréales, etc.

1.3. ADÉQUATION AVEC LE PLAN QUINQUENNAL

L'adéquation entre le Plan Quinquennal et la Stratégie alimentaire doit se faire par la recherche d'une cohésion entre projets de développement et actions de la stratégie alimentaire, selon une typologie par objectifs :

- a) *Objectifs moteurs* : qui constituent des angles d'attaque de la stratégie alimentaire et doivent servir de leviers par leur caractère opérationnel [7] ;
- b) *Objectifs relais* : qui sont caractérisés par un faible indice opérationnel immédiat mais qui constitueront la dynamique future de la stratégie alimentaire [8] ;
- c) *Objectifs écrans* : qui nécessitent de nombreuses conditions préalables non encore réunies [9].

1.4. MESURES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE ALIMENTAIRE

- a) *L'organisation du monde rural* : l'implantation de TONS villageois est considérée comme la clé de voûte du développement auto-centré au Mali : leur création ne doit pas être imposée mais suscitée. Il s'agit d'une adhésion libre et volontaire ; l'organisation et le fonctionnement sont l'affaire des populations elles-mêmes ;
- b) *La création d'un «Fonds national d'Autosuffisance alimentaire»* : Fonds d'entraide et de solidarité, destiné à soutenir la relance de la production

- céréalière : il doit être opérationnel pour la campagne agricole 1986/1987 ;
- c) *La restructuration des Opérations de Développement rural (ODR)* : dont la phase d'analyse et de bilan est terminée. Les propositions de redressement ont été examinées en février 1986 par le Conseil des Ministres qui a demandé pour chaque ODR un programme de restructuration ainsi que l'organisation d'un Séminaire national sur ce sujet.
 - d) *Le Programme de Restructuration du Marché céréalier (PRMC)* : avec l'appui des principaux donateurs d'aide alimentaire.

1.5. PROBLÈMES INTRINSÈQUES ET EXTRINSÈQUES

La mise en application d'une stratégie alimentaire s'est révélée être un exercice incertain, car nouveau, qui se heurte au Mali à certains problèmes.

1.5.1. *Ceux qui ont des causes intrinsèques*

La clarification des principes d'intervention est une œuvre de longue haleine.

Les orientations propres à une stratégie sont souvent de type structurant (réformes institutionnelles et organisationnelles) : elles rencontrent des blocages qui ne disparaîtront, aux différents niveaux, que lorsqu'elles seront largement expliquées et diffusées.

1.5.2. *Ceux qui ont des causes extrinsèques*

Au niveau des institutions malienne, la CESA, en charge d'une priorité nationale, a connu, du fait des études préalables à mener, un ancrage limité aux départements techniques responsables des questions de développement rural. Cette insertion institutionnelle, qui ne reflète pas suffisamment la priorité réelle du but poursuivi, est à réexaminer.

Par ailleurs, le Secrétariat technique de la CESA n'a pas été doté des moyens qui lui sont objectivement nécessaires et les ressources humaines nationales mobilisées pour participer à temps partiel aux travaux de l'État-Major de la stratégie n'ont pas été rendues assez disponibles. Le rejet de la suggestion de créer une cellule de suivi impose une réflexion sur la «redynamisation de la CESA».

Au niveau des bailleurs de fonds : certains donateurs n'ont pas encore procédé, comme l'implique la conséquence logique de la stratégie alimentaire, à une réelle redéfinition de leurs pratiques de coopération. On observe une constance de financement vers les actions et aménagements à forts taux

d'absorption de capitaux. Il est clair que les secteurs d'intervention d'une stratégie ne coïncident pas toujours avec les domaines habituels des praticiens du développement et qu'ils nécessitent une nouvelle approche des politiques de coopération.

Enfin, la lenteur des procédures administratives et des mises en place des financements pour les études indispensables, freine le dynamisme et décourage les énergies.

Le Gouvernement du Mali, par les réunions trimestrielles de suivi (Gouvernement/bailleurs de fonds) instituées lors de la Table Ronde de décembre 1985, désire engager un dialogue avec ses partenaires pour définir une approche commune de ce grand dessein de développement que se veut la Stratégie alimentaire.

C'est en prévision de ces délais de mise en œuvre que le Gouvernement du Mali, dès l'année 1981/1982 qui voyait la première élaboration de la Stratégie alimentaire, a lancé la «restructuration du marché céréalier», un programme sectoriel, mais immédiatement opérationnel, qui prenait en compte les contraintes politiques de base, acceptait les implications financières globales et se donnait les moyens de les résoudre effectivement.

2. «Programme de Restructuration du Marché céréalier» (PRMC)

A travers le «Programme de Restructuration du Marché céréalier» (PRMC) et avec l'appui de 9 pays et organismes donateurs d'aide alimentaire [10] le Gouvernement du Mali conduit, depuis la campagne 1981/1982, une nouvelle politique céréalière.

En 1981, l'hypothèse de base du PRMC était la suivante :

1. *Le relèvement régulier des prix au producteur* doit engendrer :

- Dans l'immédiat, une amélioration du pouvoir d'achat du monde rural ;
- A terme, une augmentation de la production céréalière.

2. *La libéralisation du commerce des céréales* doit permettre :

- Un approvisionnement plus fluide du marché ;
- Un partage plus satisfaisant des activités entre le secteur public et le secteur privé.

3. *La transformation de l'OPAM*, d'office monopolistique en office régulateur ; la restructuration des ODR, accompagnée du transfert progressif des tâches de commercialisation vers les associations villageoises et les structures coopératives dynamisées doivent :

- Réduire les coûts intermédiaires et résorber les déficits du Secteur public ;
- Entrainer, de ce fait, une diminution graduelle des besoins de subvention du budget de l'État ;
- Donner, en même temps, la possibilité au Gouvernement de réajuster les salaires, ce qui rendra supportable l'augmentation des prix pour les consommateurs.

En 1986, après 5 ans d'expérimentation, ce schéma reste cohérent [11], mais le délai initial prévu doit être prolongé en raison des difficultés rencontrées :

- Deux campagnes consécutives (1983/1984 et 1984/1985) de sécheresse et de déficit céréalier (baisse des revenus et paupérisation de certains groupes) ;
- L'entrée dans l'UMOA en juin 1984 (division par deux de la valeur nominale des salaires) ;
- Blocage de la masse salariale par les programmes «standby» soutenus par le FMI ;

facteurs qui ont pesé sur le déroulement du PRMC sans pour autant infirmer son approche.

2.1. ORIGINE DU PRMC

Depuis 1978, le Gouvernement du Mali avait conscience qu'il serait nécessaire de changer radicalement une politique céréalière qui était à la fois :

- Coûteuse en subventions pour la couverture des déficits des organismes étatiques ;
- Peu efficace pour l'approvisionnement normal des consommateurs urbains ;
- Nocive pour le développement de la production faute de la liberté d'écoulement des grains.

Une mission multi-donateurs, dirigée par la FAO, avait formulé des recommandations (dans un rapport connu sous l'appellation de «rapport H. DE MEEL» du nom du chef de la mission) qui visaient entre autres : la libéralisation du marché céréalier, la réorganisation de l'OPAM et la politique des prix.

En décembre 1980, un Séminaire national fut organisé sur la «Restructuration de l'OPAM et du marché céréalier» : il confirma l'essentiel des recommandations du «rapport DE MEEL» tout en les réactualisant. Mais le Séminaire national disposait d'un autre document, émanant des principaux

donateurs d'aide alimentaire, qui en appui à la restructuration envisagée proposait :

- *Une contribution solidaire* : par la fourniture d'au moins 250 000 tonnes de céréales (base maïs) sur 5 ans, qui seraient intégralement destinées à la vente, par l'OPAM, au même prix que les céréales locales ;
- *Un moyen d'intervention* : par la création d'un «Fonds Commun de Contrepartie» qui, recevant les produits nets de la vente des aides fournies au titre du programme, serait co-géré pour le financement des mesures d'accompagnement jugées nécessaires pendant la période d'ajustement.

En février 1981, le Conseil des Ministres approuva les recommandations du Séminaire et les propositions des donateurs. Une série de textes législatifs vint donner une pérennité aux décisions prises, un caractère structurel à la nouvelle organisation du marché et le PRMC put commencer avec la campagne 1981/1982.

2.2. FONCTIONNEMENT

Les décisions sont prises après coordination des donateurs et concertation du Gouvernement malien. Une réorientation permanente des actions a lieu : de sorte que le PRMC n'est pas un projet figé mais un processus dynamique.

Le PRMC fonctionne par des réunions à trois niveaux :

1. Des réunions d'un «*Comité technique*» regroupant les experts de chaque représentation locale des pays et organismes donateurs participants. Ce Comité Technique est chargé de préparer les dossiers, d'effectuer calculs et simulations sur des idées en principe novatrices, afin de les soumettre aux représentants locaux des donateurs [12] ; la fréquence de ces réunions est fonction des dossiers à préparer.

Ce même «*Comité technique*» se rend, si nécessaire, sur le terrain. Des déplacements de plusieurs jours chacun ont été ainsi effectués sur l'Office du Niger et l'Opération Riz Mopti.

2. Des réunions d'un «*Comité de Gestion des Donateurs*» qui regroupe avec les techniciens concernés les chefs de missions, les représentants-résidents, délégués, directeurs d'agences, chargés d'affaires et ambassadeurs. S'il le faut ces réunions sont assez fréquentes : il y en a eu 12 en 1984 ; 6 en 1985 ; 4 depuis le début de 1986.

Elles ont pour but d'ouvrir largement la discussion sur tel ou tel aspect de la politique céréalière afin de dégager, sur des points précis, une position commune. Le Groupe des donateurs du PRMC souhaite être perçu comme

un «Groupe d'appui» et non comme un «Groupe de pression» ce dont il n'a d'ailleurs pas les moyens : il n'y a, en effet, aucune commune mesure entre le soutien financier, même important, que le PRMC peut offrir pour des mesures d'accompagnement et la répercussion sociale ou psychologique d'une décision politique qui comporterait des risques démesurés aux yeux des décideurs.

Les points de vue des donateurs ne sont pas toujours identiques, mais il s'est chaque fois dégagé des discussions un consensus à propos des réformes qui sont nécessairement à mener dans le cadre du programme [13].

3. Des réunions communes «*Gouvernement/Groupe des donateurs*» toujours convoquées par le Ministre en charge de la tutelle du PRMC et co-gestionnaire du «*Fonds Commun de Contrepartie*» : il représente le Gouvernement. Il se fait assister par le Ministre de l'Agriculture et par le Ministre des Finances et du Commerce (ou leurs représentants). Il a été tenu 5 réunions à ce niveau en 1984 ; 3 en 1985 ; 2 depuis le début de 1986.

C'est au cours de ces réunions qu'apparaissent les possibilités d'engagements réciproques et que sont prises :

- Soit des décisions sur les problèmes ponctuels et immédiats du moment ;
- Soit des orientations à court et moyen terme (celles-ci sont habituellement discutées ensuite en «Commission Inter-ministérielle» avant d'être soumises au Conseil des Ministres).

Un compte rendu trimestriel adressé à la Présidence du Gouvernement fait le point du déroulement du programme et le rapport des réunions communes de concertation.

Le dialogue mené au cours et à l'occasion de ces réunions est un processus positif aussi bien pour les représentants des donateurs que pour les autorités malientes concernées, car il permet de surmonter de nombreux obstacles [14].

2.3. LE «FONDS COMMUN DE CONTREPARTIE»

Ce «Fonds Commun» permet au PRMC de jouer un rôle crucial en tant qu'instrument de financement. Contrairement aux «Fonds de Contrepartie» bilatéraux habituels (provenant de l'aide alimentaire, de programmes «Food for work» ou des aides «semencières», par exemple) qui sont généralement d'un montant assez faible et ne permettent, au mieux, que le financement de projets limités sans grand impact sur le développement, la création d'un «Fonds Commun» peut mobiliser une masse de ressources à l'échelle d'une réforme céréalière nationale.

Sur 4 ans, le montant des produits nets, provenant de la vente des aides fournies au titre du programme, effectivement reversés sur le «Fonds Commun» dépasse 10 milliards de F CFA (1036 millions sont en plus à recevoir sur les aides 84/85). En cinquième année, les financements effectués atteignent 8 milliards 814 millions. Sur les disponibilités restantes, 706 millions sont destinés au solde du règlement du soutien partiel des barèmes pour la campagne 1985/1986.

Outre le déficit résiduel des exercices de l'OPAM, les financements à partir du «Fonds Commun» ont concerné : les répercussions mécaniques des augmentations des prix au producteur sur les prix à la consommation (pendant les 2 campagnes déficitaires 83/84 et 84/85) ; des importations pour le compte de l'OPAM (pendant les mêmes campagnes et en compensation, par nature de céréales et en tonnage, des achats locaux non réalisés par l'OPAM) ; une dotation au fonds de roulement du Stock National de Sécurité (SNS) ; une substitution à l'OSRP pour le règlement d'arriérés impayés ; un prêt de campagne à l'OPAM pour soutenir le prix minimum garanti au producteur ; des avances diverses à l'Office céréalier afin d'aider sa trésorerie dans un contexte de mévente (prix d'intervention plus élevés que les prix moyens du marché) ; prise en charge des soutiens barèmes pour la campagne 1985/1986. Pour les détails du fonctionnement du «Fonds Commun de Contrepartie» se reporter à l'annexe II.

Comme les orientations générales touchant la politique céréalière, les accords d'utilisation du «Fonds Commun» sont pris, sur demande du Ministre assurant la tutelle du programme, à l'unanimité des donateurs du PRMC. Ce consensus assure, avec la cohésion du groupe, la force de ses interventions : il constitue aussi une compensation à l'abandon, par chacun, dans le «tronc» commun, de la quote-part découlant de sa contribution.

Le reproche fait au PRMC de «pérenniser», à travers le «Fonds de Contrepartie» l'aide alimentaire [15] doit disparaître avec des années de récoltes «normales». Déjà en 1985/1986, les «aides structurelles» habituelles du programme (essentiellement du maïs en année déficitaire) sont remplacées par du blé panifiable (livré à la minoterie) et du riz : ces «livraisons» viennent alors en substitution partielle des importations commerciales encore indispensables au Mali pour ces catégories de céréales, et par des enveloppes financières (aides de substitution) destinées à soutenir les achats, au prix minimum garanti, par l'OPAM et ses partenaires sous contrat. Il est aussi envisagé d'assurer l'approvisionnement du «Fonds Commun», non plus à partir de céréales, mais à partir de fournitures d'intrants (engrais, sacherie, etc.).

Reste que la création d'un «Fonds Commun» n'est pas la recette d'un progrès automatique. Un «Fonds Commun» a été lancé au Sénégal, un autre en Mauritanie : l'avenir dira si cet instrument possède, pour les changements qu'il doit permettre, pour une part importante d'impulser les capacités qui lui sont prêtées.

2.4. LE DÉROULEMENT DU PROGRAMME

Au cours des 5 premières années, les ressources du PRMC et les efforts du Gouvernement se sont concentrés sur l'évolution positive de certains indicateurs jugés essentiels :

- L'organisation de la commercialisation par le Secteur Public ;
- Une meilleure répartition des rôles respectifs des secteurs concernés ;
- Une politique des prix progressivement plus cohérente.

2.4.1. *Organisation de la commercialisation*

L'organisation de la commercialisation, par le Secteur Public, consistait d'abord à fixer à l'OPAM des objectifs plus réalistes d'office stabilisateur et régulateur, en visant un relatif équilibre financier pour la fin du programme.

Car si l'autosuffisance céréalière est l'objectif à terme, le rôle de l'État est, dans l'immédiat, de sécuriser l'approvisionnement des populations avec des céréales provenant à la fois (la clé de répartition variant selon les années) : de la production locale, des importations commerciales et des aides alimentaires. Ceci pendant la durée d'une indispensable phase de transition et en attendant que la production céréalière dégage assez de surplus commercialisables pour la couverture des besoins de consommation et le maintien de réserves.

Dans ce domaine, l'application du PRMC entraînait :

- Une restructuration de l'OPAM et une diminution progressive de son déficit ;
- La constitution et la gestion d'un Stock National de Sécurité (SNS) ;
- Une meilleure gestion des dons ;
- Une programmation de la mise à la consommation du volume de céréales mobilisé.

Ceci, en utilisant le «Plan national de Ravitaillement».

En effet, depuis sa création jusqu'en 1980, la politique du ravitaillement en céréales, à travers les structures de l'OPAM, n'a suivi aucun critère strict et a reposé sur des décisions dictées par les impératifs du moment, d'où une

augmentation constante des charges de fonctionnement : une politique de programmation du ravitaillement répond en effet pour l'OPAM à un objectif de meilleure gestion.

Le «Plan national de Ravitaillement» constitue un plan minimum d'intervention susceptible d'être adapté en fonction des disponibilités supplémentaires éventuellement dégagées.

Il couvre la période de janvier - décembre de chaque année et prend en compte :

- L'évaluation des ressources en céréales (production locale) ;
- L'évaluation des besoins globaux ;
- L'estimation du déficit (ou de l'excédent) national en céréales ;
- En cas de déficit, le recensement des éléments de couverture programmables dont PRMC, dont CNAVS (aide d'urgence), importations probables du secteur privé, importations possibles du secteur public) ;
- Éventuellement estimation du déficit résiduel qui ne sera pas couvert ;
- La détermination des besoins par Région en :
 1. *Stock outil*: utilisé régulièrement chaque mois pour l'approvisionnement normal des services reconnus d'utilité publique et le ravitaillement correct des zones déficitaires ;
 2. *Stock régulateur*: destiné à compléter l'approvisionnement des zones déficitaires et à mener des interventions de régulation en cas de nécessité ;
 3. *Stock national de Sécurité*: constitution, gestion, rotations techniques et restitutions.
- La ventilation des ressources : par région et par nature de céréales ;
- Le calendrier prévisionnel de mise en place.

Tel qu'il est conçu le «Plan national de Ravitaillement» doit permettre à l'OPAM de faire face aux objectifs essentiels qui sont les siens en répartissant les ressources réellement disponibles, sur la base d'une pondération des besoins régionaux, dans un souci d'équité et de solidarité nationale.

L'intérêt est aussi d'offrir aux «décideurs» la meilleure compréhension possible de la situation céréalière et de mieux diriger les actions pour que la régulation, au cours de la période critique de la soudure, se fasse avec le maximum d'efficacité.

2.4.2. *Les achats locaux*

Les achats locaux sont faits par l'OPAM de plusieurs manières :

2.4.2.1. Achats directs. Ce sont ceux qui sont effectués par les personnels fixes au niveau :

- De certains arrondissements des zones de production : des «chefs de secteurs» ;
- De tous les cercles : des «agents commerciaux».

2.4.2.2. Fournitures sous contrats avec les commerçants agréés. — Ceci a l'avantage de ne pas exclure du marché le secteur privé, lors d'une intervention massive par le secteur public et de créer une concurrence favorable aux producteurs au niveau des marchés ruraux.

2.4.2.3. Contrats avec des structures coopératives. — Les résultats sont très variables selon le degré opérationnel atteint par ces structures. Depuis 1981, les contrats conclus entre l'OPAM et la Direction nationale de la Coopération n'ont pratiquement jamais été honorés quant au volume, à la nature des céréales et aux lieux de livraison. Lors de la campagne 1982/1983 par exemple (production «normale»), la DNC n'a rempli que 44% de ses engagements et n'a justifié que pour 60% l'utilisation des fonds qui lui avaient été avancés. En 1985/1986, la Coopération nationale au sens large, ne couvre que 53% de ses prévisions, mais le «Fonds Villageois de Ségou» (structure coopérative sur financement FIDA) contracte des prêts BNDA, réalise une commercialisation performante et «gagne» 13 millions de FCFA pour les caisses des associations de 20 villages.

2.4.2.4. Opérations de riziculture encadrée. — Avec préfinancement par l'OPAM de la campagne d'achat du paddy (cas de l'ORS, de la CNDT) ou sans préfinancement (cas de l'Office du Niger qui bénéficie d'un crédit de campagne en propre). Mais toujours avec fourniture de la sacherie nécessaire par l'OPAM.

2.4.3. *Adaptation prévue par période*

Il convient d'adapter les modes d'intervention de l'OPAM et de ses partenaires dans le cadre d'une libéralisation totale du marché céréalier et dans l'optique d'une autosuffisance alimentaire (réduction puis suppression des aides). Tout en sauvegardant les deux éléments essentiels aux yeux du Gouvernement :

- Le soutien du prix minimum garanti au producteur ;
- L'amélioration du revenu du monde rural.

Ce double objectif doit s'obtenir avec des réalisations raisonnables de l'OPAM et de ses partenaires et à des coûts modérés (et non avec des niveaux de réalisations trop élevés entraînant des coûts difficilement supportables) pour autant que les interventions soient bien réparties, en particulier pour les mil/sorgho/maïs.

Une «relative abondance» succédant de façon brutale en 1985/1986 après deux campagnes totalement déficitaires n'a pas permis la mise en place immédiate d'un système parfait. Dans les années à venir, le schéma envisagé est le suivant :

2.4.3.1. La période du 1^{er} octobre au 15 novembre. — Lors de chaque année de production «normale», cette période qui couvre à la fois la pré-campagne (octobre) et le démarrage de la campagne (problèmes de mise en place à tous les niveaux de la sacherie et des fonds), voit s'effectuer des ventes au-dessous, et même très au-dessous, du prix minimum garanti, par des producteurs ayant des besoins monétaires immédiats. Ces ventes sont toujours trop «atomisées» pour justifier la présence sur les marchés ruraux de commerçants privés ou de structures étatiques ou para-étatiques dont le déploiement à cette période serait trop coûteux.

Pendant cette période, le soutien du prix minimum garanti doit pouvoir être assuré par une sorte d'auto-régulation au niveau des «structures villageoises» déjà existantes qui ajouteront à leurs diverses activités un volet «banques de céréales» (il peut porter un autre nom mais remplir la fonction) en achetant alors les quantités proposées.

Les essais menés en 1985/1986 (par le «Fonds Villageois de Ségou» ; par des coopératives de Bankass et Koro (5^e Région) aidées par OXFAM ; par des «Associations Villageoises» de la zone Mali Sud) sont concluants et peuvent être étendus. Une inquiétude des AV concernées : les bas prix persistant sur le marché ne leur ont pas permis d'écouler leurs produits, prix de revient, en début de saison pluvieuse et leur conservation pendant toute la durée d'hivernage risque d'entraîner des pertes.

Cette intervention est relativement peu coûteuse : elle nécessite, via la BNDA, de petits prêts aux AV pour les achats et le financement de greniers spécifiques (mais selon les techniques traditionnelles). Un fonds de sécurité peut être accordé par les donateurs à la BNDA pour favoriser l'extension de ces prêts.

2.4.3.2. La période du 15 novembre au 15 février. — L'OPAM et ses partenaires doivent intervenir massivement (jusqu'à ce que le prix minimum garanti soit pratiqué sur un grand nombre de marchés) et à tous les niveaux :

marchés ruraux, chefs-lieux d'arrondissements, chefs-lieux de cercles. Les achats culminent en tonnage au cours du mois de janvier. Lorsque le minimum est atteint, et même dépassé de 5 à 10 F CFA/kg sur certains marchés où la concurrence joue à plein, l'OPAM et ses partenaires doivent arrêter leurs achats.

2.4.3.3. Après le 15 février. — Le Secteur privé qui aura déjà été fortement impliqué dans la commercialisation au cours de la période précédente (l'OPAM considère que 32 000 tonnes environ de ses achats en 85/86 ont été réalisés par l'intermédiaire des commerçants privés) doit assurer seul la relève. Le cycle achat-revente devenant plus long, il conviendrait d'obtenir, à partir de cette date, dans chaque Région productrice et pour un nombre limité de commerçants agréés des «prêts de campagne» qui à travers eux se diffuseraient dans le réseau demi-grossistes, courtiers et collecteurs pour maintenir une concurrence suffisante sur les marchés.

Le plafonnement strict du crédit, à la fois par la BCEAO et par les programmes «standby» soutenus par le FMI «ne laisse pas» espérer une solution rapide pour ce problème.

Dans un premier temps, une participation du Secteur privé à la régulation du marché pourrait être obtenue par la création de «Magasins généraux» (que les Chambres de Commerce sont habilitées à gérer) pour les céréales locales.

Tout commerçant agréé pourrait y faire des dépôts successifs prélevés sur les tonnages de céréales qu'il traite, par rotations, pendant la campagne. Les dépôts entraînent la délivrance de «récépissés» permettant d'obtenir des banques un prêt sur «nantissement». Récupérant ainsi une partie de sa trésorerie (le plus souvent des fonds propres) le commerçant peut continuer ses achats, tout en constituant un stock sous «tiers détention» dans des conditions d'identification et de conservation qui en font une véritable «garantie».

2.5. RÔLES RESPECTIFS DES DIFFÉRENTS SECTEURS

L'impact des interventions du PRMC est fortement limité par les défaiillances d'un environnement immédiat encore très figé en particulier en ce qui concerne :

- Les ODR, qui ont un rôle essentiel dans la production et ses coûts, mais dont la restructuration n'a pas encore commencé ;
- Le mouvement coopératif, non dynamisé, alors qu'il devrait être un partenaire social privilégié.

En effet, dans le schéma actuel de la commercialisation, le rôle régulateur de l'OPAM s'arrête au niveau des Cercles. Il est souhaitable de s'en tenir là. Au niveau des arrondissements, le relais est assuré, en principe, par le Secteur coopératif, l'un des trois volets, avec le Secteur public et le Secteur privé du marché céréalier.

Sans qu'il soit pour autant question de rentrer dans une nouvelle logique de contrôle des initiatives de commercialisation par un opérateur institutionnel quelconque, l'ambition de la Coopération Nationale était de couvrir les besoins en céréales d'environ 30% de la population à travers quelque 1800 structures coopératives de consommation (COOPAC et TONS villageois répartis en 56 Centrales ou Unions locales). Ce qui nécessite une intervention de l'ordre de *125 000 tonnes* de céréales par an, dont la Coopération espérait pouvoir fournir 58% par ses ressources propres, provenant des stocks des COOPAC et des stocks d'inter-coopération.

Le financement d'une telle opération suppose des discussions préalables avec les banques de la place et la présentation de dossiers précis. Il est clair que la Coopération Nationale n'a pas encore les moyens financiers de son ambition.

Le solde du tonnage nécessaire au programme Coopération, soit 42%, serait recherché soit auprès du Secteur public, la Coopération nationale désirant signer avec l'OPAM et l'Office du Niger des «accords de programmes associés» pour des fournitures payables à 30 jours, soit auprès du Secteur privé.

Mais dans un marché libéralisé le rôle régulateur d'un Office céréalier, relayé par la Coopération nationale, pour important qu'il soit, ne permet et ne permettra de commercialiser qu'une faible partie du volume total de céréales offert. Seul le Secteur privé peut assurer une bonne fluidité pour un approvisionnement normal et régulier [16].

Le commerce des céréales locales par le Secteur privé s'exerce surtout à partir de 2 Régions fortement productrices (la 3^e Région Sikasso et la 4^e Région) et il va répondre aux besoins des principales zones de demande :

- Le District de Bamako, d'une part ;
- La 7^e Région (Gao) et la 6^e Région (Tombouctou) d'autre part.

Selon les années, la 1^{ère} Région (Kayes), la 2^e Région (Koulikoro), toutes les deux pour les Cercles de leur partie Nord, et la 5^e Région (Mopti) pour certains Cercles sont tour à tour très déficitaires également ou pratiquement autosuffisantes.

Deux grands marchés assurent à la fois, la réception, la mise à la consommation et le transit : Bamako et Mopti.

- *Bamako* réexpédiant sur la 1^{ère} Région (Kayes) et la 2^e Région (Koulikoro) ;
- *Mopti* réexpédiant sur la 6^e Région (Tombouctou) et la 7^e Région (Gao).

Ces grands mouvements n'excluent pas les mouvements à l'intérieur d'une même Région (de cercles excédentaires vers des cercles déficitaires).

La fluidité du commerce des céréales a permis d'éviter en années fortement déficitaires les graves pénuries que l'on pouvait craindre pour les marchés urbains. L'assainissement de l'environnement, la disparition des risques d'amendes et de taxations abusives, ont permis d'effectuer le maximum de transactions dans un climat de transparence. L'offre et la demande se rencontrant au grand jour sur les marchés où l'information circule plus vite. L'impact sur les prix a été satisfaisant ; ils sont devenus le reflet de la situation du marché.

Si la plus grande contrainte rencontrée par le Secteur privé est la difficulté d'accès au crédit, elle est en fait le résultat :

- De l'absence d'une comptabilité fiable chez la majorité des commerçants ;
- De la faiblesse des biens propres pouvant servir de garantie ;
- Du grand conservatisme des banques et de l'encadrement de leur crédit.

Il ne faut pas sous-estimer la contrainte que représente l'attitude bureaucratique de l'administration, longtemps seul pouvoir structuré, qui s'inquiète du renforcement du rôle du Secteur privé. D'où parfois des relations conflictuelles. Le commerçant de son côté regarde toujours le fonctionnaire avec beaucoup de méfiance.

Contrainte enfin que le comportement des producteurs des ODR ou de l'Office du Niger qui, malgré la libéralisation, se sentent encore très liés vis-à-vis de la structure, en contrepartie des prestations et des avances qu'ils en reçoivent. D'où, à côté d'une minorité qui déclare qu'elle vendra tout naturellement au plus offrant, une majorité encore qui manifeste une grande prudence vis-à-vis de l'ouverture qui lui est proposée : crainte de ne pas obtenir les mêmes prix que ceux garantis par la structure, crainte de ne pas pouvoir faire face aux besoins en sacherie et au problème de stockage, manque de confiance envers les commerçants. Les relations sont davantage envisagées entre les «Associations Villageoises» et le Secteur privé qu'à titre individuel [17].

2.6. LA POLITIQUE DES PRIX

Dans le Sahel, ce domaine a toujours été caractérisé par une certaine incohérence et une grande confusion. Les prix officiels à la production

comme à la consommation étaient généralement identiques, qu'il s'agisse de transactions conduites par le Secteur public ou par le Secteur privé. Ce qui avait pour conséquence de faire travailler les Offices céréaliers à des prix qui n'avaient rien à voir avec les coûts réels (d'où des déficits cumulés) et de placer le Secteur privé, quant aux prix, dans une situation illicite considérée comme préjudiciable aux intérêts des producteurs et des consommateurs [18].

Jusqu'à novembre 1985, la politique de réajustement des prix (tant pour l'achat au producteur que pour l'intervention de l'OPAM) a été considérée comme l'objectif le moins bien couvert du PRMC. Les raisons principales, relevées par des évaluations successives, en étaient :

- La concomitance de la réforme céréalière (depuis 1981/1982 et des programmes «standby» soutenus par le FMI imposant des contraintes budgétaires à partir de mars 1982) ;
- Les effets de la sécheresse en 1983/1984 et 1984/1985 entraînant une baisse des revenus ;
- Les problèmes posés au Gouvernement pour la défense du pouvoir d'achat.

2.6.1. *Les prix au producteur*

On notera qu'une augmentation graduelle sécurisant le producteur a été préférée à une augmentation par bonds. Le réajustement a été régulier pour le paddy, il marque 2 pauses pour les mil/sorgho/maïs. Le prix plus élevé accordé au maïs pendant 2 ans traduisait la volonté des autorités malientes d'encourager cette production. Celui du paddy montre la nécessité de payer une culture en irrigation à un prix plus élevé que celui des cultures sèches (il faut tenir compte de travaux culturaux différents et des redevances).

Les coûts de production sont mieux pris en compte bien que des écarts négatifs subsistent pour les mil/sorgho en assolement arachide et en système traditionnel, ce qui provient d'une rémunération du travail plus élevée incluse dans le coût global de production. Ces écarts négatifs sont des indicateurs pour l'effort d'ajustement qui reste à opérer.

Depuis 1982, les prix d'achat des produits agricoles pour la campagne suivante sont annoncés courant mai, avant les semis, ce qui permet au producteur d'opérer un choix pour ses cultures.

Pour les mil-sorgho/maïs, dont le commerce est entièrement libéralisé depuis 1981/1982, il s'agit d'un «*prix minimum garanti*» par les opérateurs du Secteur public ; en cas de déficit céréalier caractérisé (cas des campagnes

83/84 et 84/85 à la suite d'une mauvaise pluviométrie) les producteurs trouvent facilement l'écoulement de leurs céréales, à un prix plus élevé, auprès du secteur privé.

Jusqu'en 1986/1987 (libéralisation totale du paddy) ce prix est resté un prix officiel, les riziculteurs ayant seulement, dans un premier temps, regagné le choix de consommer ou de vendre et de procéder à des tests avec le secteur privé.

Évolution des prix au producteur (en F FCA/kg)

	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87
Mil/sorgho	35	42,5	45	50	50	55	55
Maïs	35	47	47,5	50	50	55	55
Paddy	37,5	50	55	60	65	70	70

2.6.2. *Les prix à la consommation*

2.6.2.1. Prix indicatif de marché. — C'est celui que le Gouvernement souhaite ne pas voir trop dépasser sur le marché, tout en acceptant de fait une certaine flexibilité saisonnière.

Comparaisons entre prix indicatif et prix réel sur le marché (en année de production considérée comme «normale» ; les écarts en années fortement déficitaires n'étant pas significatifs) — en F CFA/kg.

Pour les 3 céréales Mil/Sorgho/Maïs	81/82	82/83	85/86
Prix indicatif annuel	62,50	70	95
Prix moyen réel du marché à Bamako de :			
— novembre à avril (1)	75	81	93
— mai à octobre (2)	82	107	88

(1) période «d'après récolte».

(2) période de «soudure».

2.6.2.2. Prix du riz importé. — Les prix moyens du riz d'importation ont été stabilisés de façon satisfaisante et durable.

Prix moyens du riz importé à Bamako		81/82	82/83	83/84	84/85	85/86
Qualité 35% brisure	Période de novembre à avril de mai à octobre	178 168	162 163	165 177	173 173	163 170
100% brisure	de novembre à avril de mai à octobre	166 154	152 150	152 165	160 166	174 160

Grâce en partie à la suspension partielle des droits et taxes d'importation, les prix de vente licites sont calculés selon une structure de prix de la Direction des Affaires Économiques.

2.6.2.3. Les prix d'intervention de l'OPAM. — Ils sont fixés par des barèmes annuels qui déterminent le montant de la subvention par tonne de céréales (soutien barèmes de la campagne). Des prix fixés trop bas par rapport à ceux du marché incitent ceux qui le peuvent à s'approvisionner au maximum auprès de l'OPAM, créant ainsi une catégorie privilégiée dont la consommation est subventionnée par l'ensemble de la population.

La réduction de l'écart entre les prix du marché et les prix d'intervention de l'OPAM était pour la campagne 1985/1986 devenue un objectif prioritaire. Le réajustement du prix d'intervention devait couvrir à la fois :

- Le rattrapage des augmentations des prix au producteur (en 1983/1984 et 1984/1985) qui n'avaient pas été répercutées à la consommation en raison de la sécheresse et l'intégration de l'augmentation de 1985-1986 ;
- Un aménagement structurel de la marge de l'OPAM afin de tendre vers un équilibre financier relatif ;
- Une diminution du soutien barèmes.

Le réajustement décidé, à partir du 1/11/85, par le Gouvernement, sur demande insistante du FMI et avec l'appui des donateurs PRMC, comporte beaucoup d'avantages :

- La création d'un marché où prix indicatif, prix moyen réel du marché et prix d'intervention de l'OPAM coïncident pendant la période d'après récolte et même après ;
- La possibilité pour l'OPAM de constituer un stock régulateur important ;
- La disparition des différents transferts entre acheteurs privilégiés de l'OPAM et revendeurs privés ;
- Réaménagement, partiel mais important, de la marge structurelle de l'OPAM.

Malgré ce bilan positif à bien des égards, auquel il faut ajouter l'estime dont le GRM s'est vu crédité de l'extérieur pour cette décision courageuse, il convient de ne pas occulter les inconvénients :

- Le réajustement de prix aligne les ventes de l'OPAM (qui se font en gros et par sac) sur le prix moyen de détail du marché soit à un niveau de 10 à 15 F CFA/kg au-dessus des transactions réellement correspondantes. D'où, pour l'OPAM, une situation de mévente dont il faut maîtriser les effets sur la trésorerie et les capacités de stockage.

- Les prix trop élevés à la consommation peuvent marginaliser un certain pourcentage de consommateurs à bas revenus, contraints par un pouvoir d'achat insuffisant à réduire leur ration en céréales, ce qui fragilise l'état physique de cette population. Arrivé à ce point, il faudra dissocier la notion de «déficit céréalier» et la notion de «paupérisation».

Évolution des prix d'intervention de l'OPAM (en FCFA/kg)

	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87
Mil/Sorgho/Maïs	42,5	58	62,5	62,5	62,5	95	95
Riz R.M.40	100	113	123	123	123	163	163

Évolution du soutien global aux céréales par l'ORSP (en FCFA/t)

	1984/1985	1985/1986	1986/1987 (Prévisions)
Soutien par tonnage (toutes céréales confondues)	42 446	24 049	7 964

Le réajustement des prix d'intervention de l'OPAM et la diminution des besoins de subvention à travers le soutien barèmes sont, au même titre que l'augmentation du prix d'achat au producteur, des contraintes politiques qui faisaient partie du PRMC dès son lancement.

Mais bien que les salariés doivent progressivement être amenés à faire face eux-mêmes à leur problème de consommation sans attendre une couverture automatique de l'État, une augmentation *compensatoire* des salaires doit progressivement être possible à la fois :

- Par la disparition progressive des soutiens de l'État à la filière céréales ;
- Par la diminution des effectifs budgétisés qui se partagent une même masse salariale ; au-delà de la Fonction Publique, cette notion est valable pour l'OPAM et les ODR dont la restructuration passe aussi par une compression du personnel ;
- Une situation équilibrée n'étant finalement possible qu'avec l'augmentation de la production et la libre concurrence des différents secteurs concernés.

2.7. ÉVALUATIONS

En dehors des 3 rapports d'avancement présentés au Gouvernement par les donateurs PRMC eux-mêmes, de nombreuses évaluations ont eu lieu au cours de la première phase.

Elles ont mis en évidence des aspects positifs :

- Une coopération exemplaire, Gouvernement/Donateurs, pour des réformes fondamentales ;
- Les objectifs de stimulation de la production, par l'augmentation du prix au producteur, et d'élimination des subventions à la consommation, perçus comme prioritaires pour le développement ;
- La libéralisation du commerce des céréales et l'amélioration de la gestion de l'OPAM.

Elles ont marqué certaines réserves :

- Une stabilisation du marché ne peut pas, dans l'avenir, reposer seulement sur l'OPAM ;
- La réforme céréalière du PRMC et la réforme financière du F.M.I. se sont superposées ;
- L'activité de l'OPAM demeure trop élevée si elle limite d'autant celle du Secteur privé ;
- La politique des prix a connu de grands retards.

La campagne 85/86 et le réajustement des prix d'intervention ont depuis répondu à l'essentiel de ces réserves. Au cours de la prolongation de 3 ans pour laquelle la plate-forme commune n'est pas encore finalisée, 3 axes seront privilégiés :

- Les mesures d'accompagnement de la libéralisation du commerce du paddy et du riz ;
- Les restructurations (gestion des coûts) ;
- La flexibilité des prix.

Le PRMC apportera ainsi un cadre favorable au lancement d'actions auprès des principaux acteurs de la «Stratégie alimentaire» : producteurs, commerçants, transporteurs et opérateurs institutionnels.

Déjà, il illustre de façon très concrète la difficulté et la complexité d'un dialogue permanent entre partenaires sur un sujet aussi politiquement sensible que l'approvisionnement des populations qui se trouvent au cœur des équilibres sociaux du développement au Mali.

3. Conclusion

Le PRMC a encore besoin de temps pour réussir : pour couvrir la totalité de ses objectifs d'abord, pour assurer la pérennité de ses actions ensuite. Aucune proposition technocratique n'a de chance sérieuse de

réussite si elle n'est pas soutenue par tous. La réticence de certaines administrations locales pour l'application des directives ; la nostalgie de certains consommateurs jusqu'alors «privilégiés» ; l'amplitude imprévisible des récoltes (excédents et déficits posent tour à tour des problèmes réels attribués parfois aux mesures mises en place et non aux aléas climatiques comme avant la réforme), constituent des obstacles qu'il faudra surmonter, avec le temps, et par une information plus largement diffusée.

Il a été souligné [19] que le PRMC n'abordait pas la filière céréalière dans le sens correct production → consommation qu'imposera une politique cohérente de «Stratégie alimentaire».

Il est clair en effet qu'avec le PRMC le Gouvernement du Mali s'est efforcé de corriger assez vite les dysfonctionnements importants du circuit de commercialisation. Il est cependant conscient que si l'élimination préalable des problèmes majeurs de commercialisation, de transport et de stockage est une condition nécessaire pour le développement de la production céréalière, elle n'est pas pour autant suffisante. Il faut l'accompagner de mesures favorisant :

- L'organisation du monde rural en général ;
- La sécurisation du régime foncier dans certains cas (exemple de l'Office du Niger) ;
- L'accès au crédit pour l'achat des matériels et des engrains afin que les rendements puissent augmenter en conditions climatiques normales.

En d'autres termes : il est indispensable de garantir aux céréales locales des débouchés rémunérateurs, mais cette valorisation ne peut remplacer une nécessaire organisation des producteurs avec «l'amélioration de leurs techniques et le renforcement de leurs moyens» [20].

Ceci indique les limites actuelles du PRMC, programme sectoriel pour la commercialisation des céréales ; étape préparatoire de la «Stratégie alimentaire» pour son futur volet céréalier, qu'il serait sans doute illusoire de prétendre réussir si les leviers que le PRMC essaie de mettre en place ne sont pas pleinement fonctionnels et si la volonté politique d'assurer des réformes fondamentales en ce domaine, n'est pas clairement établie.

La «Stratégie alimentaire» au Mali est une nouvelle approche conceptuelle du développement, passée du stade de l'évaluation à la phase des études elle n'a pas, concrètement sur le terrain, encore commencé pour deux raisons :

- D'une part, les logiques et les comportements, le poids des situations acquises, l'existence d'intérêts divergents, font, au-delà du discours officiel, obstacle aux réorientations nécessaires ;

- D'autre part, si l'accord des donateurs paraît acquis sur l'utilité de la démarche, leur mobilisation financière et la coordination entre leurs programmes pour la «Stratégie alimentaire» posent encore problème.

C'est sur ce point que l'expérience malienne, en cours avec le PRMC, peut fournir des leçons et autoriser un espoir.

LISTE DES SIGLES

ACDI	: Agence canadienne de Développement International.
AV	: Association villageoise.
BDPA	: Bureau pour le Développement de la Production agricole.
BIRD	: Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement.
BNDA	: Banque nationale de Développement agricole.
CEAO	: Communauté Économique de l'Afrique de l'Ouest
CEE	: Communauté Économique Européenne.
CENECA	: Centre national des Expositions et Concours agricoles.
CESA	: Commission nationale consultative d'Étude et de suivi de la Stratégie alimentaire.
CILSS	: Comité Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel.
CMDT	: Compagnie malienne pour le Développement des Textiles.
CNAVS	: Commission nationale d'Aide aux Victimes de la Sécheresse.
COOPAC	: Coopérative d'Approvisionnement et de Commercialisation.
DDA	: Direction de la Coopération au Développement et de l'Aide humanitaire (Suisse).
FAC	: Fonds d'Aide et de Coopération.
F CFA	: Franc de la Communauté financière africaine.
FAO	: Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture.
FED	: Fonds Européen de Développement.
FMI	: Fonds Monétaire international.
GRM	: Gouvernement de la République du Mali.
IER	: Institut d'Économie rurale.
ODIPAC	: Opération de Développement intégré des productions arachidières et céréalières.
ODR	: Opération de Développement rural.
OHV	: Opération Haute Vallée.
OMM	: Opération Mil Mopti.
ON	: Office du Niger.
OPAM	: Office des Produits agricoles du Mali.
ORM	: Opération Riz Mopti.
ORS	: Opération Riz Ségou.
OSRP	: Office de Stabilisation et de Régulation des Prix.
PAM	: Programme alimentaire mondial.
PIRT	: Projet Inventaire des Ressources terrestres.
PRMC	: Programme de Restructuration du Marché céréalier.
RFA	: République Fédérale d'Allemagne.
SOLAGRAL	: Solidarités Alimentaires (ONG).
SNS	: Stock national de Sécurité.
UMOA	: Union monétaire Ouest-Africaine.
USAID	: United States Agency for International Development.

NOTES

- [1] Sur la base des travaux réalisés par le projet «Inventaire des Ressources terrestres» (PIRT) et sur un financement du FED et de l'USAID.
- [2] Sur financement FED dans le cadre du projet CILSS «Diagnostic permanent des Secteurs Céréales et Élevages».
- [3] Mission de reformulation de la Recherche Agronomique au Mali par la FAO.
- [4] Sur financement FAC dans le cadre du projet «Recensement des Technologies traditionnelles au Mali».
Sur financement FED pour l'étude sur le secteur laitier.
- [5] Sur financement FED pour «Diagnostic des transports des produits vivriers».
Sur financement FAC pour l'étude «Stockage villageois».
Étude en cours sur «Recherche sur les Transports vivriers» menée par l'Institut d'Économie rurale (IER) et l'Institut français de Recherche sur les Transports.
- [6] Sur financement FED «Étude de la Nutrition au Mali et Perspectives».
- [7] Par exemple : encourager les actions collectives des producteurs.
- [8] Par exemple : développer la transformation agro-alimentaire.
- [9] Par exemple : améliorer la relance commerciale et réduire les importations alimentaires.
- [10] Il s'agit de 7 bilatéraux : Belgique, Canada, France, Grande-Bretagne, Pays-Bas, République Fédérale d'Allemagne et USA, et de 2 organismes internationaux : la CEE et le PAM.
- [11] Ce n'est pas l'opinion de tous les observateurs étrangers dont certains estiment que le PRMC a été basé sur des «hypothèses fausses» si l'on admet, selon eux, que :
 - L'augmentation du prix officiel à la production n'entraîne pas «automatiquement» un accroissement de la production céréalière en raison de multiples blocages dans les systèmes de production ;
 - Le Mali n'est pas en situation de déficit alimentaire structurel comme le prouve la bonne récolte de 1985/1986.
- [12] Par exemple : «Extension du champ d'application du PRMC aux ODR», «Mesures d'accompagnement pour la libéralisation du commerce du paddy», «Soutien pour une politique de réajustement des prix», «Soutien financier à l'Office du Niger», «Plate-forme commune pour la prolongation du PRMC», etc.
- [13] Par exemple : «rapprocher le prix minimum garanti au producteur du coût estimé de production», «réajustement des prix d'intervention de l'OPAM pour les rendre cohérents avec les prix du marché», «remise en vigueur des droits et taxes sur le riz importé pour encourager les céréales locales», «libéralisation progressive mais totale de la commercialisation intérieure pour permettre au secteur privé de jouer pleinement son rôle légal», «renforcement de la capacité de gestion commerciale de l'OPAM», etc.

- [14] De nombreuses études ou évaluations considèrent comme :
- «Positive la création d'un forum permettant d'établir un dialogue et de renforcer, par une bonne coordination des donateurs, la confiance des autorités maliennes en charge de la réforme» (C. HUMPHREYS «Nature et instruments de réforme du marché céréalier au Mali» — Rapport pour la BIRD) ;
 - «Une approche nouvelle : l'établissement d'un accord contractuel entre donateurs et Gouvernement qui permet au dialogue de se structurer sans la contrainte d'un accord précis» (E. BERG. «Politique céréalière : le cas du Mali», pour le CILSS) ;
 - «La preuve que les donateurs et un Gouvernement peuvent s'accorder sur des réformes fondamentales. Les donateurs pouvant aider à introduire ces réformes en collaborant avec le Gouvernement en vue d'un objectif concerté» (Évaluation multidonateurs conduite par le PAM 1984) ;
 - «Une des premières expériences d'un nouveau type de coopération qui entend s'exercer non plus uniquement dans le cadre classique d'un «projet de développement» mais à travers un processus institutionnalisé de concertation permanente entre partenaires pour réaliser un certain nombre de réformes structurelles (FILIPPI-WILHELM, L. 1984. «La Sécurité alimentaire dans les pays du Sahel : l'exemple du Mali», pour la DDA).
- [15] En particulier par J. BERTHELOT (ENSA, Toulouse) dans «Mali : une stratégie incomplète» — Lettre de SOLAGRAL, N° 28 (1984).
- [16] Voir GAGNON, Gérard 1985 «La Commercialisation privée des Céréales au Mali», ACDI, Bamako.
- [17] Voir «Opinions des riziculteurs de l'Office du Niger sur l'expérience de libéralisation de la commercialisation du paddy» (campagne 85/86). IER Bamako sur financement CEE.
- [18] Idée confirmée par Hubert CREUPELANDT (FAO, Rome) dans «Les Offices Céréaliers du Tiers Monde, Expériences Africaines» pour le Colloque International du CENECA (Paris, mars 1986).
- [19] Voir sur ce point l'approche de R. BAILHACHE dans «Document de travail pour l'Etude d'une politique agricole de la CEAO», tome 1 (Secrétariat Général CEAO).
- [20] En dernier lieu dans le rapport d'évaluation «THENEVIN - AMSELLE - YONG» financé par le FAC (non encore diffusé).

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- BERG, E. 1985. Réforme de la politique céréalière. Étude de cas : Le Mali. — Comité Inter États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel.
- COELO, S. 1982. La Restructuration du Marché Céréalier de la République du Mali. — Bureau Pour le Développement de la Production Agricole. Paris.

- COELO, S. 1983. Bilan provisoire et perspectives. — Bureau Pour le Développement de la Production Agricole. Paris (août 1983).
- COELO, S. 1984. Programme de restructuration du marché céréalier. — *Rev. Ét. Docum.*, ENA (Bamako), n° 2 (mai 1984).
- COELO, S. 1985. La commercialisation privée des céréales au Mali. — Séminaire «De la parcelle à la ville, la filière céréalière au Mali». Paris (septembre 1985).
- COELO, S. 1986. La relance de la production par une politique des prix : restructuration du marché céréalier au Mali ; et Programme de Restructuration du Marché Céréalier au Mali : pour l'utilisation de l'aide alimentaire comme outil de développement. — In : Cahiers du CENECA 1986, Colloque international : les expériences nationales d'organisation des marchés des céréales. Paris (Mars 1986).
- FILIPPI-WILHELM, L. 1984. La sécurité alimentaire dans les pays du Sahel : l'exemple du Mali. DDA, Suisse (novembre 1984).
- GAGNON, G. 1985. La commercialisation privée des céréales au Mali. PRMC-ACDI (juillet 1985).
- GAGNON, G. 1986. Les marchés céréaliers du Cercle de Dioila-Mali. PRMC-ACDI (juin 1986).
- SALL, A. 1984. Autosuffisance alimentaire et restructuration du marché céréalier dans un pays du Sahel : le Mali. Thèse de Doctorat d'État en Droit du Développement. Nice (octobre 1984).
- SALL, A. 1986. Amélioration de la politique des prix et de la commercialisation et son impact sur la production, l'approvisionnement et le revenu des paysans, Étude de cas au Mali. FAO, Rome (mars 1986).

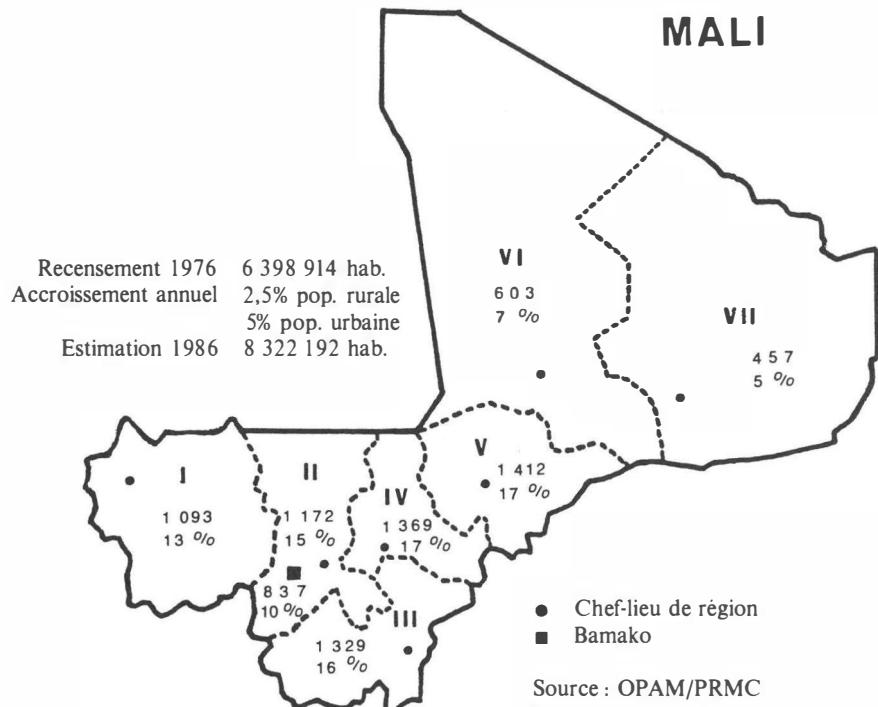


Fig. 1. — Mali : Répartition de la population par région (milliers hab.)

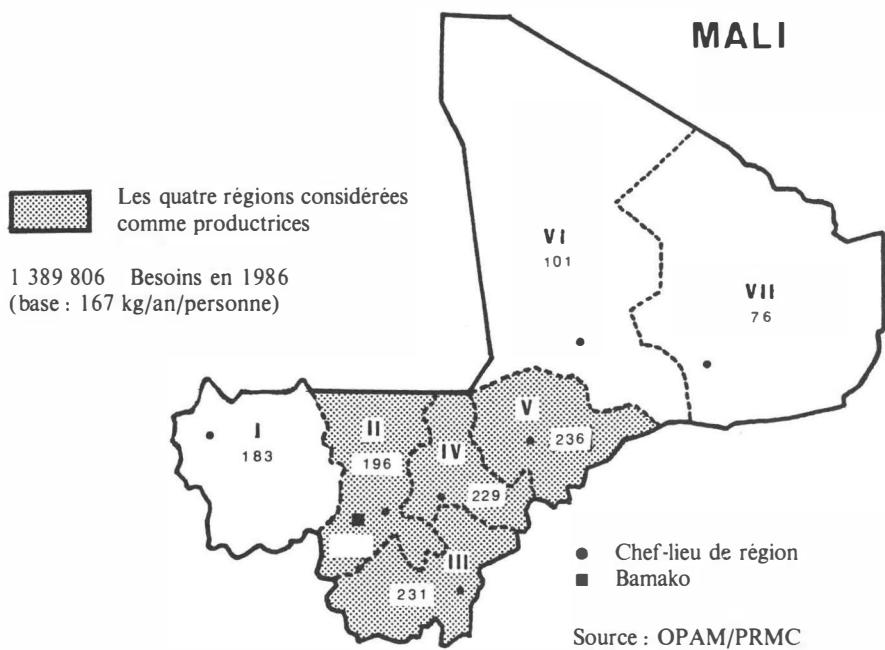


Fig. 2. — Mali : Besoins en céréales par région (milliers de tonnes).

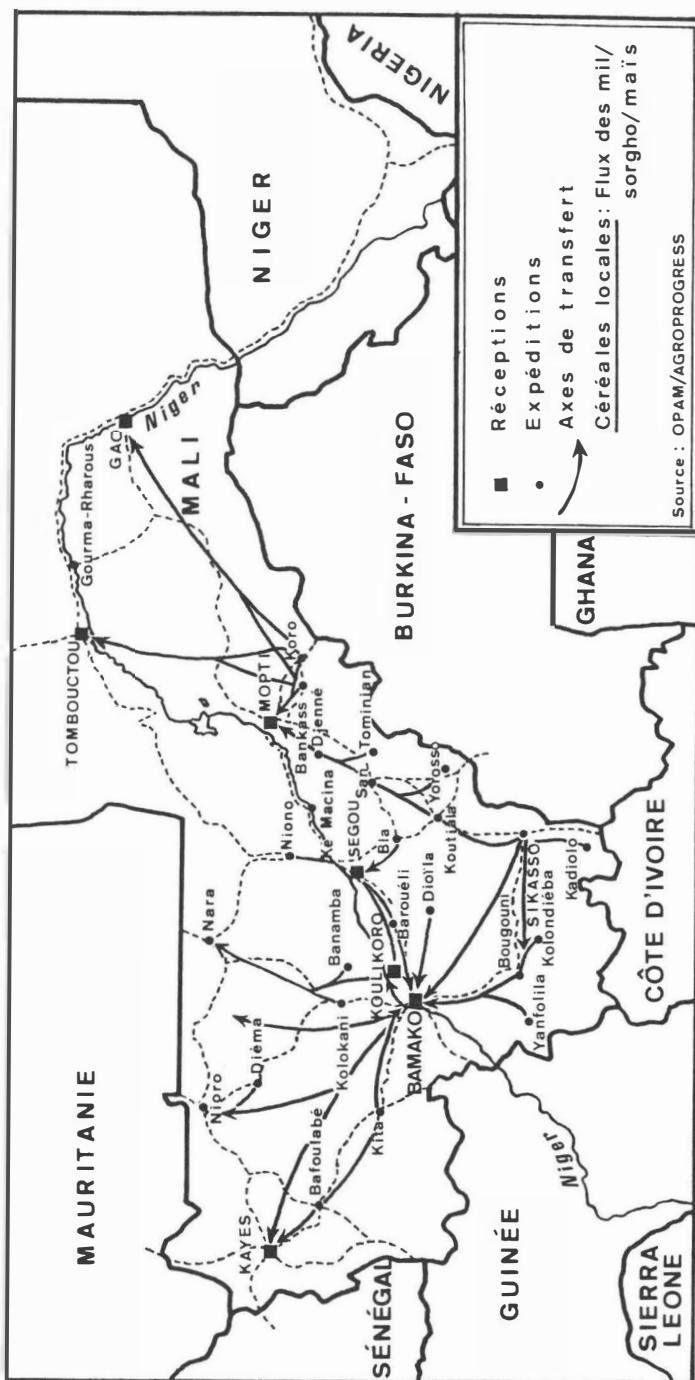


Fig. 3. — Mali : Axes de transfert des céréales.

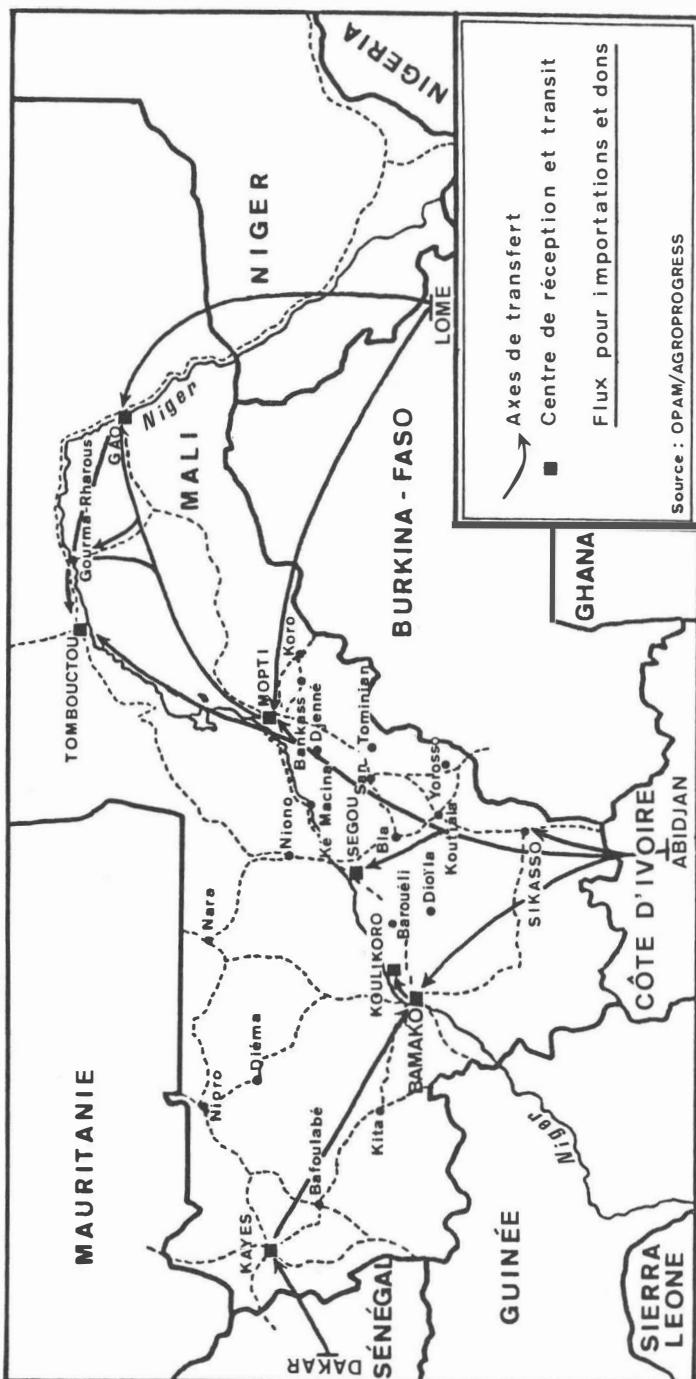


Fig. 4. — Mali : Flux pour importations et dons.

ANNEXE I : ACTIVITÉ DE L'OPAM

Exécution du Plan annuel de Ravitaillement ;
Commercialisation des céréales locales ;
Apports en céréales des aides extérieures.

OPAM : Exécution du plan annuel de ravitaillement (du 1/9 au 31/8) en tonnes

DIRECTION COMMERCIALE

Région	Année	81/82			82/83			83/84			84/85			Prévisions
		Mise à la consommation Réalisée	Plan de Ravitaillement	Prévu	Réalisé	%	Plan de Ravitaillement	Prévu	Réalisé	%	Plan de Ravitaillement	Prévu	Réalisé	
Kayes	6 667	13 300	5 602	42%	11 280	8 291	74%	17 760	12 341	69%	19 800	14 755	75%	8 000
Koulikoro	5 674	6 500	4 287	66%	7 520	3 780	50%	9 508	6 871	72%	11 700	8 169	71%	5 000
Sikasso	4 997	3 500	3 901	111%	3 760	4 407	117%	5 154	5 143	100%	8 000	7 781	97%	5 000
Ségou	8 426	6 000	4 858	81%	6 580	10 963	166%	13 288	11 065	83%	20 900	17 085	82%	8 000
Moïti	6 410	8 500	4 645	55%	11 750	12 296	105%	17 012	13 751	81%	28 700	29 525	103%	9 000
Tombouctou	3 773	8 550	5 090	60%	11 750	12 942	110%	19 400	18 712	96%	28 500	18 955	67%	8 000
Gao	6 841	10 500	10 193	97%	13 160	13 413	102%	17 884	13 905	78%	25 700	17 697	69%	7 000
Banako (district)	24 961	30 500	25 100	82%	28 200	30 082	106%	41 300	43 451	105%	45 000	39 538	88%	20 000
Total	67 749	87 350	63 656	73%	94 000	96 174	102%	141 306	125 239	88%	188 300	153 505	82%	70 000

PRÉVISIONS

(Quantités en tonnes – Valeur en millions de FCFA)

Par Region	1980/1981			1981/1982			1982/1983			1983/1984			1985/1986			1985/1986		
	M.M.S.	Riz	Total	M.M.S.	Riz	Total	M.M.S.	Riz	Total	M.M.S.	Riz	Total	M.M.S.	Riz	Total	M.M.S.	Riz	Total
Kayes	154	—	154	178	—	178	1 420	—	1 420	17	—	17	543	—	543	2 576	—	2 576
Koulikoro	1 104	—	1 104	2 172	—	2 172	4 474	—	4 474	172	—	172	495	—	495	500	—	500
Sikasso	6 838	363	7 201	6 404	281	6 685	8 780	608	9 388	1 759	287	2 046	1 862	475	2 337	1 974	1 039	1 039
Segou	1 196	20 057	21 252	2 769	21 530	24 299	2 904	22 137	25 041	995	22 631	23 626	257	24 893	25 150	21 992	26 755	26 755
Mopti	5 437	—	5 437	3 781	1 589	5 370	4 39	—	439	175	—	175	52	—	52	5 895	2 500	2 500
Tombuctou	—	362	—	362	—	85	548	226	—	226	—	—	—	—	—	0	27	100
Bamako	15 110	20 420	35 530	17 545	23 485	41 028	18 332	22 996	41 328	3 218	22 900	26 118	3 209	25 373	28 582	58 437	30 394	88 831
dans zone diffusé	3 594	694	4 288	6 766	23	6 789	9 803	39	9 842	1 685	5	1 690	1 734	12	1 746	48 931	100	
FGR																		
OPAM																		
dans zone encadrée	11 516	Non confirmé	10 776	23 462	34 238	8 532	22 954	31 486	1 533	22 895	24 428	1 475	25 361	26 836	9 506	30 294	100	
OMMT																		
GMDT																		
ODIPAC/ou Zone																		
Lacustre	—	—	—	1 193	66	2 101	142	—	142	0	—	—	451	—	451	975	—	975
OHV	—	—	—	—	—	277	8 759	8 390	569	8 959	1 553	—	—	—	—	193	—	193
ORS	—	2 589	—	—	—	3 794	—	—	—	3 399	—	—	4 636	4 636	2 893	2 893	—	6 355
O.N.	—	16 367	—	17 736	—	17 736	18 986	—	18 986	—	17 977	17 977	—	22 000	22 000	—	—	20 400
ORM	—	3 107	—	1 589	—	1 589	—	—	0	—	0	—	0	—	0	—	—	2 500
<i>Fonds</i>		<i>placés</i>		<i>valeurs</i>		<i>Achats</i>		<i>ORS</i>		<i>O.N.</i>		<i>CMDT</i>		<i>O.R.M.</i>		<i>dom:</i>		
																4 229	1 225	5 455
																1 222	4 300	842
																115	301	116
																320	1 902	268

Haute-Vallée – FGR Coopération OMM Opération Mil Mopti – ORM Opération Ris Moppi – ORS Opération Riz Ségou – O.N. Office du Niger – OHV Opération

Apports en céréales des aides extérieures (en tonnes) au titre a) de la CNAVS b) du PRMC⁽¹⁾

Année	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Au titre de	CNAVS	—	CNAVS	PRMC	CNAVS	PRMC
			(urgence)	(structurelle)		
A — Donateurs regroupés dans le PRMC						
Autriche	—	—	—	—	1 510	—
Belgique	—	—	3 000	—	2 500	—
Canada	—	5 100	—	—	6 000	3 500
CEE	7 000	7 960	5 000	5 000	20 180	12 860
France	—	5 000	5 000	5 000	10 000	5 000
Grande-Bretagne	—	870	—	—	1 750	1 790
PAM	9 000	1 500	12 000	18 150	10 000	10 000
Pays-Bas	—	—	1 700	2 000	8 200	—
R.F. Allemagne	6 000	4 000 (2)	—	—	1 000 (2)	—
U.S.A.	—	—	5 000	10 000	15 000	70 000
Sous-Total :			10 000	38 000	40 150	78 030
Total/année	22 000	24 430	48 000	118 180	102 860	46 580
B — Donateurs « hors PRMC »						
Corée du Nord	—	—	—	1 000	—	149 440
Italie	—	3 375	2 135	—	—	29 200
Arabie Saoudite	—	—	—	—	—	5 000
Chine	—	—	—	—	—	5 800
Japon	—	1 830	—	—	—	5 000
Koweit	—	5 900	—	—	710	2 700
Malaisie	—	10 000	—	—	10 000	—
Pakistan	—	—	—	1 000	1 000	2 000
URSS	2 000	—	2 000	1 000	—	2 000
Yougoslavie	760	—	1 095	—	100	—
Thaïlande	—	—	—	—	—	335
Total/année	2 760	21 105	5 230	13 810	24 835	2 000
TOTAL GENER.	24 760	45 535	53 230	131 990	174 275	31 200

(1) *non compris* : aide régulière (FFW) du PAM/importations financées par PRMC/Importation de Gouv. à Gouv. avec paiement différé/aides directes des ONG ; (2) La RFA a pris en charge, en plus, les dotations suivantes au SNS : 1982 = 7 870 t/1983 = 12 000 t/1984 = 5 000 t, non reprises dans le présent tableau (et 6 200 t en 1986) ; (3) Les U.S.A. en 1985 font une dotation de 10 000 t au SNS (en plus des aides du tableau) ; (4) 600 t de blé contre 3 000 t de riz ; (5) 3 277 t de blé contre 1 500 t de riz ; (6) dons en riz ; (7) ble ; (8) achat pays voisins ; (9) les Pays-Bas, le Canada, la CEE et la R.F.A. ont décidé de remplacer tout en partie de leur aide alimentaire par une aide financière destinée à soutenir les achats de céréales locales ; (10) non confirmées – CNAVS (Commission Nationale d'Aide aux Victimes de la Sécheresse). Aide d'urgence traitée sur ordres du Ministère de l'Intérieur.

ANNEXE II : GESTION DES DONS PRMC

Comptes d'exploitation annuels ;
Constitution et utilisation du «Fonds Commun de Contrepartie».

Comptes d'exploitation – aides – PRMC
 (en tonnes et Francs CFA)

1. Exercice 1981/82		Tonnage Reçu		% Vendu		Produit brut des Ventes		Transports		Manutention		Charges de distribution Frais gén.		Total		Produit net des ventes	
Canada	- Maïs	4 998	4 584	8,28		156 128 029		29 876 553		5 872 079		40 634 968		76 383 500		79 744 528	
CEE	- Maïs	6 964	6 815	2,14		271 381 189		67 706 240		7 001 692		60 411 806		135 119 738		136 261 450	
CEE	- Riz	2 678	2 648	1,12		299 211 005		20 896 672		3 228 132		23 475 338		47 598 188		251 612 817	
France	- Maïs	4 939	4 705	4,74		276 783 260		56 219 633		8 964 894		41 707 531		106 892 058		169 891 201	
Grande-Bretagne	- Riz	815	803	1,47		92 489 669		4 890 660		1 430 646		7 118 439		13 439 745		79 049 884	
R.F. Allemagne	- Maïs	5 960	5 503	7,67		318 490 140		102 030 900		8 869 756		48 781 630		159 682 286		158 807 853	
Total		26 354	25 058	4,92		1 414 483 292		281 620 658		35 367 199		222 129 712		539 115 515		875 367 733	
2. Exercice 1982/83		Tonnage Reçu		% Vendu		Produit brut des Ventes		Transports		Manutention		Charges de distribution Frais gén.		Total		Produit net des ventes	
Canada	- Blé	6 850	6 860	0,00		625 708 355		32 362 708		3 929 367		62 575 085		62 575 085		563 133 270	
CEE	- Riz	5 066	5 238	0,55		616 980 267				4 436 157		36 631 192		75 923 267		541 057 000	
France	- Maïs	4 960	4 645	5,36		288 341 299		100 157 452		17 117 067		35 979 298		140 572 908		147 768 391	
PPM	- Riz	9 802	9 365	4,50		1 161 867 464		32 366 937		65 584 350		115 068 355		1 046 799 108			
Pays-Bas	- Riz	1 678	1 574	6,20		182 818 337		11 313 102		1 032 105		11 355 912		23 701 120		159 117 217	
R.F. Allemagne	- Blé	3 939	3 549	9,90		271 706 495		28 350 760		7 039 670		25 384 987		60 775 917		210 931 077	
R.F. Allemagne	- Sortho	4 000	3 906	2,35		241 868 515		37 529 067		3 291 520		29 339 937		70 160 525		171 707 990	
Total		36 295	34 937	3,78		3 389 290 732		242 080 578		36 845 887		269 850 763		548 776 678		2 840 514 054	

3. Exercice 1983/84		Donateur/Céréales				Tonnage Vendu				Produit brut des Ventes				Charges de distribution Frais gén.		Produit net des ventes	
		Reçu	% Perte												Total		
Belgique	- Blé	2 878	2 735	4,97	181 054	153	12 275	000	4 315	500	18 966	926	35 557	426	145 496	727	
	- Riz	4 828	4 677	3,13	580 002	394	22 981	080	5 456	640	32 433	844	60 871	564	51 913	030	
CEE	- Sorgho	4 850	4 673	3,65	286 086	202	6 547	500	32 407	837	38 955	337	247 130	865	247 130	865	
CEE	- Maïs	14 464	13 634	5,74	856 101	070	56 540	181	17 461	975	98 660	383	170 662	539	685 438	531	
France	- Maïs	1 699	1 649	2,94	205 345	360	4 672	250	2 174	720	11 438	214	18 285	184	18 706	0176	
Grande-Bretagne	- Riz	4 180	4 132	1,15	457 011	560	17 956	000	4 360	160	26 669	376	48 984	536	48 984	024	
Pays-Bas	- Maïs	4 941	4 813	2,59	295 767	530	3 100	250	7 263	270	33 374	826	43 738	346	43 738	346	
PAM	- Riz	4 936	4 790	2,96	593 541	250	21 730	000	6 787	000	33 218	733	61 735	733	53 180	517	
PAM	- Sorgho	987	964	2,33	59 572	734	4 170	075	1 243	620	6 687	420	12 101	115	47 471	619	
R.F. Allemagne	- Riz	4 867	4 735	2,71	602 743	165	20 981	105	4 309	855	33 755	925	59 046	885	54 3696	280	
U.S.A.	Total	48 630	46 802	3,76	4 117 225	418	164 405	941	59 920	240	327 613	484	549 938	665	3 567 286	753	

Source : Direction Financière OPAM

- évolution de la participation aux frais généraux OPAM :
 - évolution des pertes sur céréales (en pourcentage)

- Chaque aide fait séparément l'objet :

 - *d'un compte prévisionnel d'exploitation* en fonction de la nature de céréale et du lieu de mise à la consommation.
 - *de rapports provisoires de gestion physique et financière* faisant état :
 - des réceptions : (quantité annoncée et quantité nette reçue) par lieu de mise à la consommation
 - des ventes physiques effectuées
 - des produits bruts obtenus
 - des charges à couvrir
 - du produit net à reverser
 - du stock physique restant
 - *d'un rapport définitif* avec liquidation du dernier soldé.

*Tableau simplifié**OPAM : Aides Alimentaires PRMC Ex. 84/85 – Décompte Provisoire – Décembre 1985*

Donateurs	Céréales	Tonnage prévu	Produit net prévisionnel	Reversements effectués	Reste à reverser
Belgique II	Riz	1 500	152,2	203,4	– 51,2
Autriche	Riz	1 510	166,9	138,4	28,5
Grande-Bretagne	Riz	1 890	201,1	161,4	39,7
USA	Riz	10 000	1 092,0	753,1	338,9
Pays-Bas	Riz	4 000	351,9	368,5	16,6
Pays-Bas	Riz	1 500	138,6	113,3	25,3
PAM	Riz	1 500	141,2	–	141,2
CEE	Maïs	8 000	354,5	149,3	205,2
France	Maïs	5 000	228,3	–	228,3
Canada	Maïs	3 500	164,2	78,7	85,5
CEE	Maïs	15 000	652,5	641,2	11,3
Total		53 400	3 643,4	2 607,3	1 036,1 (1)

Note : En plus de sa participation au PRMC, la RFA a effectué des dotations au SNS (Stock National de Sécurité)

en 1982 : 10 456 tonnes

en 1983 : 15 720 tonnes

en 1984 : 12 060 tonnes

en 1985 : 6 000 tonnes

D'autres donateurs du PRMC vont participer aux dotations du SNS

en 1986 : 10 000 tonnes par les U.S.A.

en 1987 : 5 000 tonnes par la CEE

en 1987 : 5 000 tonnes par le PAM

- (1) Ce reliquat à reverser a été laissé à l'OPAM pour faciliter la campagne d'achat 1985/86 (versement différé).

FONDS COMMUN DE CONTREPARTIE

1. *Produits nets reçus (en millions de F CFA)*

Au titre de :	Divers	81/82	82/83	83/84	84/85	Total
	220	875,4	2 840,5	3 567,3	2 607,3	10 110,5

2. *Financements effectués (en millions de F CFA)*

Au titre de :		81/82	82/83	83/84	84/85	85/86
Déficit résiduel OPAM	(1)	452	195	408	—	—
Coûts importa. publ. compl.	(2)	—	—	425	1 211	—
Reconstitution fonds roulement du SNS	(3)	—	—	725	—	—
Répercussion augmentat. prix au product	(4)	—	—	244,2	247,8	—
Règlem. frais bancaires						
sur crédit campagne ON	(5)	—	—	—	152	—
Règlem. arriérés de l'OSRP, impayés	(6)	—	—	—	397	—
Soutien du prix minim. garanti						
pour achats de l'OPAM	(7)	—	—	—	—	1 750
Diverses avances OPAM	(8)					1 161,5
Prise en charge dette OSRP vis-à-vis ON	(9)					550
Avance à ON sur soutien barèmes	(10)					896
Provision pour soutien barèmes 85/86 (solde)	(11)					704

- (1) C'est le déficit annuel d'exploitation diminué des charges directes sur dons et de leur participation à la couverture des frais généraux au prorata de leur volume.
- (2) Valeurs réelles des importations diminuées du montant du produit net reversé :
 en 83/84 : 6 600 tonnes de sorgho blanc de Thaïlande
 en 84/85 : 13 200 tonnes de sorgho blanc de Thaïlande
 4 000 tonnes de maïs de Côte-d'Ivoire.
- (3) Cette substitution du PRMC à une créance due par l'État est l'expression de l'engagement concret de l'ensemble des donateurs vis-à-vis du SNS (projet bilatéral MALI/RFA) et la confirmation de son utilité pour les objectifs à terme du programme.
- (4) Les donateurs du PRMC reconnaissant les difficultés objectives du Gouvernement pour augmenter les prix à la consommation en 84 et 85, sans réajustement préalable des salaires (sécheresse, rentrée dans l'UMOA, contrainte budgétaire des programmes FMI), ont proposé de prendre en charge de *façon momentanée* la répercussion mécanique de l'augmentation des prix au producteur sur les prix à la consommation. (Note : la répercussion mécanique ainsi retardée a été intégrée en totalité lors de l'augmentation des prix à la consommation de novembre 1985 : la sécheresse étant terminée ; les effets de la rentrée dans l'UMOA absorbés ; et un modeste rattrapage des salaires de 10% effectué en avril 1985).
- (5) Il s'agissait de permettre à l'ON de régler rigoureusement au comptant (ce qui ne s'était jamais fait) les achats de paddy au producteur, sans avoir de retombées financières sur son résultat d'exploitation.
- (6) Les soutiens dus par l'OSRP au titre de 84/85 et impayés faute de ressources, causaient un préjudice financier aux opérations de riziculture et en particulier l'Office du Niger qu'il convenait de mettre en meilleure situation en début de campagne.

- (7) Venant en complément du crédit de campagne bancaire (2 600 Millions) obtenu par l'OPAM, ce prêt permet à l'Office Céréalier d'augmenter le volume de céréales acheté en soutien du prix minimum garanti pour la campagne 85/86.
- (8) En raison de la mévente des céréales OPAM (Prix d'intervention supérieur à prix moyen du marché).
- (9) dû par l'OSRP à l'ON au titre de 84/85 mais transféré à «Fonds routier».
- (10) Soutien barèmes pour l'ON prévus pour 800 Millions en 85/86.
- (11) En fin de campagne solde ON + ORS + ORM + CMDT (estimation).

ANNEXE III

Évolution des prix à Bamako

*Évolution des prix des Céréales au détail sur 13 marchés de Bamako
(FM/ke jusqu'au 1^{er} septembre 1984 ; CFA/kg après)*

Prix moyens par décades

Céréale	Novembre 81	Décembre 81	Janvier 82	Février 82	Mars 82	Avril 82	Prix moyens/ semestre
	1'	2'	3'	1'	2'	3'	
Petit mil	185	140	206	180	165	169	170
Sorgho		155	146	143	147	146	142
Mais		140	131	130	138	139	135
Riz BB		327	316	315	308	327	346
Riz RM 40		346	345	343	354	365	369
I - (après récolte)							
Céréale	Mai 82	Juin 82	Juillet 82	Août 82	Septembre 82	Octobre 82	
	1'	2'	3'	1'	2'	3'	
Petit mil	163	167	176	182	174	185	180
Sorgho	141	149	151	181	168	175	175
Mais	130	142	137	136	136	162	155
Riz BB	324	325	327	315	311	315	289
Riz RM 40	344	351	345	334	351	343	340
II - (soudure)							
Céréale	Novembre 82	Décembre 82	Janvier 83	Février 83	Mars 83	Avril 83	
	1'	2'	3'	1'	2'	3'	
Petit mil	173	175	167	179	174	167	168
Sorgho	162	172	150	152	149	157	155
Mais	131	133	133	132	131	152	134
Riz BB	300	300	300	300	300	300	300
Riz RM 40	310	325	325	325	325	325	325
I - (après récolte)							

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 151-158 (1988)

Original : Français

COMMUNICATION DES REPRÉSENTANTS DE LA RÉPUBLIQUE DU MALI

PAR

S. KAMISSOKO * & M. K. TRAORE **

1. Introduction

Le cycle de sécheresse que connaît le Mali depuis les années 1973 a eu un effet néfaste sur la situation économique du Mali.

La situation alimentaire s'est profondément détériorée depuis cette date sous l'influence d'un ensemble de facteurs exogènes et endogènes.

Parmi les facteurs exogènes : le climat, l'environnement économique international, le non-respect des priorités nationales, le coût élevé des investissements.

Parmi les facteurs internes : la politique des prix, la politique de commercialisation, etc.

La préoccupation des autorités maliennes a été donc de juguler cette situation anachronique.

En effet, le Mali autrefois grenier de l'Ouest Africain est devenu importateur des céréales depuis plus d'une décennie.

Sur le plan nutritionnel, les différentes études menées au Mali permettent de dégager :

1. Une forte prévalence de la malnutrition protéino-énergétique ;
2. Que la malnutrition est plus marquée en milieu rural qu'en milieu urbain ;
3. Que les anémies frappent surtout les enfants, les femmes enceintes et les mères allaitantes ;

* Direction Nationale de la Planification, Ministère du Plan, B.P. 2466, Bamako (Mali).

** Secrétariat CESA, Institut d'Économie rurale, B.P. 258, Bamako (Mali).

4. Que la présence d'avitaminose A et C est fréquente ;
5. Que les céréales fournissent environ 78% de l'apport énergétique de près de 90% de l'apport protéique, ce qui revient à dire que les aliments disponibles sont qualitativement médiocres et que les besoins nutritionnels des groupes vulnérables ne sont pas totalement satisfaits ;
6. Que l'apport énergétique moyen est de 2350 cal par jour et par personne, donc inférieur aux besoins théoriques ;
7. Que la malnutrition est due à la pauvreté de l'alimentation en produits animaux ainsi qu'aux pratiques du sevrage tardif et dans lequel l'alimentation supplémentaire intervient beaucoup trop tardivement.

L'instrument privilégié de la lutte contre la faim et la malnutrition est l'adoption de stratégies alimentaires nationales comme cela a été suggéré par le Conseil mondial de l'Alimentation où les gouvernements et institutions réunis à cette occasion ont reconnu que les questions alimentaires devraient accorder une priorité plus grande dans le contexte du développement national. Ceci exige de la part des pays en développement un effort très important pour accroître leur propre production agricole en effectuant eux-mêmes les choix les plus adéquats pour atteindre cet objectif dans la perspective de l'autosuffisance alimentaire.

C'est pour cette raison que notre pays a été l'un des premiers à demander l'assistance nécessaire pour l'élaboration de sa stratégie alimentaire.

Cette stratégie peut contribuer à un rétablissement de l'équilibre structurel de l'économie malienne à la planification de l'approvisionnement du pays en vivres de première nécessité et à la sauvegarde de la souveraineté nationale.

2. Organisation administrative de la mise en œuvre de la stratégie alimentaire

Pour la mise en œuvre et le suivi de la stratégie alimentaire, le Gouvernement a mis en place par le décret n° 80/PG-RM du 15 mars 1983 une commission nationale d'évaluation et de suivi.

Cette commission qui regroupe les principaux Départements ministériels et services techniques impliqués directement dans la stratégie alimentaire a pour attributions :

- Le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie alimentaire ;
- La coordination des activités de l'ensemble des partenaires du Mali en vue d'une meilleure concertation pour la mise en œuvre de la stratégie alimentaire ;

- Proposer au Gouvernement toute recommandation utile au fur et à mesure de l'application de ladite stratégie.

Elle est présidée par le Ministre de l'Agriculture et son secrétariat est assuré par l'Institut d'Économie rurale.

3. Réalisation de la stratégie

3.1. STRUCTURE D'ENCADREMENT.

L'encadrement est basé sur le principe fondamental suivant : tous les producteurs agricoles ont le même droit aux avantages procurés par l'intervention publique en matière de vulgarisation, d'approvisionnement en intrants, de crédit ou de commercialisation.

Dans ce cadre, le Gouvernement a mis en place les Opérations de développement rural : ce sont des organismes à caractère technique, dotés de l'autonomie financière et de gestion, chargés de coordonner et d'utiliser rationnellement les moyens nécessaires à l'exécution des programmes de développement rural.

Ces organismes sont donc des instruments privilégiés de promotion économique et sociale du monde rural.

Leurs actions tendent prioritairement non à développer le seul potentiel économique d'une zone, à fortiori un produit, mais à promouvoir l'ensemble des activités ou aspects de la vie économique du monde rural.

Plus d'une vingtaine de projets sont mis en place actuellement dans les différentes zones.

Ils peuvent être classés en quatre grandes types selon les actions menées :

1. Projets à cultures vivrières dominantes ;
2. Projets à cultures de rente dominantes (coton, arachide) ;
3. Projets d'élevage, de forêt et pêche ;
4. Projets prestataires et de soutien aux autres projets.

3.2. NIVEAU PRODUCTEUR.

Le principal acteur de la mise en œuvre de la stratégie alimentaire est le paysan.

Son encadrement par les techniciens a toujours consisté à lui apprendre des techniques de production, à lui fournir des intrants, bref à ne considérer que sa seule capacité à produire.

Cette approche doit évoluer, il faut s'intéresser à l'exploitation agricole qui permet de mieux procéder à la nécessaire intégration de l'élevage à l'agriculture ; que l'on pourra tenir compte des productions complémentaires indispensables à l'équilibre nutritionnel.

Si l'on veut mobiliser les paysans pour qu'ils produisent plus en vue d'atteindre l'autosuffisance alimentaire, il est indispensable de les motiver, de les faire participer à leur propre développement et à celui de leur groupe social.

Dans ce cadre, le gouvernement est en train de mettre en place une politique destinée à favoriser les associations villageoises qui pourront assumer leur propre développement au niveau de la production, de la commercialisation et de la fourniture d'intrants.

Seule cette voie permettra au paysan de jouer son rôle de producteur, d'épargnant et d'investisseur dans le monde rural.

4. Mesures prises par le Gouvernement pour la mise en œuvre de la stratégie alimentaire

4.1. ORGANISATION PAYSANNE.

A la suite de l'option du congrès constitutif du Parti, relative à la politique de développement intégré basé sur les «associations villageoises», le Gouvernement a pris le décret n° 53/PG-RM du 27 février 1982 en vue d'intensifier la mise en œuvre des associations villageoises par les services techniques compétents. Le processus de sensibilisation, d'identification et de mise en place est donc entamé et se poursuit normalement. A ce jour, plus de 560 associations villageoises ont été créées dont 460 en zone CMDT, 65 en zone OPIDAC, 33 par la Coopération et 2 en zone OHV.

Parallèlement à ces associations, il existe un nombre important de structures qui peuvent être érigées, elles sont sous forme d'organismes précoopératifs, de groupements villageois, de comités de producteurs, etc.

4.2. RESTRUCTURATION DES ORGANISMES DE DÉVELOPPEMENT RURAL (ODR).

Dans le but de renforcer et d'améliorer les capacités d'intervention des Opérations de développement rural, un vaste programme de restructuration en liaison avec nos partenaires est en cours. Bien que variant d'une ODR à une autre ce programme porterait globalement sur :

- L'organisation du milieu ;
- Mise en place des groupements villageois et transfert de responsabilité ;

- L'élaboration des schémas directeurs d'aménagement au niveau des zones rurales ;
- La mise en place d'un système de gestion plus efficace et plus opérationnel ;
- La mise en place d'un système de crédit devant toucher tous les secteurs socio-économiques du monde rural ;
- Et enfin, en amont des ODR, l'orientation de la recherche agronomique pour la mise en place de variétés tolérantes à la sécheresse.

4.3. PRIX AGRICOLES ET COMMERCIALISATION.

Depuis ces quatre dernières années et dans le cadre du programme de restructuration du marché céréalier, le Gouvernement a consenti des efforts soutenus pour augmenter le pouvoir d'achat des producteurs. Les prix aux producteurs ont donc sensiblement augmenté atteignant ceux de certains pays voisins.

Quant à la commercialisation, les marchés des mil-sorgho-maïs et arachides ont été libéralisés.

4.4. PROJET DE RESTRUCTURATION DU MARCHÉ CÉRÉALIER (PRMC).

Bien qu'adopté avant l'élaboration de la stratégie alimentaire, le PRMC en est une composante principale.

Opérationnelle depuis la campagne 1981-1982, cette libéralisation du marché céréalier a permis notamment l'amélioration de la gestion de l'OPAM, l'approvisionnement régulier des marchés urbains, grâce à la participation d'autres opérateurs économiques agréés et enfin la mise en place progressive d'un stock national de sécurité avec l'assistance de la RFA notamment.

4.5. APPROVISIONNEMENT DES PRODUCTEURS EN SEMENCES.

Les campagnes agricoles 1983/1984 et 1984/1985 ont été caractérisées dans les zones d'intervention de la plupart des ODR par une pluviométrie déficitaire qui s'est traduite par le niveau faible de la production. Cette situation a engendré également un manque de semences pour les emblavures de la campagne à venir. D'importantes mesures ont été prises par le Ministre de l'Agriculture pour approvisionner les producteurs à ce premier facteur de production qu'est la semence.

4.6. FONDS NATIONAL D'AUTOSUFFISANCE ALIMENTAIRE.

Dans son discours du 22 septembre 1984, le Chef de l'État a annoncé que le Parti (l'UDPM) a mis en œuvre l'étude d'un véritable fonds d'autosuffisance alimentaire. «Ce sera un fonds d'entraide et de solidarité destiné à soutenir la relance de la production céréalière du Mali».

Cette action est le témoignage éloquent de la volonté politique du Mali de parvenir à l'autosuffisance alimentaire à l'horizon de l'an 2000.

L'objectif principal du fonds d'autosuffisance alimentaire sera de promouvoir la production céréalière à un niveau égal sinon supérieur aux besoins de la consommation de la nation. Pour ce faire, le fonds œuvrera en priorité des petites exploitations pour soutenir les initiatives des paysans, que ce soit au niveau individuel ou au niveau collectif (Tons villageois).

Le fonds devra donc faciliter l'acquisition de moyens de production, d'intrants agricoles, la mise à la disposition des paysans de technologies appropriées et inciter la créativité des producteurs agricoles. Les mécanismes de fonctionnement et de gestion du fonds devront inciter les opérateurs économiques maliens à intervenir dans son alimentation. Ces mécanismes pourront de même mettre en confiance les organismes et pays amis qui voudront participer à la lutte du Mali pour son autosuffisance alimentaire.

5. Système de commercialisation

Le système de commercialisation répond aux impératifs suivants :

- Maximiser les revenus des producteurs par la prise en charge de la commercialisation primaire par les producteurs ;
- Minimiser les marges de commercialisation secondaire ;
- Assurer au producteur un débouché régulier, rémunéré au prix fixé.

Depuis 1981, le Mali et ses partenaires ont mis en place un programme de restructuration du marché céréalier dont les objectifs sont les suivants :

1. Relancer l'économie nationale en augmentant le pouvoir d'achat en milieu rural ;
2. Libéraliser le marché céréalier par :
 - Une abolition progressive du monopole de l'État ;
 - La transformation de l'Office d'état chargé de la commercialisation en Office de régulation du marché céréalier ;
 - L'autorisation de la commercialisation par les opérateurs économiques privés ;

3. L'alignement progressif des prix de vente des céréales au niveau des prix de revient.
4. Constitution d'un stock de sécurité qui permettra aux pouvoirs publics une intervention rapide dans les zones sinistrées.

Depuis 1981, la commercialisation du mil, sorgho, maïs, arachide a été libéralisée, autrement dit tous les opérateurs économiques agréés peuvent faire la commercialisation. Un prix plancher a été fixé par le Gouvernement, mais ce prix n'a généralement pas été respecté par les commerçants privés surtout en période de bonne pluviométrie.

Il se dégage au cours de cette campagne 1985-1986 qui a été une année relativement bonne, qu'il faut absolument garantir les prix des produits au risque de décourager la production nationale. Pour ce faire, un certain nombre de mesures peuvent être envisagées :

- Protéger les paysans dans la gestion de leur récolte par la création notamment de banques de céréales au niveau des villages ;
- Lutter contre les pratiques des usuriers-prêteurs par le développement des crédits de soudure aux paysans les plus démunis ;
- Prendre les dispositions, tant physiques (sacherie, stockage) que financières pour que les organismes de développement qui offrent un prix garanti puissent jouer leur rôle dans la commercialisation ;
- Et enfin réorganiser la commercialisation primaire par une implication plus poussée des structures associatives.

6. Utilisation de l'aide alimentaire

L'aide alimentaire se présente sous deux formes :

- Dons en vue d'une redistribution gratuite ;
- Dons en vue d'une vente aux consommateurs, les fonds de contrepartie étant utilisés pour diverses actions de développement.

La commission qui était chargée de l'élaboration de la stratégie alimentaire avait estimé qu'il y a une contradiction fondamentale entre l'appel à l'aide alimentaire et l'objectif d'autosuffisance alimentaire. Néanmoins, une aide alimentaire extérieure peut jouer un rôle strictement temporaire pour aider le passage à la vérité des prix dans le cadre d'un marché libéralisé.

Compte tenu de la situation actuelle de la campagne 1985-86, on peut formuler les recommandations suivantes :

- La transformation des aides alimentaires en aides financières pour des achats locaux ;
- L'achat par les donateurs d'une partie des stocks de l'organisme chargé de la commercialisation ;
- Une meilleure affectation des aides fournies par les ONG pour éviter toute perturbation des marchés surtout dans les zones déficitaires.

Séminaire

Original : Français

Stratégies alimentaires et nutritionnelles

Concepts – Objectifs – Pratique

(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)

Actes publiés sous la direction de

R. Delleré & J. J. Symoens

Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)

Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)

pp. 159-167 (1988)

STRATÉGIES ALIMENTAIRES ET NUTRITIONNELLES AU RWANDA *

PAR

Jean-Paul HARROY **

1. Le Passé

De mémoire d'homme, le Rwanda a toujours connu des famines meurtrières, provoquées par des accidents, climatiques surtout, qui causèrent des milliers de décès. Les plus graves de ces famines portaient un nom, que chacun connaissait, et qui servait à marquer des repères chronologiques pour la population : Untel est né peu après la famine Ruyaga (1897) et avant la famine Kimwaramwara (1906).

Lorsqu'au début des années vingt, la Belgique reçut mandat de la S.D.N. de gérer le Ruanda-Urundi, ces famines au Rwanda étaient loin d'avoir pris fin. Il venait, au contraire, d'y en avoir encore plusieurs consécutives, à cause des opérations militaires de 1916-18. Et les autorités coutumières féodales, Mwami Musinga en tête, continuaient à se borner à constater ces disettes, voire à leur donner un nom, mais sans faire aucun effort d'organisation, ni pour en empêcher le retour, ni même pour ravitailler momentanément les zones en crise.

La première tâche à laquelle s'attaqua dès 1920 l'administration belge au Rwanda fut donc de concevoir et mettre en œuvre une stratégie alimentaire globale et sévère.

* Le présent rapport est une rédaction de toute dernière minute, conséquence de la malheureuse impossibilité dans laquelle s'est trouvé M. Gilbert Delepierre, excellent ami de l'auteur, de présenter le texte initialement prévu au programme du Séminaire, texte qui aurait mieux suivi le canevas indicatif fixé par les organisateurs du Séminaire.

** Ancien président de l'Académie royale des Sciences d'Outre-Mer, Professeur émérite de l'Université Libre de Bruxelles ; avenue des Scarabées 9 boîte 3, B-1050 Bruxelles (Belgique).

Celle-ci — il faut le souligner mais non s'en étonner — couvrit, d'ailleurs, dès ses débuts et ne cessa de couvrir jusqu'à l'indépendance rwandaise de 1962, absolument tous les secteurs d'intervention dont nous sommes venus ici parler pendant cette semaine de Séminaire.

Elle incita d'abord par tous moyens le paysan local à produire davantage de vivres selon ses façons culturelles traditionnelles. Puis une aide lui fut apportée, lui permettant de produire plus et mieux, en améliorant ses techniques ancestrales, en lui procurant des variétés plus performantes des végétaux qu'il cultivait déjà, en lui proposant, voire en lui imposant — les cultures obligatoires vivrières datent de 1924 — des espèces étrangères comme le manioc et la patate douce. Des actions visèrent très tôt aussi à améliorer les possibilités de distribution de vivres, principalement par la création dès 1930 d'un énorme réseau de pistes automobiles, mais aussi par le développement de marchés et de coopératives. On veilla à organiser le stockage de vivres, à procurer au paysan des semences sélectionnées, à développer la fumure et la lutte anti-érosive, à stimuler l'élevage de diverses manières ; on s'attacha à expérimenter l'intrant minéral, à promouvoir la recherche scientifique agricole, l'enseignement et la vulgarisation agricoles, le crédit rural. On s'inquiéta de progrès en matière de nutrition, au profit surtout de la mère et de l'enfant, et ce dans un domaine prioritaire, la matière grasse, où les carences étaient flagrantes. On stimula enfin la culture de produits végétaux d'exportation, surtout le café, apte à procurer au paysan un surplus de pouvoir d'achat qui allait lui permettre d'acheter des vivres en cas de nécessité.

Cette stratégie alimentaire, tenace et ininterrompue pendant 40 ans, de l'administration belge au Rwanda porta des fruits évidents, malgré l'aide très limitée, souvent réticente, parfois nulle sinon négative qu'à quelques exceptions près, l'opération reçut de la part des autorités coutumières féodales toujours en place, sous l'autorité du Mwami, jusqu'à la révolution paysanne de novembre 1959.

Il y eut encore deux famines en 1942 et 1943, suite à l'effort de guerre, surtout par pénurie de transports : vieux matériel roulant, manque de pneus, d'essence. Il y eut à cette époque de nombreux cas de foyers de crise à quelques dizaines de kilomètres de stocks disponibles de vivres.

2. Le Rwanda indépendant

En 1962, lors de l'accession du Rwanda à l'indépendance, la situation alimentaire s'y présentait alors comme suit : autosuffisance générale, connais-

sances suffisantes dans les sciences agronomiques, encadrement agricole modeste mais pouvant suffire, transports aisés, distribution sans entraves excessives. Mais une terrible menace, connue depuis longtemps, pesait de toute évidence sur l'avenir, empêchant d'espérer que ce relatif équilibre perdure indéfiniment. Cette menace résultait d'une surpopulation en croissance rapide, d'une raréfaction redoutable des réserves de terres encore à défricher et mettre en culture, d'un début visible de dégradation des ressources naturelles exploitées, souvent surexploitées (disparition des jachères) et apparition de symptômes de plus en plus dangereux d'érosion, aridification, déboisement.

Certes, pendant ces deux décennies, le gouvernement rwandais n'est pas resté insensible au péril qui s'annonçait, ni inactif. Il produisit trois Plans quinquennaux, dont le dernier, préparé en 1980-1981 pour la période 1982-1986, déclarait déjà expressément que l'autosuffisance alimentaire constituait son objectif principal. Il énonçait toutes les tâches qu'il fallait mener à bien pour assurer cette autosubsistance, mais il ne prévoyait pour elles ni hiérarchie quant à leur importance ou leur succession dans le temps — la réalisation d'une action pouvant s'avérer nécessaire à l'exécution de l'autre — ni encore d'évaluation budgétaire et encore moins de sources de financement : budget national, aide extérieure. Ces plans, et surtout le dernier, contenaient donc, noyés dans une planification qui se voulait exhaustive, peut-être trop, tous les éléments d'une stratégie alimentaire, mais sans pour autant l'en dégager, ni encore lui attribuer la priorité des priorités.

L'application plus ou moins réelle de ces plans, — le Ministre du Plan du Rwanda, comme la plupart de ses collègues du Tiers Monde, n'a jamais eu beaucoup de pouvoir coercitif sur ses collègues ministres du Gouvernement — conduisit déjà à des réalisations ouvrant la voie à des améliorations notoires de la situation menaçante connue depuis longtemps : surpopulation croissante, disette de terres imposant l'intensification. C'est ainsi que, grâce à un remarquable «Plan d'Action Communale» promulgué en 1976, que seul rendait possible l'excellente structure socio-politique du Rwanda, un formidable potentiel d'autodéveloppement a été libéré au niveau des collines, où une autonomie d'action, dans le cadre du Mouvement révolutionnaire national pour le Développement (MRND) et de l'Umuganda, permet même la conclusion de conventions directes Commune — ONG. C'est ainsi, également, que le III^e Plan fut dès 1983 à la base d'une création que l'on eût crue impossible en 1965-1970 : un Office National de la Population, lequel a déjà à son actif des actions extrêmement valables d'assistance et d'information en matière de planning familial, encore que forcément toujours très limitées.

De même, en matière de production alimentaire, il serait également inexact de nier tout succès aux tentatives d'intensification. Mais ces progrès furent toutefois compensés par des baisses de rendement dues à la surexploitation et, notamment, à la disparition des jachères. Si la population a doublé de 1962 à 1982, la surface cultivée n'a pas pu connaître le même doublement et pourtant la couverture vivrière par habitant est restée relativement stable, même si la qualité nutritionnelle baissait. La seule inconnue subsistait : jusqu'à quand restera-t-il des terres à défricher ? Les pronostics pessimistes parlaient de 1985, les optimistes de l'an 2000.

3. La stratégie alimentaire rwandaise et les Communautés européennes

Lorsque vers 1980, les Communautés Européennes décidèrent officiellement — et l'on ne saurait assez les en remercier et féliciter — de demander aux Pays ACP de définir chacun une «stratégie alimentaire», puis de la proclamer et de la mettre en œuvre, le Rwanda complit immédiatement l'opportunité exceptionnelle qui s'offrait à lui.

Trois pays-pilotes avaient déjà été choisis : Kenya, Mali, Zambie. Le Rwanda sollicita aussitôt la faveur d'être admis comme quatrième. Il démontra sans peine combien il avait absolument besoin, après les leçons des deux dernières décennies, d'assurer son avenir par une stratégie bien conçue, formulée et exécutée, se substituant à la politique insuffisamment volontariste des années précédentes qui n'avait pratiquement conduit à aucune intensification perceptible de l'agriculture nationale.

En juin 1982, un «document de base», 18 pp., était présenté aux Communautés par le Ministère du Plan. Le mois suivant, ce document était discuté à Kigali en présence du commissaire Pisani lui-même, ce qui donnait naissance dès septembre à un document n° 2 «Mise en place de la Stratégie alimentaire au Rwanda», définissant les «axes-forces» de la stratégie. En novembre de la même année, le Président de la République et le commissaire Pisani signaient à Bruxelles une convention faisant du Rwanda le quatrième pays-pilote de l'initiative des Communautés. Enfin, en mars 1983, un «document n° 3», 194 pp., s'intitulait : «Objectifs chiffrés et Programme d'action». Il présentait sous forme de fiches normalisées l'ensemble des programmes retenus en premier examen «en invoquant la situation actuelle, en dégageant les perspectives d'avenir et en indiquant, si besoin, des termes de référence généraux pour les actions à entreprendre à court terme».

Après une excellente première partie (90 pp.) produisant une analyse prévisionnelle des besoins quantifiés de la population de l'an 2000 et de la

détermination des surfaces disponibles pour l'agriculture vivrière, il présente en une deuxième partie (90 pp.) ce qu'il appelle les fiches des «axes-forces d'intervention», puis un «Programme d'Actions» visiblement improvisé, avec un essai de budget triennal (3,3 milliards de FRw) répartis en deux priorités (2,2 milliards et 1,1 milliard) où 19 rubriques n'en consacrent malencontreusement que trois à l'intensification en 1^{ère} priorité (270 millions sur 2,2 milliards) alors que 1,690 milliards vont à la politique commerciale.

Ce document n° 3 de mars 1983 reste le dernier texte officiel paru en matière de nouvelle stratégie alimentaire rwandaise. Le Ministre du Plan me l'a encore verbalement confirmé en début de 1986. Or, selon moi, ce document, préparé avec soin mais hâtivement par les Rwandais fin 1982 et début 1983, a bien atteint son but : amorcer sans retard des financements des Communautés à l'appui d'une stratégie mieux définie et plus impérieuse que par le passé, mais il aurait à coup sûr dû être rapidement remis sur chantier et retravaillé, par les mêmes Rwandais, mais cette fois davantage en concertation avec tous les donneurs d'aide susceptibles de contribuer à son exécution et, bien entendu, en premier lieu avec les représentants des Communautés.

Cette nouvelle rédaction d'une «stratégie alimentaire», document n° 4, n'a pas eu lieu. Les Rwandais ont cru mieux faire en cherchant à en insérer le contenu, pièce par pièce, dans le nouveau Plan 1987-1991, déjà en préparation.

Le mot «stratégie» fit alors surface dans les déclarations officielles et, notamment, dans les importants discours que prononce périodiquement le Président de la République. Citons dans son allocution d'ouverture du V^e Congrès National du MRND, le 20 décembre 1985 (p. 55) la phrase : «A plusieurs reprises lors de mes allocutions précédentes, j'ai indiqué quelles devaient être les orientations du IV^e Plan. Pour compenser les lacunes et la rigidité des Plans précédents, il s'agira cette fois de concevoir le Plan en termes de stratégies nationales et non pas de politiques sectorielles. Il semble infiniment plus intéressant et plus utile de disposer de quelques grandes stratégies nationales dans les domaines les plus importants que de vouloir couvrir mille et un domaines d'une façon superficielle».

Bien qu'il doive théoriquement entrer en application dans deux mois, ce IV^e Plan, qui doit tant nous révéler pour le problème qui nous réunit, n'a pas encore paru. Le bruit a couru que les propositions présentées à la Présidence, à force de vouloir couvrir une stratégie nationale absolument globale, y auraient à ce point noyé sinon minimisé la stratégie alimentaire que le document a dû être remis sur chantier afin que la priorité de cette stratégie devienne beaucoup plus apparente.

Il en résultera peut-être de nouveaux retards, ce qui rendrait encore plus regrettable qu'une «charte stratégie alimentaire» document n° 4 n'ait pas vu le jour en 1984.

Pour faire prendre patience, les autorités viennent de distribuer (voir *Rwanda Flash*, Ambassade du Rwanda à Bruxelles, septembre 1986) un nouveau texte, issu d'une session du 23 septembre 1986 du Comité Central du MRND, et intitulé «Les grandes orientations du IV^e Plan de Développement». Ce texte nous laisse toutefois sur notre faim, s'en tenant encore à l'énoncé de très larges généralités.

4. La stratégie alimentaire rwandaise depuis 1983

Voyons maintenant rapidement ce qui a été déjà réalisé au Rwanda spécifiquement depuis quatre ans dans le cadre de la nouvelle Stratégie.

Commençons par l'opération CEE-Stratégie. En sa qualité de pays-pilote, le Rwanda a bénéficié sur budget communautaire 1983 d'un premier protocole d'accord hors programme indicatif de 4 millions d'Écus, suivi d'un autre de 3 millions d'Écus l'année suivante, puis d'une tranche spéciale de 3 millions d'Écus sur le Programme Indicatif du V^e FED.

Sans beaucoup tenir compte des chiffres proposés par le «Programme d'Action» du Document n° 3, les premiers 4 millions d'Écus furent consacrés par moitié à l'intensification (études sur les engrains, notamment) et pour 1,3 million à la constitution d'un stock de sécurité. La tranche suivante de 3 millions consacra un million à l'inventaire du capital sol, 1 million à l'introduction de fertilisants minéraux, 700 000 Écus à une étude sur la commercialisation, et 300 000 Écus — j'allais presque dire «enfin» — à un appui à la surveillance nutritionnelle.

Sur la tranche n° 3 de 3 millions d'Écus, un effort considérable est porté vers le développement de la culture du froment. La brièveté du temps dont j'ai disposé pour préparer le présent texte improvisé, m'a empêché d'actualiser mes informations qui datent d'avril dernier, mais dans l'assistance figurent assurément des représentants des Communautés qui pourront les compléter, notamment quant à un éventuel élargissement de 3 à 7 millions d'Écus du prélèvement déjà autorisé sur le PI/V^e FED en faveur de la stratégie alimentaire rwandaise.

En accord avec les Rwandais, les Communautés ont alors logiquement demandé à leurs États Membres d'ajuster progressivement leurs aides bilatérales respectives apportées au Rwanda, afin de les faire entrer dans le cadre de la nouvelle stratégie alimentaire désormais décidée. Beaucoup de ces

pays ont toutefois déclaré devoir remettre à plus tard semblable insertion délibérée de leurs projets rwandais dans l'opération «Stratégie-Communautés», mais ils ont en revanche souligné que beaucoup de leurs actions en cours s'y inscrivaient incontestablement déjà *de facto*. Seule la Belgique a décidé de consacrer une enveloppe budgétaire particulière de 585 millions de FB, dont le choix de la répartition est encore en élaboration, à une participation spécifique à la stratégie alimentaire nationale du Rwanda. Avec mon collègue Eric Tollens, j'ai pu en février-avril 1986 exécuter sur place une mission de pré-identification relative à cette stratégie. Un premier créneau, indiqué par les Rwandais, où un effort important paraît se justifier, va peut-être faire l'objet d'une subsidiation belge substantielle : un programme national d'amélioration du manioc et de la patate douce.

Outre leurs États-Membres, dont les principaux donateurs aidant le Rwanda sont la RFA, la France et la Belgique, les Communautés s'efforcent encore logiquement, toujours en synchronisme avec les Rwandais, d'associer à l'opération stratégie les autres principaux donneurs d'aide, les nationaux comme les États-Unis, le Canada et la Suisse, ou encore la Chine Populaire ou des Pays Arabes, et les internationaux : Banque Mondiale, PNUD, FIDA, etc., sans compter de très nombreuses ONG nationales ou internationales, religieuses notamment. Cette tentative de coordination, chacun ici s'en doute, est loin de s'avérer tâche aisée. Il est, en effet, a priori désagréable et fatigant de s'écartier, avec effort, de sa voie tracée pour rejoindre un itinéraire commun. Même l'aide internationale n'est pas exempte de particularisme, voire même d'esprit de compétition. Mais le succès de la stratégie est à ce prix : une réelle coordination internationale, sous la guidance rwandaise, de toutes les contributions possibles en faveur du sauvetage alimentaire et nutritionnel de ce sympathique pays.

Une dernière évocation, pour terminer : l'énoncé de quelques réformes essentielles devant nécessairement servir de soubassement au succès de la stratégie, réformes ébauchées, voire déjà en cours grâce à des donateurs perspicaces en tête desquels je placerais volontiers USAID et Banque Mondiale, réformes qui n'ont pas été explicitées dans le document n° 3, mais le seront probablement dans le IV^e Plan attendu.

La révolution agricole, axée surtout sur l'intensification, requiert d'abord comme double préalable un considérable renforcement des structures administratives : ministères, institutions, services du pays, et la disposition de cadres beaucoup plus étoffés qu'aujourd'hui, tant pour animer ces services publics élargis que pour procurer enfin aux projets d'aide extérieure les homologues de qualité qui leur font si souvent et tragiquement défaut.

Des interventions s'ébauchent dans ce sens, sur initiative du PNUD notamment, au titre, par exemple, de «renforcement de la capacité de gestion de l'économie et du développement». Citons encore un projet de 3,2 millions de \$ US de «Renforcement institutionnel du Minagri» (dont 2,8 millions Banque Mondiale) et un «appui aux Directions Générales de Minagri» de 2,1 millions de \$. Mais il va malheureusement de soi que cet indispensable élargissement des cadres humains rwandais au service de la stratégie alimentaire ne peut – sauf formule difficile à concevoir d'un apport financier récurrent exceptionnel extérieur – être rendu possible que par une majoration très substantielle par les Rwandais de leur B.O./Agri, lequel continue déplorablement à plafonner au-dessous des 5% du B.O. national.

Autre besoin à satisfaire par priorité : un considérable enrichissement des connaissances de base – encore tristement insuffisantes : faut-il identifier les responsables ? – sur lesquelles fonder ces réformes révolutionnaires. La plupart concernent ou voisinent les sciences agronomiques au sens large, domaine-clé où, heureusement, l'Institut des Sciences Agronomiques du Rwanda, l'ISAR, vient d'amorcer un magnifique redressement. Des travaux de «Resources Mapping» sont en cours, entre autres sous intervention belge : cartographie générale, cartographie des sols et de la vocation de ceux-ci, banque de données climatiques, mais beaucoup reste à faire. Dans un autre ordre d'idées, il faut citer aussi au service de la stratégie alimentaire la remarquable «Enquête Agricole Nationale» de l'USAID, que suit une non moins prometteuse «Agricultural Surveys and Policy Analysis». De telles études fondamentales sur d'autres thèmes comme la nutrition ou encore la stratégie démographique requerraient également d'être développées d'urgence, en y consacrant, notamment, quelques-uns des montants démesurés qui furent jusqu'ici engloutis dans d'énormes programmes peu convaincants de développement rural régional, formule dont l'abandon est maintenant demandée avec insistance par tous les Rwandais.

5. Conclusion

En conclusion, malgré d'incontestables obstacles, la stratégie alimentaire rwandaise devient donc, année après année, davantage une réalité. Elle le doit essentiellement à l'intervention personnelle du Président de la République, «le» Stratège, qui ne manque pas une occasion d'en proclamer dans ses discours l'impérieuse nécessité et qui en surveille lui-même la progression avec ses collaborateurs directs, notamment à travers des «Co-

mités interministériels de Coordination» *ad hoc*, dont les comptes rendus déclenchent souvent des interventions spécifiques de la Présidence, notamment d'arbitrage, pour stimuler la réalité de la Stratégie.

Puisse cette dernière revêtir suffisamment vite la forme d'un consensus national, afin que puisse être évitée la catastrophe menaçant un pays à qui son Office de la Population vient de prédire 31 millions d'habitants pour l'an 2032, si rien ne vient freiner son accroissement démographique actuel.

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 169-180 (1988)

Original : Français

COMMUNICATION DES REPRÉSENTANTS DE LA RÉPUBLIQUE DU RWANDA

PAR

C. BAZIHIZINA *, J. D. MUNYAMASOKO ** & A. SINAMENYE ***

1. Introduction

Le Rwanda, situé entre le Burundi, le Zaïre, la Tanzanie et l'Uganda, est un pays enclavé, ayant une superficie totale de 2 559 000 ha et une population estimée à 6 460 000 habitants (avec une croissance annuelle de 3,7%) en 1985. La répartition de la population varie de 136 à plus de 350 habitants au km², d'une préfecture à une autre.

Le pays est essentiellement agricole avec plus de 92% de la population employée dans ce secteur. Les moyens de production à la disposition de l'agriculture sont encore très limités (outillage, semences, engrais, produits phytosanitaires, etc.).

A part la situation de disette qui s'est manifestée, particulièrement en 1984 suite à la sécheresse, on peut estimer que la situation alimentaire globale du pays n'est pas alarmante. En effet, suivant les données statistiques en provenance du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et des Forêts, on remarque que la production alimentaire suit de près le rythme de croissance de la population. D'autre part, le déficit alimentaire de la population a pu être

* Directeur de la Promotion Agricole ; Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et des Forêts, B.P. 621, Kigali (Rwanda).

** Bureau de la Nutrition ; Ministère de la Santé et des Affaires Sociales, B.P. 84, Kigali (Rwanda).

*** Directeur de l'Inspection et Contrôle des Projets ; Ministère du Plan, B.P. 46, Kigali (Rwanda).

comblé grâce aux importations alimentaires (commerciales et aides alimentaires), dont la valeur est passée de 2 472 513 135 FRw en 1981 à 4 843 179 681 FRw en 1985 ; la part la plus importante revenant aux importations commerciales.

Malgré cette situation d'apparente autosuffisance alimentaire de la population, les faits suivants doivent être pris en considération afin de relativiser l'actuelle situation alimentaire du pays :

- La production nationale n'est pas suffisante, raison pour laquelle on doit faire largement recours aux importations alimentaires.
- Il existe des cas de malnutrition protéo-énergétique, variables suivant les différentes régions du pays et surtout chez les enfants de moins de 5 ans et chez les femmes enceintes. Cette malnutrition n'est pas seulement qualitative mais aussi quantitative de façon que la situation globale cache des situations souvent graves, au niveau des cas pris isolément.
- Si la tendance actuelle de l'augmentation de la population se maintient, le Rwanda aura une population de l'ordre de 9 500 000 en l'an 2000, alors que l'augmentation de la production alimentaire ne laisse pas prévoir la satisfaction des besoins alimentaires d'une telle population.

En effet, même si la production vivrière totale a suivi, ces dernières années, l'augmentation de la population, on constate que :

- a) Les rendements sont restés stationnaires et ont même diminué pour certaines cultures ;
- b) L'évolution de l'utilisation des terres prévoit une diminution sensible de la superficie théorique moyenne par famille agricole (actuellement de 1,14 ha) ;
- c) La plus grande partie du territoire est caractérisée par de fortes pentes souvent mal protégées et susceptibles à l'érosion ;
- d) L'extension des cultures sur des superficies destinées aux pâturages réduit les possibilités de l'élevage des ruminants et en particulier des bovins ;
- e) Le pays n'est pas suffisamment équipé pour lutter officiellement contre les calamités naturelles telles que la sécheresse, les pluies irrégulières, les maladies et les prédateurs des plantes.

Ainsi donc, le Rwanda se trouve non seulement au niveau de la subsistance mais aussi dans un équilibre alimentaire précaire.

C'est pour cette raison que le Rwanda, comme d'ailleurs d'autres pays africains, s'est doté d'une stratégie alimentaire susceptible de permettre l'alimentation de la population en l'an 2000.

2. La stratégie alimentaire

La stratégie alimentaire adoptée par le Gouvernement rwandais ne constitue pas une option isolée mais vient surtout alimenter et préciser les interventions antérieurement menées dans ce secteur.

Depuis 1962, le Rwanda a connu différentes interventions menées essentiellement dans le cadre des coopérations bilatérales et multilatérales.

C'est ainsi qu'en 1985, on dénombrait environ 30 projets agricoles relevant du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et des Forêts, sans tenir compte des projets antérieurs déjà terminés.

Ces projets, dans le plus de cas à caractère plurisectoriel, comportent des volets agricoles dont :

- L'encadrement de la population ;
- La diffusion des intrants ;
- La protection, la conservation et l'amélioration des sols ;
- La commercialisation des produits agricoles ;
- L'association agriculture-élevage ;
- La transformation des produits agricoles ;
- La mise en valeur des marais ;
- Le reboisement ;
- Le crédit agricole ;
- La pêche et la pisciculture ;
- La recherche agricole.

Depuis 1982, la nécessité d'assurer une autosuffisance alimentaire de la population en quantité et en qualité figure dans les Plans de développement du pays. En particulier le III^e Plan quinquennal de Développement donne les orientations suivantes :

- Améliorer l'équilibre agro-sylvo-pastoral des douze régions agricoles du pays ;
- Développer l'intensification de l'agriculture ;
- Les cultures de base déjà connues, par la population et en tenant compte de la valeur alimentaire pour la population ;
- Accroître les rendements à l'hectare ;
- Améliorer les circuits de distribution et de commercialisation des intrants et des produits agricoles ;
- Mettre en place le crédit agricole ;
- Mettre en place des industries en amont et en aval de l'agriculture.

Les objectifs du Plan ayant été jugés ambitieux et les moyens de les réaliser difficiles à rassembler au cours d'une seule période de programmation, la Stratégie alimentaire a consisté dans la définition d'un programme d'actions spécifiques susceptibles de rehausser le niveau de la production et d'assurer l'autosuffisance de la population à moyen terme.

Ce programme s'articule sur :

- Des actions immédiates susceptibles d'avoir des effets d'entraînement à court terme : ce sont les actions de soutien et d'organisation de la commercialisation ;
- La préparation à l'intensification en insistant beaucoup plus sur les actions relatives à l'amélioration du capital sol ;
- La diversification nutritionnelle.

L'ordre de priorité donné aux différentes actions est donné au tableau I.

Tableau 1

Ordre des priorités dans la stratégie alimentaire

Rubrique	1 ^{ère} priorité	2 ^{ème} priorité
– Appui à l'Office pour la promotion et la commercialisation des produits vivriers et animaux	x	
– Stock de sécurité alimentaire	x	
– Agro-industries	x	
– Vulgarisation agricole et encadrement	x	
– Recherche agricole	x	
– Conservation des sols	x	
– Récupération des sols	x	
– Semences sélectionnées	x	
– Outilage amélioré		x
– Produits phytosanitaires		x
– Stock stratégique		x
– Conditionnement local des engrains	x	
– Cuisinières améliorées		x
– Avocatier, soja, pêche		x
– Nutrition	x	

3. Réalisation dans le cadre de la stratégie alimentaire

3.1. APPUI À L'OFFICE POUR LA PROMOTION ET LA COMMERCIALISATION DES PRODUITS VIVRIERS ET ANIMAUX.

Les circuits de commercialisation des produits vivriers n'étant pas organisés au niveau national, il est apparu opportun de mettre en place, en

1975, un Office (OPROVIA) avec mission essentielle d'organiser le marché des produits agricoles afin de régulariser et stabiliser autant que possible les prix des denrées alimentaires tant au niveau de la consommation qu'au niveau de la production ; et de constituer des stocks régulateurs. A cette fin, l'Office devait :

- Constituer un fonds de soutien aux organisations paysannes non spéculatives (groupements et coopératives) ;
- Construire un ensemble de comptoirs d'achat et de vente judicieusement répartis dans tout le pays ;
- Construire des abattoirs et des boucheries ;
- Augmenter le nombre d'entrepôts à répartir dans les coins névralgiques du pays et de permettre ainsi des stocks régulateurs ;
- Se doter d'infrastructure nécessaire en équipement de manutention, de conservation et de transport ;
- Construire un entrepôt de stock de sécurité alimentaire.

L'Office dispose actuellement de 22 entrepôts répartis au niveau de 10 préfectures du pays ainsi que de grands centres commerciaux, pour une capacité totale de 18 600 tonnes, ainsi que de 18 comptoirs de vente également répartis au niveau des 10 préfectures du pays. La CEE participe directement dans ce domaine par la construction de 3 comptoirs de vente, la construction du stock de sécurité alimentaire et l'étude sur la commercialisation des produits vivriers.

Un programme de recherche sur les technologies alimentaires, financé par l'USAID, est également en cours au sein de l'Office.

3.2. L'AGRO-INDUSTRIE.

Un séminaire sur les stratégies industrielles dans le pays a eu lieu au mois de janvier 1986 et avait pour but de tracer un Plan-cadre régissant les activités d'industrialisation au Rwanda.

3.3. LA VULGARISATION ET L'ENCADREMENT.

La CEE intervient dans ce domaine au niveau de la programmation de la formation des agents d'encadrement et de la population, de l'amélioration du matériel didactique et de sa diffusion.

La Banque Mondiale (AID) intervient également dans un programme d'amélioration des structures d'encadrement : le programme est en train d'être essayé au niveau d'une préfecture du pays.

3.4. RECHERCHE AGRICOLE.

Un programme de restructuration de la recherche est en cours au sein de l’Institut des Sciences Agronomiques du Rwanda (ISAR) et vise l’amélioration de l’infrastructure de l’Institut ainsi que sa méthodologie de recherche en l’orientant plus vers les études des systèmes de production.

3.5. LA CONSERVATION ET LA RÉCUPÉRATION DES SOLS.

En plus d’un vaste programme de lutte contre l’érosion dont les travaux sont directement exécutés par la population à travers les «travaux communautaires de développement» (creusement de fossés, plantations d’herbes fixatrices du sol...), une carte d’occupation des sols est en voie de finalisation avec le concours financier de la CEE.

D’autre part, des études sont programmées en 1987 pour l’aménagement de plus de 25 000 ha de marais.

3.6. SEMENCES SÉLECTIONNÉES.

Un Plan national semencier a été élaboré avec le concours de la FAO et contient des propositions concrètes pour rehausser le niveau actuel de production de semences de qualité ainsi qu’une distribution qui tient compte des capacités d’accueil du milieu paysan (qualité, quantité, prix, etc.).

3.7. LES PRODUITS PHYTOSANITAIRES.

Un fonds de roulement est en voie de création en vue de pouvoir disposer au moment opportun des produits de première nécessité en cas d’attaques brusques. Des actions de formation et d’information des agents d’encadrement sont également en cours en vue d’habituer les cadres nationaux de terrain à l’utilisation des produits phytosanitaires.

3.8. APPROVISIONNEMENT ET DIFFUSION DES ENGRAIS CHIMIQUES.

Depuis 1984, le Rwanda reçoit des dons d’engrais chimiques de la CEE, de la FAO et du Japon. Pour l’année 1986, on prévoit l’arrivée de plus de 4000 tonnes (NPK, DAP, urée).

L’utilisation des engrains chimiques étant très récente au Rwanda et aussi essentielle pour élever le niveau de fertilité de nos sols, il a fallu des actions préalables de :

- Sensibilisation et de formation des agents d'encadrement et de la population ;
- Démonstration sur l'utilisation des engrais.

Un Programme Engrais FAO est en place dans le pays avec mission de définir les formules et les doses applicables sur les différentes cultures. La CEE intervient dans la formation, la diffusion et l'évaluation de l'impact des engrais dans le milieu rural. Par ailleurs, un hangar de stockage des engrais sera prochainement construit.

4. Quelques mesures d'incitation économique

En vue de stimuler l'agriculteur-éleveur et de mieux suivre ses réalisations, un concours agricole est organisé chaque année sur toute l'étendue du pays. Les critères d'évaluation des réalisations reposent sur les thèmes principaux retenus dans le cadre de la stratégie alimentaire (lutte anti-érosive, utilisation des intrants, association agriculture-élevage, etc.).

En plus de l'intervention de l'OPROVIA dans la commercialisation des produits agricoles et pour mieux défendre le paysan contre l'action spéculative des commerçants, les actions suivantes sont envisagées :

- Formation des groupements et des coopératives en matière de gestion et de commercialisation : une institution nationale «Centre de Formation et de Recherche Coopérative» est chargée de cet aspect en collaboration avec le Ministère de la Jeunesse et du Mouvement Coopératif ;
- Choix au niveau des subdivisions administratives (commune, secteur...) de commerçants reconnus et estimés par la population pour leur intégrité, pour leur confier le droit exclusif de commercialiser les produits vivriers.
- La mise en place d'un Fonds Spécial de Garantie destiné à pallier l'absence de garanties matérielles et financières exigées par les institutions de financement ; ainsi que la bonification des taux d'intérêt des crédits octroyés par les Banques populaires, afin de permettre l'octroi du crédit agricole à un plus grand nombre d'agriculteurs-éleveurs.

La nouvelle orientation des projets de développement agricole donne à ces derniers une mission de ramassage des productions agricoles des paysans à des prix justes et rémunérateurs et de les commercialiser là où elles constituent un besoin.

5. Collaboration entre les services de la production vivrière et ceux chargés de la nutrition

Il existe une étroite collaboration entre le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et des Forêts et le Ministère de la Santé publique et des Affaires sociales, respectivement responsables de la production vivrière et de la nutrition. Cette collaboration existe aussi bien au niveau central qu'au niveau régional et périphérique. Elle se manifeste dans l'organisation des séminaires et rencontres, dans la formation du personnel, dans la vulgarisation agricole et au niveau de l'information et l'éducation nutritionnelle de la population.

5.1. AU NIVEAU CENTRAL.

De nombreux séminaires et rencontres ayant trait à l'alimentation et à la nutrition sont organisés conjointement par le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et des Forêts et le Ministère de la Santé publique et des Affaires sociales étant donné que l'alimentation et la nutrition constituent une entité indissociable. Nous pouvons citer à titre d'exemple :

- a) Le séminaire sur les politiques alimentaires et nutritionnelles tenu à Kigali en 1980 qui avait pour objet d'analyser la situation alimentaire et nutritionnelle du pays et de formuler des propositions d'alimentation.
- b) L'organisation de la journée mondiale de l'alimentation qui est célébrée le 16 octobre de chaque année. Cette journée mondiale a pour but de réaffirmer le droit fondamental de l'homme à la nourriture, sans laquelle le droit à la vie n'aurait aucun sens. Elle offre aussi l'occasion de faire quelque chose contre la faim, de rendre hommage à ceux qui produisent des aliments et à ceux qui travaillent la terre, d'évaluer les besoins alimentaires au niveau individuel national et international, de redresser les priorités. C'est le jour où l'on réaffirme son adhésion aux idéaux, aux objectifs et aux activités de la FAO. Cette journée constitue aussi pour notre pays une occasion de méditer davantage sur l'augmentation des ressources consacrées aux programmes d'alimentation, de nutrition et de développement rural. Plusieurs manifestations sont organisées à cette occasion et diverses activités sont réalisées notamment :
 - Le concours menus pour examiner le degré de compréhension de la population en matière de nutrition et la valorisation de l'utilisation rationnelle et adéquate des produits locaux ;
 - Le concours chansons illustrant l'importance de l'alimentation et de la nutrition sur la vie individuelle, collective et nationale, etc.

- c) L'élaboration des brochures sur la cuisine traditionnelle améliorée. Le Ministère de la Santé publique et des Affaires sociales encourage beaucoup l'utilisation des produits locaux dans l'alimentation familiale et plus particulièrement dans l'alimentation de sevrage en vue d'éviter de recourir aux produits importés qui souvent ne sont pas accessibles à la population. A cet effet, quelques brochures sont élaborées à l'intention de la population et rédigées en langue locale par le Ministère de la Santé publique et des Affaires sociales avec le concours des services intéressés par l'alimentation.
- d) La programmation des importations des produits vivriers et la planification des aides alimentaires.

Il est prévu une commission chargée de la programmation des importations des produits vivriers et de la planification des aides alimentaires afin d'éviter l'importation des denrées alimentaires qui concurrencent les produits locaux et de solliciter réellement les aides alimentaires nécessaires. Le Ministère de la Santé publique et des Affaires sociales et le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et des Forêts font partie de cette commission.

L'élaboration du nouveau programme CRS. Le Ministère de la Santé publique et des Affaires sociales et le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et des Forêts font partie de la commission qui a étudié la nouvelle orientation du programme CRS qui vise l'assistance alimentaire pour les plus démunis et les malnourris et le développement des projets agricoles afin de participer à l'autosuffisance alimentaire.

- e) Enfin, les rapports d'activités du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et des Forêts sont communiqués au Ministère de la Santé publique et des Affaires sociales et *vice versa*.

5.2. AU NIVEAU RÉGIONAL.

Le pays dispose de 10 régions sanitaires correspondant aux 10 divisions administratives dites «préfectures». Au niveau de chaque région sanitaire, il y a un médecin régional épaulé entre autres par le superviseur régional des activités nutritionnelles. Ce dernier collabore avec l'agronome et le vétérinaire de préfecture quant à l'encadrement du personnel des services nutritionnels en matière d'agri-élevage.

5.3. AU NIVEAU PÉRIPHÉRIQUE.

Le pays est parsemé de services nutritionnels intégrés physiquement et/ou fonctionnellement dans les formations sanitaires. Ces services nutri-

tionnels disposent d'un champ de multiplication des semences et pratiquent du petit élevage pour la diffusion des espèces améliorées au niveau de la population.

Le personnel de ces services participe à la vulgarisation agricole et reçoit des conseils techniques des agents chargés de la production vivrière (du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et des Forêts). Les vétérinaires dispensent des soins aux animaux des services nutritionnels et donnent des conseils techniques appropriés en matière d'élevage.

6. Utilisation de l'aide alimentaire au Rwanda

Le Rwanda est l'un des pays où l'aide alimentaire a fait une sensible montée ces dernières années à cause, d'une part, des réfugiés en provenance de l'Uganda et, d'autre part, de la sécheresse de 1984.

Les denrées alimentaires qui ont jusqu'ici été reçues sous forme d'aide alimentaire sont principalement la farine de blé, la farine de maïs, le Bulgure, le lait en poudre, les huiles végétales, la farine d'avoine, le haricot, le sorgho, les poissons séchés, le riz, le sucre, les poissons en boîtes, etc.

Ces aides alimentaires se présentent sous 3 catégories :

- Aides alimentaires ordinaires indirectes ;
- Aide alimentaire ordinaire directe ;
- Aides alimentaires d'urgence.

Les aides alimentaires directes sont distribuées soit gratuitement aux groupes les plus vulnérables aux effets d'une carence nutritionnelle soit en rémunération du travail de la main-d'œuvre employée dans les projets de développement tels les routes, les reboisements, etc.

Les aides alimentaires distribuées gratuitement mais en quantités suffisamment limitées sont celles provenant de : Caritas, Croix-Rouge, Catholic Relief Service et PAM. Aussi, de grandes quantités d'aides du PAM sont-elles réservées à la rémunération de la main-d'œuvre employée dans des projets de développement. Les aides alimentaires de la SAWS sont pratiquement toutes utilisées pour la rémunération de la main-d'œuvre employée dans les projets de travaux publics à haute intensité de main d'œuvre (Reboisement, routes, etc.).

Ces aides alimentaires type (PAM et SAWS) utilisées en rémunération de la main-d'œuvre sont pour une grande part vendues par les bénéficiaires aux commerçants locaux.

La plus grande partie de l'aide donnée au Rwanda est vendue par le Gouvernement via deux institutions commerciales agréées (OPROVIA et

TRAFIPRO). Les sommes ainsi obtenues appelées fonds de contrepartie-aides alimentaires servent en principe à financer des projets de développement en accord avec les donateurs.

Une partie plus petite de l'aide alimentaire est distribuée gratuitement à des institutions sociales telles les écoles secondaires, les centres de santé, les centres nutritionnels, les homes pour nécessiteux, etc.

Une réflexion est déjà mûre au Rwanda qui consiste en :

- a) Réserver dans la mesure du possible, l'aide alimentaire gratuite uniquement pour les cas de calamités naturelles ou pour les périodes de famine. Si certaines vivres devaient continuer à être distribuées gratuitement, elles devraient être achetées sur place comme certains bailleurs ont déjà commencé à le faire.
- b) L'aide alimentaire vendue devrait l'être à des prix supérieurs aux prix des denrées alimentaires locales correspondantes.
- c) Les importations commerciales devraient être découragées soit par une adaptation du cours de change de la monnaie, soit par des taxations ou contingements.

Les deux dernières mesures auront peut-être peu d'effets sur les importations frauduleuses en provenance de pays voisins, mais l'effet de ces produits reste insignifiant puisque ces quantités sont assez peu importantes.

Parallèlement à toutes ces mesures, le Gouvernement compte tout mettre en œuvre pour que les coûts de transformation et de distribution des produits locaux soient diminués.

Toutes ces mesures visent à empêcher que l'aide alimentaire ne vienne perturber les mécanismes d'intensification de la production vivrière nationale et ne soit pas utilisée pour habituer la population rwandaise à consommer ce qui n'est pas produit localement.

Aussi, l'aide alimentaire en nature devrait être remplacée par son équivalent en argent liquide. Malheureusement, plusieurs bailleurs de fonds ne veulent pas accepter cette proposition sous prétexte que leurs gouvernements offrent des aides alimentaires sous forme de vivres uniquement.

Concernant les importations commerciales de vivres, un projet de gestion des importations basé au Ministère des Finances et de l'Économie a pour rôle de chercher les mécanismes de programmation et de gestion des importations de vivres pour éviter d'inonder le marché local en produits disponibles à l'intérieur du pays. Une certaine modulation entre la production nationale des vivres (rôle du projet «Enquête et Statistiques Agricoles»), l'aide alimentaire et les importations commerciales doit exister pour la meilleure prévision des récoltes et des importations des denrées alimentaires.

Concernant la politique des prix, des réflexions sont engagées sur ce problème et déjà deux études complémentaires viennent d'être commandées pour en donner des éclaircissements. Il s'agit de l'étude sur les coûts de production des produits vivriers commandés à l'Université Nationale du Rwanda et de celle sur la commercialisation des produits vivriers commandés à la GTZ. A la lumière des résultats de ces deux études, des mesures seront prises concernant la politique des prix.

De ce qui précède, il ressort qu'il faudrait changer les termes d'attribution de l'aide alimentaire pour les rendre plus efficaces et cela exige de nouvelles concertations du pays avec les donateurs.

De toutes les façons, le pays doit utiliser tous les moyens pour atteindre une meilleure productivité des sols en intensifiant l'agriculture par l'utilisation des intrants agricoles tels que les engrains chimiques, la fumure organique, la conservation des sols, les bonnes semences, etc., tout cela devant être accompagné par la recherche sur la productivité de nos sols et la vulgarisation.

Séminaire

Original : Anglais

Stratégies alimentaires et nutritionnelles

Concepts – Objectifs – Pratique

(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)

Actes publiés sous la direction de

R. Delleré & J. J. Symoens

Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)

Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)

pp. 181-191 (1988)

LEÇONS À TIRER DE L'APPLICATION DE LA STRATÉGIE ALIMENTAIRE EN ZAMBIE

PAR

M. P. VAN DIJK *

1. Introduction

L'Institut royal des Régions tropicales (KIT) a fourni une assistance technique pour la formulation des stratégies alimentaires destinées à la République du Cap Vert, Sao Tomé et Principe, l'Ouganda et la Zambie.

Le présent exposé tente de tirer un certain nombre de leçons de l'application de la stratégie alimentaire en Zambie, en se basant sur un exposé général de C. Tuinenburg, quelques notes préparées par la Commission des Communautés européennes et relatives à la stratégie alimentaire en Zambie, ainsi que sur la Zambia Nieuwsbrieven (bulletin d'informations) et sur ma contribution à l'étude menée par le KIT «Stratégies alimentaires dans quatre pays d'Afrique» (Amsterdam, 1984), mettant l'accent sur les aspects institutionnels des stratégies alimentaires.

Le présent article tente de passer en revue de manière critique l'étude de la stratégie alimentaire en Zambie. La première conclusion est que formuler une stratégie alimentaire est une démarche relativement aisée, mais qu'appliquer une telle stratégie et en évaluer périodiquement les résultats se révèlent nettement plus difficiles. Deuxièmement, l'application d'une stratégie alimentaire ne doit pas être un effort isolé mais constitue un processus qui peut prendre 5 ans si l'application et le contrôle sont effectués correctement.

* Chef des Projets de Développement et du Programme Politiques alimentaires ; Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT), Mauritskade 63, 1092 AD Amsterdam (Pays-Bas).

Enfin, les stratégies alimentaires supposent des décisions politiques en ce qui concerne les politiques de prix et de commercialisation par exemple. Ces décisions ont un impact sur la situation des populations rurale et urbaine et peuvent avoir des conséquences pour les monopoles d'État et privés, ce qui les rend d'autant plus difficiles à prendre. L'étude sur la stratégie alimentaire zambienne a débuté en 1980. En mars 1982, 13 rapports techniques étaient terminés et en février 1983, le KIT présentait son rapport final.

2. Faim et malnutrition en Zambie

Les problèmes de la faim et de la malnutrition sont encore très répandus en Zambie. En 1978, 38 pour cent des enfants zambiens souffraient de malnutrition. Le peu d'attention accordé au développement rural dans les années 60 et 70 explique la migration d'une grande partie de la population rurale vers les régions urbaines. Bien souvent, les hommes abandonnaient femme et enfants pour se préoccuper de leur propre sort.

Très longtemps, on a négligé l'agriculture, en particulier au moment où le secteur minier était encore en plein essor. En Zambie, quelque 1000 grandes exploitations produisaient jusqu'il y a peu environ 60 pour cent du maïs, principal aliment de base, vendu dans ce pays. Un certain nombre de fermes de petite et moyenne taille avaient encore accès au crédit et aux marchés agricoles, mais la plupart des agriculteurs se contentaient de subsister. En Zambie, on les appelle les petits agriculteurs «émergents».

De même que dans d'autres pays d'Afrique, les récoltes de 1986 ont été excellentes. La production totale de 12,5 millions de sacs de maïs (de 90 kg) constitue un record pour la Zambie.

3. Étude de la Stratégie alimentaire

Différentes politiques de prix et de commercialisation étaient au centre de l'étude de la stratégie alimentaire. Les prix pour les agriculteurs étaient considérés trop bas et l'accent a été mis sur la nécessité d'un système de prix établis en fonction des régions. Les subventions aux consommateurs pour les produits alimentaires ont dû être limitées et les coûts du transport et de la distribution inclus dans les prix pour les agriculteurs et reflétés par les prix à la consommation.

Il a été recommandé que l'organisation nationale de commercialisation (Namboard) s'occupe également d'autres cultures que le maïs. Il a été

suggéré d'imposer une taxe de 100% sur le blé importé afin de stimuler la consommation de productions traditionnelles comme le manioc, le sorgho et le millet.

D'autres moyens d'intensifier la production alimentaire ont été conseillés tels que le crédit agricole alimentaire, la recherche et la vulgarisation. La stratégie alimentaire s'est également intéressée à l'élevage, la pêche, le jardinage en ville et la transformation de cultures alimentaires.

4. Le rôle des différentes institutions

La Commission nationale pour la Planification du Développement (NCDP) est une organisation importante en Zambie. En mai 1980, en consultation avec la NCDP, le Parti a lancé l'Opération Production Alimentaire (OFP) dans le bureau du Président. L'une des nouveautés de cette opération concernait la création de deux fermes d'État dans chaque province. Le Ministère zambien de l'Agriculture et des Eaux n'avait pas été consulté pour ce projet et le Ministère de l'Agriculture a donné sa démission, car sa politique était trop orientée vers les petits agriculteurs.

L'étude de la stratégie alimentaire a cependant été préparée en collaboration avec le Ministère de l'Agriculture et en particulier avec le Département responsable de la Planification. Au sein du Ministère, un groupe de travail a été formé pour s'occuper de l'application de la stratégie alimentaire. En 1983, ce groupe a discuté des résultats de la stratégie mais n'a pas été en mesure de décider d'importantes réformes politiques et n'a donc pas été apte à appliquer les recommandations de l'étude sur la stratégie alimentaire.

Pour des raisons politiques probablement, c'est le Ministère de l'Agriculture qui a été chargé de formuler la stratégie alimentaire. La NCDP considérait que l'Opération Production Alimentaire constituait déjà une politique alimentaire pour la Zambie. Cependant, la Commission se serait révélée une organisation plus adéquate au sein de l'administration zambienne et aurait été plus en mesure de définir et d'effectuer des changements de politique.

Un comité interministériel auquel participait la NCDP a également travaillé sur la stratégie alimentaire et, suite à la visite en Zambie du Commissaire européen, M. Pisani, en juillet 1982, un Comité mixte a été créé. Il regroupait des représentants de Zambie, de la CEE, des Pays-Bas et de quelques autres pays de la CEE. Sur base des Rapports de l'étude de la stratégie alimentaire, le Comité de Travail mixte devrait formuler des recommandations pour la CEE.

Au sein du Comité mixte, un dialogue politique a été engagé, mais les deux partenaires avaient des objectifs différents. Les organisations et les pays donateurs désiraient que la Zambie se lance dans des réformes politiques. Les représentants zambiens souhaitaient des engagements financiers. Le Comité a présenté une série de documents de synthèse et, en octobre 1982, a soumis au commissaire Pisani des propositions pour le financement.

On peut en conclure que les arrangements institutionnels peuvent facilement devenir très complexes. Pour des raisons politiques, c'est un ministère particulier qui a été choisi pour collaborer dans ce cas précis. Cependant, les conflits entre différents départements de l'administration n'ont pas facilité la formulation et l'application d'une politique alimentaire.

Par exemple, l'interprétation par les ministères autres que le Ministère de l'Agriculture du document présenté par le Comité de Travail mixte s'est avérée difficile.

Enfin, il faut noter que, dans le cas de la Zambie, aucun effort n'a été consenti pour impliquer des organisations d'agriculteurs ou d'autres organisations non gouvernementales (ONG), ce qui aurait peut-être encouragé l'acceptation ultérieure de certaines mesures politiques.

5. Financement de l'application de la Stratégie alimentaire

Les autorités néerlandaises avaient exprimé le désir de financer l'étude de la stratégie alimentaire et non pas son application. En réalité, elles ont été très heureuses de voir que la CEE proposait de poursuivre l'application de la stratégie alimentaire dans le cadre du plan Pisani de lutte contre la faim dans le monde. M. Pisani ne disposait pas des moyens immédiats nécessaires au financement de l'application de l'étude, mais il était notamment convaincu que les stratégies alimentaires sont moins une question de moyens financiers supplémentaires qu'une question de profit à tirer des politiques améliorées.

En janvier 1983, il a annoncé dans une lettre adressée au président Kaunda que la CEE avait approuvé un certain montant pour son plan spécial de lutte contre la faim dans le monde, mais qu'il ne pouvait pas encore prendre d'engagement. M. Pisani a annoncé qu'une aide alimentaire de 15 000 tonnes de céréales était disponible et qu'une aide supplémentaire était encore prévue. Selon M. Pisani, une meilleure coordination entre les programmes bilatéraux, annoncée par la CEE, serait également très avantageuse pour la Zambie.

Quand les ministres européens du développement se sont rencontrés à Bonn en mars 1983, il a été déclaré que les autorités zambiennes rencon-

traient quelques difficultés quant à l'adoption d'une politique claire en faveur des petits agriculteurs «émergents». Bien qu'il fallût accorder la priorité aux petits agriculteurs, l'idée de créer des fermes d'État n'avait pas encore été abandonnée. En fait, la situation était arrivée dans une impasse, la CEE comptant sur des réformes de la politique et la Zambie attendant de nouveaux fonds.

En 1983, la stratégie alimentaire a ralenti son élan. C'est un fait qu'après la réponse de Kaunda à Pisani, la stratégie alimentaire en question a perdu beaucoup de son aura. Les rapports produits ont été intitulés «Programme d'action spécial contre la faim en Zambie».

En avril 1983, M. Pisani a adressé une nouvelle lettre au président Kaunda, lui demandant de ne pas se limiter à un programme d'action ordinaire et de lancer une véritable stratégie alimentaire visant à garantir la sécurité alimentaire à long terme. Il a également demandé comment procéder pour accorder une aide immédiate aux paysans et aux agriculteurs «émergents».

Cependant, en raison d'obstacles administratifs, la CEE n'a pu libérer que 5 millions d'Écus fin 1983/début 1984 pour des projets complémentaires dans le cadre de la stratégie alimentaire. Grâce à cette stratégie, la Zambie a également reçu 10 millions d'Écus supplémentaires dans ses allocations nationales.

Selon le rapport du Comité mixte, on pouvait espérer une aide financière rapide mais, à court terme, cela n'a pourtant pas été le cas.

En reprenant quatre éléments-clés de l'approche de la stratégie alimentaire, on peut établir le bilan suivant pour 1983 :

1. Réformes de la politique : Au début de l'année 1983, la Zambie n'était pas encore prête à apporter d'importantes modifications à ses politiques agricole et alimentaire.
2. Engagements à long terme : Après la définition de la stratégie, aucun engagement financier n'a été pris par les pays de la CEE. Les donateurs attendaient des réformes politiques et s'opposaient à une politique de création de fermes d'État, tandis que la Zambie avait demandé des fonds à cet effet à plusieurs donateurs. Les projets proposés par le Comité de Travail mixte étaient fort loin de ce que l'on attendait. Ils ne caderaient pas toujours avec la logique de l'étude sur la stratégie alimentaire et ne mettaient pas suffisamment l'accent sur les petits agriculteurs «émergents», qui étaient au centre de l'étude.
3. Le dialogue sur la politique : Ce dialogue n'a pas réellement eu lieu, sans

doute parce que la Zambie avait le sentiment que les donateurs étaient tous de connivence quand la CEE a remplacé les Pays-Bas.

4. Coordination entre les donateurs : Pendant cette période, il n'y a pas réellement eu de coordination entre les donateurs, ni même de consultation régulière. Il était également regrettable que la Banque Mondiale n'ait pas été impliquée dès le début de l'application de la stratégie alimentaire. En fait, à ce moment, les États membres de la CEE n'ont pas aidé la CEE à appliquer la stratégie alimentaire. Ils la considéraient comme une initiative de Bruxelles et ne se sentaient pas responsables de sa réussite.

6. Une crise économique : 1983

Entre 1974 et 1978, le prix du cuivre (qui représente 90% des exportations de la Zambie) a tellement baissé qu'il a fallu exporter 2,5 fois plus de cuivre pour importer la même quantité qu'avant. A la fin des années 70, le pays a été confronté à de graves problèmes au niveau de sa balance des paiements. L'apport de devises étrangères, les revenus du gouvernement et l'emploi dans le secteur moderne dépendaient presque exclusivement du cuivre. Quand les conditions commerciales se sont détériorées, les devises étrangères se sont fait rares et il était dès lors impossible d'importer les pièces détachées nécessaires pour maintenir en état les camions utilisés pour la distribution et les industries fonctionnaient à un tiers de leur capacité. Les subventions accordées par le gouvernement pour le système alimentaire avaient tellement augmenté que le gouvernement ne pouvait plus les supporter.

La diversification de l'économie ainsi que la réhabilitation des secteurs agricole et alimentaire se faisaient très pressantes. Avant cela, des mesures de réajustement devaient être imaginées.

7. Le FMI et la Banque Mondiale

En 1978, la Zambie frappait pour la première fois à la porte du FMI. En 1982, les devises étrangères étaient devenues si rares que tous les paiements extérieurs ont dû être suspendus au début de 1983. La Zambie avait besoin d'une replanification de sa dette extérieure et c'est alors que le FMI est entré en scène.

Le moment était venu pour un dialogue politique poussé et un accord sur l'adaptation structurelle de l'économie.

Des facilités de crédit complémentaires ont fait l'objet de négociations en 1983. En dépit d'un certain nombre de mesures (dévaluation, hausse des prix à la production, engagement à réduire les subventions accordées aux consommateurs et aux agriculteurs, etc.), le gouvernement zambien s'est montré incapable de satisfaire pleinement aux conditions du FMI. En 1984, le prêt a été suspendu. A cette époque, quelque chose avait cependant changé en Zambie. On admettait de manière générale que des politiques d'ajustement structurel s'imposaient. Alors que le dialogue politique était mené à huis clos entre la Zambie et le FMI, il est devenu public lors des assemblées du groupe consultatif, organisées par la Banque Mondiale.

On peut tirer la conclusion suivante : alors que la CEE n'a pas réussi à étendre le dialogue aux problèmes macro-économiques relatifs à l'alimentation, le FMI et la Banque Mondiale ont été capables de négocier les changements politiques à apporter. En outre, la situation économique s'étant fortement détériorée, les Zambiens étaient prêts à accepter d'importants changements politiques. Mais le FMI ne fournit qu'une aide financière à court terme. La contribution de la Banque Mondiale au développement du secteur agricole devrait être traitée séparément.

En 1978, la Banque Mondiale avait organisé une réunion consultative sur la Zambie, mais depuis quelques années, elle n'avait plus entrepris grand-chose. Quand le gouvernement s'est clairement engagé à modifier ses politiques, elle a multiplié ses efforts. Bien que la Banque Mondiale n'ait pas pris part au dialogue politique inspiré par la CEE, elle surveillait étroitement l'évolution de la situation en Zambie et, en mai 1984, pour la première fois en 6 ans, une réunion du groupe consultatif, à laquelle participaient quelque 20 donateurs bilatéraux et des agences de consolidation, était organisée à Paris.

Le gouvernement de Zambie a soumis un document intitulé «restructuration au plus fort de la crise». Un certain nombre de mesures politiques sur le point d'être prises ont été mentionnées, notamment, ajustement du taux de change et augmentation des droits douaniers, réduction du déficit budgétaire, réforme de l'activité des institutions parastatales, hausse des prix agricoles en termes réels et suppression des contrôles des prix sur la plupart des produits sauf trois (dont le maïs). A la suite de la réunion du groupe consultatif, un comité mixte de contrôle a été instauré en Zambie afin de coordonner les programmes d'assistance économique et technique et d'en surveiller l'application.

Un dialogue politique a été organisé sur base de plusieurs documents de la Banque Mondiale concernant les secteurs agricole et industriel, la gestion économique, la conduite du développement, etc.

Le prêt pour la modernisation de l'agriculture, consenti par la Banque Mondiale, a été utilisé pour perfectionner les services de vulgarisation pour le maïs, étendre le labourage à la charrue, accorder une attention accrue à la culture du manioc et du sorgho, améliorer le stockage du grain et l'élevage du bétail.

En juillet 1984, le FMI accordait un nouveau prêt qui était à nouveau suspendu en avril 1985. Une nouvelle réunion du groupe consultatif était tenue à la mi-1985 et des prêts par secteur, octroyés par un consortium géré par la Banque Mondiale, étaient prévus. Le premier, le Prêt pour la Réhabilitation de l'Agriculture, est entré en vigueur en août 1985, suivi d'un prêt destiné au secteur de la mine.

En décembre 1985, date à laquelle une réunion *ad hoc* du groupe consultatif était tenue, un certain nombre de réformes radicales avaient enfin été introduites. La plus importante était l'introduction d'un système de vente publique de devises étrangères à partir d'octobre 1985, qui a provoqué une forte dévaluation *de facto* et a également mis fin à un système asphyxiant et très complexe de contrôle des importations. La Zambie s'est également embarquée dans la suppression des contrôles pesant sur les prix et les taux d'intérêts nationaux, dans des réformes progressives de l'agriculture, de l'industrie et du secteur minier, ainsi que dans une politique de plus grande autonomie pour les institutions parastatales. Favorablement impressionnés par ces réformes, un certain nombre de donateurs ont engagé des fonds suffisants pour permettre au FMI de reprendre ses prêts à la Zambie.

8. Quelques conclusions

La conjoncture économique que connaît la Zambie est encore critique. Pour le Zambien moyen, la vie est de plus en plus difficile. Les salaires dans le secteur officiel ne sont pas adaptés à la hausse du coût de la vie et même dans le secteur urbain officieux, la vie est devenue plus difficile. Le chômage officiel augmente, tandis que le processus de restructuration des institutions parastatales a encore un long chemin à parcourir, ce qui ne fait qu'aggraver le problème du chômage.

Bien que les premiers travaux de restructuration de l'économie aient débuté, la restructuration des principaux secteurs n'a pas encore beaucoup progressé. La croissance escomptée dans le secteur agricole, l'un des principaux secteurs de l'économie, n'a pas encore été amorcée.

La Zambie a souvent changé de politique, quand les résultats ne se faisaient pas sentir assez rapidement. Le gouvernement a tenté de mettre sur

pied des coopératives, des projets d'établissement, des camps de production nationaux dans lesquels travaillent des groupes de jeunes et des fermes d'État mais aucune de ces initiatives n'a donné les résultats escomptés. Quand les fermes d'État se sont révélées infructueuses, on a demandé aux entreprises privées et étrangères d'investir, sur une base d'équité, dans ce que l'on appelait les 18 fermes d'État.

La commercialisation des produits agricoles est un autre exemple de modification des politiques. En 1983, le Namboard détenait le monopole du marketing mais il a soudain dû confier certaines de ses fonctions, notamment l'achat et la distribution du maïs dans la province d'origine, à des coopératives provinciales, dont certaines n'étaient même pas opérationnelles. En 1985, le gouvernement a restitué ces fonctions au Namboard, ce qui a donné lieu, cette même année, à une grande confusion dans les achats de maïs effectués à la fois par le Namboard et les coopératives. Les deux organisations sont intervenues dans la commercialisation du maïs en 1986.

En raison de la hausse des prix pour les agriculteurs et de l'inflation résultant de la vente publique des devises étrangères, les prix à la consommation ont également augmenté, ce qui peut avoir des effets négatifs sur le niveau nutritionnel des régimes alimentaires des groupes à faibles revenus. Dans ce cas-ci, l'aide alimentaire pourrait jouer un rôle. Premièrement, elle pourrait aider la Zambie à appliquer la stratégie alimentaire. L'aide alimentaire devra demeurer importante car, pendant plusieurs années encore, la Zambie connaîtra un déficit dans sa production de blé. Deuxièmement, elle pourrait aider les groupes les plus vulnérables et servir en quelque sorte de filet de sécurité.

Il est clair qu'actuellement, la Zambie n'a pas besoin d'une aide alimentaire d'urgence, surtout si l'on considère l'aide d'urgence dans le sens restreint du terme, ce qui a été suggéré par le gouvernement néerlandais lors de plusieurs assemblées relatives au Programme Alimentaire Mondial.

Une politique alimentaire mieux appropriée, la première en son genre, profitant à la majorité de la population, a été lancée en Zambie, à la suite du fort déclin de l'économie. Cette politique accordait une nette priorité à l'ajustement structurel de l'économie, ce qui, jusqu'à présent, empêchait une évolution progressive des politiques alimentaires et agricoles. Ce n'est que maintenant que certains problèmes, qui ont fait l'objet de discussions et d'études durant plusieurs années, notamment la libéralisation de la commercialisation, la suppression progressive des subventions, la fixation des prix et l'introduction éventuelle d'une tarification régionale, vont être considérés très sérieusement.

Dans le cas de la Zambie, l'effort d'ajustement structurel inclut une politique alimentaire. La réunion du groupe consultatif est devenue le forum des discussions politiques. Ces discussions doivent être poursuivies au niveau national avec les différents donateurs. Les effets des ajustements économiques axés sur les différents sous-secteurs de l'économie (pour les diverses cultures ou les groupes socio-économiques par exemple) n'ont pas encore été analysés. La CEE devrait diriger la coordination des actions des donateurs par secteur. Ces réunions pourraient favoriser les réunions du groupe consultatif.

La discussion sur les politiques alimentaires dans le cadre des politiques d'ajustement structurel implique une discussion relative à la rentabilité de la production alimentaire et à la décision de produire des cultures commerciales destinées à l'exportation plutôt que de produire des denrées alimentaires.

9. Quelques effets positifs de l'application de la stratégie alimentaire

Ce qui précède peut paraître une analyse très critique de l'expérience zambienne en matière de stratégie alimentaire. Néanmoins, il est nécessaire de mentionner aussi un certain nombre d'effets positifs :

1. Dans le cadre de cette stratégie, les petits agriculteurs «émergents» ont été encouragés à accroître leur production.
2. La production de maïs a considérablement augmenté ces deux dernières années. La Zambie se trouve ainsi au seuil de l'autarcie, bien que certains gros problèmes de commercialisation subsistent.
3. L'allocution relative au budget 1986 a annoncé une libéralisation de la commercialisation du grain. Celle-ci doit encore être mise en œuvre mais pourrait exercer un impact considérable sur la production alimentaire.
4. Au cours de cette période, le dialogue politique et l'application des réformes de la politique alimentaire ont débuté à petite échelle, bénéficiant d'une assistance bilatérale et multilatérale.
5. Les discussions politiques lors des assemblées du groupe consultatif sont de plus en plus complètes, tant en ce qui concerne le nombre de donateurs impliqués que le nombre de problèmes affrontés.
6. A la suite de mesures courageuses prises par le gouvernement zambien en 1985, plusieurs donateurs ont accordé à la Zambie une aide en matière de balance des paiements.
7. Après plusieurs années d'hésitation, l'ex-ministre néerlandais de la

Coopération au Développement, Mme Schoo, a annoncé en avril 1986 que 20 millions de florins hollandais seraient envoyés en Zambie pour de nouveaux projets dans le secteur agricole.

8. La base de données utilisée pour la définition et le contrôle des politiques alimentaires a été sensiblement améliorée.
9. Les fondements de l'ajustement structurel global ont été posés pendant l'application de cette stratégie et dans le programme de réhabilitation du secteur agricole lancé par la Banque Mondiale dans le secteur agricole, lequel a débuté par un prêt.
10. De nombreuses idées de projets sont apparues au cours de l'étude de la stratégie alimentaire.

10. Remarque finale

Une forte dose de volonté et de courage politique est nécessaire pour réaliser les réformes politiques requises en matière de stratégies alimentaires. Sur base de l'expérience zambienne, il semble préférable d'inclure les stratégies alimentaires dans l'effort d'ajustement structurel et de poursuivre l'application dans le cadre du programme d'ajustement structurel pour la Zambie *.

* En mai 1987, la Zambie a rompu avec le FMI. En août, un nouveau plan de redressement a été lancé par les autorités zambiennes. Ce plan n'a pas reçu beaucoup d'appui des institutions et des pays donateurs. Il semble que la politique alimentaire soit devenue la victime de la crise économique. (Note ajoutée en cours d'impression).

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 193-205 (1988)

Original : Anglais

ZAMBIE : EXPOSÉ SUR LA POSITION NATIONALE FACE AUX STRATÉGIES ALIMENTAIRES ET NUTRITIONNELLES

PAR

A. MWABA *

1. Introduction

La Zambie a accepté le concept de stratégies alimentaires nationales en tant que moyen permettant aux pays de parvenir à une plus grande autosuffisance par le biais d'un effort intégré visant à accroître la production et la consommation alimentaires et à supprimer la faim. Cette adhésion faisait suite aux vives recommandations en faveur du concept lors des cinquième et sixième réunions du Conseil mondial de l'Alimentation. Pour sa part, la Zambie cherchait une aide technique en vue du développement de programmes qui permettraient au pays de devenir autosuffisant en ce qui concerne les principales cultures alimentaires.

Les éléments essentiels de la stratégie alimentaire nationale de la Zambie lancée au début des années 80 sont les suivants :

- a) Intensification d'un processus de réformes politiques et institutionnelles et investissement dans des activités améliorant directement la position des petits agriculteurs ;
- b) Élargissement de l'exploitation de la capacité existante de l'agriculture commerciale par un système de primes attractives ;
- c) Renforcement de la recherche agricole et de la vulgarisation afin de mettre des programmes techniques à haut rendement à la disposition des agriculteurs à un prix raisonnable ;

* Senior Economist ; Ministry of Agriculture and Water Development, Lusaka (Zambie).

- d) Rationalisation et amélioration du marketing, de la fourniture d'intrants et des systèmes de crédit ;
- e) Accroissement de la disponibilité alimentaire par une réduction des pertes après récolte.

L'exposé suivant traitera des programmes adoptés en Zambie pour promouvoir la production et la consommation alimentaire et relever les niveaux nutritionnels.

2. Mise en œuvre de la Stratégie alimentaire et nutritionnelle au niveau des services de vulgarisation et des producteurs

2.1. ACTIVITÉS DE VULGARISATION VISANT À ACCROÎTRE LA PRODUCTION.

En général, tant les activités de recherche que de vulgarisation sont entreprises par le Ministère du Développement Agricole et Hydrique. Le département de vulgarisation agricole possède un réseau de plus de 1000 camps et centres agricoles à travers le pays, au départ desquels opèrent les agents de vulgarisation. Les agents de vulgarisation sur le terrain basés dans des camps, c.-à-d. les assistants agricoles et les démonstrateurs sont supervisés par des agents agricoles régionaux, eux-mêmes dépendant des agents agricoles provinciaux.

Le système de vulgarisation a enregistré des progrès significatifs dans certaines limites. Grâce aux efforts soutenus de vulgarisation, un nombre croissant de producteurs agricoles à petite et moyenne échelle ont comblé le vide — en termes de production de maïs — laissé par les producteurs à grande échelle en régression. Les particularités suivantes du système de vulgarisation ont joué un rôle prépondérant.

2.1.1. Introduction du Système F & V.

Récemment, il a fallu procéder à la restructuration du service de vulgarisation en raison de l'introduction du Système de Formation et de Visite. Ce système a amélioré le contrôle en divisant les régions en quatre blocs en moyenne avec, à la tête, un agent chargé de superviser le jeune personnel au niveau des camps agricoles.

2.1.2. Programme de vulgarisation Lima.

Le Programme de vulgarisation Lima met l'accent sur le groupe cible des producteurs agricoles à petite échelle. Des messages appropriés aux circonstances particulières des petits agriculteurs leur sont transmis, les

encourageant à exploiter efficacement leurs avantages comparatifs et leurs faibles coûts de production. Une attention accrue est accordée à la vulgarisation qui est capable de prouver que les pratiques agricoles existantes peuvent être réellement améliorées sans pour autant recourir inutilement à un volume croissant de facteurs de production achetés/importés. Le Département de la Recherche s'est ainsi vu confier la responsabilité de développer des variétés de semences requérant par exemple moins d'engrais chimiques de préférence aux ressources organiques. La culture dérobée, les systèmes mixtes culture/élevage et les cultures irriguées sont également encouragés.

2.1.3. Programmes de Développement rural intégré et de Développement régional.

Parmi les principaux développements institutionnels à l'origine d'une amélioration des techniques agricoles pour le paysan et les agriculteurs à petite échelle, citons l'établissement de Programmes de développement rural intégré et de développement régional.

Ces programmes se sont essentiellement concentrés sur :

- a) La consolidation des institutions dans les régions rurales ;
- b) L'accès et l'amélioration des principaux services existants pour la population rurale, permettant d'accroître la production et les revenus.

Des programmes spécifiques axés sur les matières premières sont également mis en œuvre pour la plupart des cultures alimentaires en Zambie. Des projets de développement existent pour le maïs, le riz et le soya, entre autres.

2.1.4. Programmes spéciaux pour les femmes.

Le rôle particulier que joue la femme dans la production agricole et le développement nutritionnel a été de plus en plus apprécié à sa juste valeur ; des projets visant à étendre leur rôle sont en développement. Parmi les principaux projets, citons les Programmes de Participation des Femmes au Développement Rural et de Technologie Appropriée pour les Femmes.

2.1.5. Vulgarisation de la pêche.

Considérant l'importance des produits de la pêche dans l'alimentation, il a été décidé de lancer des programmes de vulgarisation de la pêche axés sur l'amélioration des méthodes de pêche, le traitement et la conservation du poisson et l'amélioration de la gestion. La pisciculture est également encouragée ; à cet égard, les programmes se concentrent essentiellement sur les systèmes d'élevage et d'alimentation pour les pisciculteurs.

2.2. ACTIVITÉS DE VULGARISATION INTÉGRANT LA NUTRITION.

Des efforts ont été consentis en vue d'intégrer les activités nutritionnelles dans la plupart des programmes de vulgarisation mis en œuvre. Les aspects nutritionnels reviennent dans plusieurs Programmes de Développement Régional et de Développement Rural Intégré. La façon dont les interventions nutritionnelles sont pratiquées varie d'un programme à l'autre mais elles présentent toutefois de nombreuses similitudes.

Dans la province orientale IRDP, les interventions nutritionnelles ont été essentiellement pratiquées par le biais des services de vulgarisation féminins et d'agriculture du Ministère de l'Agriculture. Les services de vulgarisation féminins ont, au cours de ces dernières années, accordé une attention particulière à la formation du personnel ainsi que de groupes de femmes et, dans une certaine mesure, d'hommes. Le programme a été mis en œuvre en étroite collaboration avec les groupes nutritionnels des régions rurales. La promotion des cultures par le biais de prêts et de conseils directs a été rattachée à la nutrition en encourageant les emprunteurs à cultiver pour chaque surface de culture commerciale une surface équivalente de culture alimentaire traditionnelle. Les projets de petit élevage – notamment l'élevage avicole – ont également été encouragés et ont donné des résultats très positifs.

D'autres régions ont adopté un Programme de Développement Domestique. Ce programme met l'accent sur les services-conseils axés sur l'ensemble des éléments domestiques, notamment le développement des jeunes et les soins aux enfants sous-alimentés. Ce programme a exercé une profonde influence sur le niveau de vie et le mode de vie du groupe cible. Des programmes individuels s'efforcent également d'intégrer la Nutrition dans la planification d'un projet global et dans la distribution des ressources nécessaires, comme la vulgarisation, le marketing et le traitement.

Les Programmes de Développement Régional ont encouragé l'introduction du Système de Formation et de Visite dans les régions du sud et de l'est du pays. Ces programmes se concentrent également sur les aspects nutritionnels et ont notamment donné lieu à la production de manuels de formation à la nutrition dans les langues locales et à l'organisation de cours pour les femmes dans les zones couvertes par ces programmes.

2.3. ACTIVITÉS D'INTERVENTION DIRECTE : LA COMMISSION ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE NATIONALE (NFNC).

La NFNC a été fondée en 1967 en tant qu'agence parastatale sous l'autorité du Ministère de la Santé. La loi (n° 41, 1967) établissant la NFNC

l'a investie d'un mandat très vaste. Ses objectifs sont notamment l'amélioration de la nutrition et la réduction de la malnutrition, la conduite de recherches y afférentes, la collecte de données sur la nutrition, l'encouragement des efforts d'amélioration de l'alimentation et de la nutrition par le biais des départements gouvernementaux et des organisations non gouvernementales concernés, la participation à l'éducation sanitaire et la stimulation d'une prise de conscience croissante et du transfert des connaissances parmi les citoyens concernant les questions nutritionnelles. La Commission devait amener les institutions agricoles et financières investies du pouvoir de décision sur les principales questions macro-économiques à considérer les problèmes nutritionnels. Les progrès réalisés en ce sens n'ont été que très modérés.

Le service de vulgarisation de la NFNC est constitué des coordinateurs nutritionnels, qui agissent en qualité d'agents pour réaliser les objectifs de la Commission. Les coordinateurs sont hautement capables d'améliorer la situation nutritionnelle en Zambie quoique, jusqu'à présent, leur travail semble souffrir d'un manque de coordination adéquate des activités, d'un contrôle et d'un soutien insuffisants au niveau central. Le problème fondamental réside dans le soutien financier accordé à la Commission alimentaire et nutritionnelle. Les groupes qui obtiennent les meilleurs résultats sont ceux qui reçoivent une aide financière de donateurs extérieurs. Il est clair que les coordinateurs nutritionnels doivent être soutenus par la Commission par le biais d'une coordination des activités, d'une formation, d'une supervision, d'un contrôle et d'une évaluation de leurs efforts.

Des Centres de Réhabilitation nutritionnelle ont été créés en tant que communautés au sein desquelles sont admises des femmes accompagnées de leurs enfants souffrant d'une très grave malnutrition. La NFNC considère les NRC comme remplissant les fonctions de centres d'éducation nutritionnelle et comme des agents du Programme Nutritionnel et Alimentaire Complémentaire.

3. Stimulants économiques adoptés par l'État

3.1. PRIX DES MARCHANDISES.

Les principaux stimulants économiques adoptés par l'État se situent principalement au niveau des prix des marchandises.

La politique des prix agricoles visait à stimuler les agriculteurs à accroître la production de cultures alimentaires et commerciales destinées tant à la consommation locale qu'aux éventuelles exportations.

Bien que le niveau des prix des produits alimentaires de base, notamment le maïs et la farine de maïs, soit très préoccupant, le gouvernement s'est progressivement efforcé d'offrir aux agriculteurs des stimulants adéquats en augmentant les prix au producteur. Ces derniers ont été déterminés sur la base des coûts de production locaux, laissant ainsi aux agriculteurs une marge bénéficiaire très honorable. Les prix au producteur sont définis par le Gouvernement en accord avec plusieurs parties concernées, dont les agriculteurs.

En outre, au cours de ces dernières années, on a également constaté une tendance à fixer des prix-plancher pour toutes les cultures à l'exception du maïs dont le prix est encore sous contrôle gouvernemental. Le gouvernement continuera à fixer les prix au producteur pour toutes les cultures en guise d'indication, pour les commerçants, des tendances des coûts à la production ; cependant, les commerçants et les agriculteurs pourront négocier les prix au producteur.

Les prix ont été utilisés pour promouvoir la production et la consommation des cultures alimentaires traditionnelles dans diverses zones géographiques. L'ancienne tendance à la production de maïs s'estompe aujourd'hui peu à peu du fait que l'on offre des prix attractifs pour des cultures telles que le sorgho, le mil et le manioc. Le prix conseillé pour le sorgho, par exemple, a été fixé à 95% du prix du maïs au producteur. Il n'est dès lors pas surprenant que la production de sorgho ait progressé au cours de ces dernières années.

3.2. SUBVENTIONS POUR LES INTRANTS.

L'emploi d'engrais chimiques est l'une des principales composantes de la promotion de l'utilisation de plantes hybrides et autres variétés à haut rendement. Le gouvernement a encouragé l'adoption de techniques agricoles modernes en offrant des subventions pour les engrains. Cependant, la Zambie ne produit que peu de fertilisants au niveau local et elle doit donc en importer la majeure partie ; même les matières premières nécessaires à la production locale d'engrais sont importées. Du fait que le pays est enclavé et que les distances à l'intérieur sont très longues, le prix à quai des engrains fait monter les prix à un niveau inaccessible à de nombreux agriculteurs. Il n'aurait donc pas été possible de promouvoir l'adoption de facteurs de production évolués, partant, de favoriser la croissance rapide de la production alimentaire. C'est pourquoi il a été jugé indispensable de subventionner les fertilisants, ne fût-ce que pour donner au départ un petit coup de pouce au secteur agricole. Aujourd'hui encore, des subventions sont accordées pour soutenir la produc-

tion agricole. Des plans sont à l'étude en vue de limiter les engrains subsidiés au secteur de production à petite échelle au début de 1987. Les subventions pour les engrais ont également permis de maintenir le prix des produits alimentaires à un niveau raisonnable, abordable pour les groupes à faible revenu, et ont ainsi favorisé la consommation.

3.3. AUTRES STIMULANTS ÉCONOMIQUES.

Les autres stimulants économiques octroyés par le gouvernement sont les suivants :

- a) Taux d'imposition réduit de quinze (15%) sur le revenu agricole ;
- b) Période d'amortissement de deux ans pour les machines et équipements agricoles ;
- c) Stimulants sur les changes pour les cultivateurs de maïs, de soya et de blé. Les agriculteurs reçoivent pour chacune de ces trois cultures 0,50\$ US par sac, au-delà de 5000 kg ;
- d) Système de retenue des exportations dans le cadre duquel les agriculteurs peuvent conserver jusqu'à 50% de leurs revenus en devises étrangères ;
- e) Exonération des droits de douane sur les machines agricoles ;
- f) Suppression de la taxe sur l'emploi sélectif appliquée aux experts expatriés employés dans l'agriculture.

Cette dernière mesure avait pour principal objet d'encourager le secteur commercial qui a continué à contribuer de façon significative à la production alimentaire.

4. Organisation des éventuels surplus

Les programmes axés sur le développement des agriculteurs traditionnels ont réussi à accroître la production dans le secteur de l'agriculture à petite échelle jusqu'à obtenir des excédents. La Zambie a instauré un office de régularisation des ventes qui garantit l'écoulement de la production agricole excédentaire. Au départ, l'accent avait été mis sur la commercialisation du maïs en tant que culture alimentaire et ce, à travers l'ensemble du pays. Dans le cadre de la National Agricultural Marketing Act, les Offices de régularisation des ventes ont été chargés de rassembler tous les produits, où que soient installés les agriculteurs. Bien sûr, cette activité a requis des fonds substantiels et s'est accompagnée d'une augmentation constante des subventions allouées pour la transformation du maïs et les frais de transports.

Du fait d'une production toujours croissante, les services de marketing appuyés par le gouvernement ont été soumis à une pression grandissante. Ce qui a entraîné de profondes réformes au niveau du système de marketing, la principale mesure étant la libéralisation du commerce du maïs. En autorisant les commerçants privés à accéder au marché, de nouvelles possibilités s'offriront aux agriculteurs qui n'ont pas vu leurs exigences satisfaites dans le cadre des dispositions existantes.

Le gouvernement a également encouragé le développement de cultures commerciales comme le coton, les tournesols et le soya parmi les petits agriculteurs tout en leur garantissant un marché, comme source d'accroissement des revenus. Une telle mesure favorise la sécurité alimentaire en ce sens qu'en cas d'échec des cultures alimentaires, les petits agriculteurs pourront toujours se tourner vers le commerce pour pourvoir à leurs besoins.

5. Utilisation de l'aide alimentaire

L'aide alimentaire a été une importante source d'approvisionnement pour la Zambie. Tel a été le cas notamment pour les articles pour lesquels le pays n'est pas parvenu à une autosuffisance : blé, huiles de table, produits laitiers, entre autres. Pendant les années de sécheresse au cours desquelles le pays n'a pu que déplorer de très mauvaises récoltes, l'aide alimentaire a été étendue au maïs.

L'aide alimentaire a été utilisée pour parer aux pénuries et soutenir les programmes de développement gouvernementaux. L'aide alimentaire est fournie aux sociétés de transformation qui acceptent les produits alimentaires comme prêt du gouvernement. Le produit de la vente est ensuite déposé sur un compte spécial sur lequel le Gouvernement prélève des fonds destinés à divers programmes liés au développement agricole. Les fonds de contre-valeur – c'est-à-dire les recettes de vente des produits alimentaires donnés – ont été utilisés en Zambie pour soutenir les systèmes de crédit à petite échelle, acheter des intrants utilisés par les petits agriculteurs et financer au niveau local les programmes de recherche et de vulgarisation. Les fonds de contre-valeur ont également servi à financer les coûts d'exploitation des offices de marketing, au bénéfice direct des petits agriculteurs.

L'aide alimentaire a en outre été utilisée directement pour soutenir les programmes nutritionnels et autres programmes alimentaires, s'adressant plus particulièrement à la population frappée par des calamités naturelles (ex. victimes de la sécheresse, d'inondations et autres catastrophes).

L'aide alimentaire risque de décourager la production locale en l'absence d'une politique clairement définie sur la fixation des prix et la cession des articles données. Il importe dès lors que l'aide alimentaire soit planifiée de façon telle qu'elle tienne compte des aspirations des producteurs locaux et des intérêts à long terme du pays. Bien que certains problèmes se soient manifestés dans ce domaine – ce qui a notamment été récemment le cas du blé – le Gouvernement zambien a rigoureusement veillé à ce que la disponibilité des produits alimentaires donnés n'entraîne pas un désintérêt vis-à-vis de la production locale. Par exemple, dans le cas des importations de maïs soutenues par les donateurs, l'agence de marketing parastatale, Namboard, est chargée de traiter les envois de l'étranger et veille à ce qu'ils soient vendus à des minotiers à des prix qui ne sont pas inférieurs à ceux pratiqués localement. Il arrive que des problèmes se posent lorsque le maïs donné arrive dans le pays au moment de la récolte locale. Cet état de choses exerce une pression sur les systèmes de transport et de stockage, vu la position critique du secteur des transports. De tels problèmes pourraient être résorbés par une coordination et une rationalisation adéquates du transport et du stockage. Une politique clairement définie sur le traitement de l'aide alimentaire s'avère toutefois indispensable, notamment dans le cas du blé. Le Gouvernement prend des mesures audacieuses en ce sens. En premier lieu, un Comité consultatif a été créé, réunissant les cultivateurs de blé, le cosignataire gouvernemental et national du blé donné et la National Milling Company, principal acheteur local. Ce Comité aura pour tâche de fixer un prix équitable pour le blé importé et produit localement.

6. Conclusions et Perspectives d'avenir

De toute évidence, les mesures prises par la Zambie pour améliorer la production alimentaire ont d'ores et déjà commencé à porter leurs fruits. La production de la plupart des cultures a rapidement progressé au cours de ces dernières années. Par exemple, en ce qui concerne le maïs, la production commercialisée a atteint le record de 10 millions de sacs, deux saisons seulement après que le pays ait émergé des années de sécheresse. C'est là le résultat direct des stimulants offerts aux agriculteurs sous la forme de prix rémunérateurs et de services de marketing et fourniture d'intrants. Les autres cultures ont suivi une tendance comparable à celle du maïs (voir figures). L'un des problèmes qui s'est fait jour est que nous avons peut-être commercialisé la production à un rythme qui, parfois, menace les besoins alimentaires des agriculteurs. En Zambie, le maïs est à la fois une culture

commerciale et une culture alimentaire. Il n'est pas rare que les agriculteurs vendent l'intégralité de leur récolte en raison des prix attractifs. Mais il est également possible qu'ils agissent de la sorte faute de place de stockage à la ferme. De ce fait, l'agriculteur dépend du marché pour ses besoins alimentaires ou est confronté à une réelle pénurie alimentaire lorsqu'il a épuisé tous ses fonds. Ce qui ne présage rien de bon concernant la nutrition.

Nous avons déjà indiqué plus haut dans cet exposé comment certains programmes de vulgarisation tentent de contourner ce problème, par ex. en encourageant la culture de plantes alimentaires traditionnelles, à l'inclusion de légumes, pour la consommation personnelle tout en réservant des champs aux cultures commerciales. Cette pratique sera encouragée dans toutes les régions tandis que la construction d'entrepôts à la ferme sera elle aussi soutenue.

Il serait mieux encore d'adopter une approche intégrée, englobant tous les aspects nutritionnels au stade de la planification du programme pour tous les programmes de développement rural et notamment les Projets de Développement Régional. Le lien critique entre les organisations impliquées dans la formulation des programmes de développement macro-économique et celles chargées de la promotion de la nutrition n'a pas été suffisamment solide pour exercer l'impact voulu. Au cours de la prochaine décennie et par la suite, il s'agira là d'une préoccupation majeure du fait que l'on se détourne progressivement de l'aspect quantitatif de la sécurité alimentaire pour se pencher davantage sur l'aspect qualitatif ainsi que sur le problème de l'alimentation des groupes les plus démunis. Il est donc impératif d'améliorer la coordination entre les activités entreprises par les ministères concernés et celles des départements gouvernementaux et autres institutions. On prévoit que les aspects nutritionnels seront davantage pris en considération dans le planning et la mise en œuvre de tous les projets et programmes de développement (agricole). Il faudra renforcer le Programme de Contrôle Nutritionnel National et transmettre aux planificateurs du Ministère de l'Agriculture toutes les informations émanant de ce programme sur la situation dans les différentes régions. Des possibilités existent pour créer une division spéciale au sein du Ministère de l'Agriculture qui serait chargée de traiter les programmes nutritionnels et d'assurer la coordination avec les autres départements gouvernementaux et les institutions telles que celles pour la Santé et l'Éducation. La stratégie à long terme des interventions nutritionnelles nécessitera de profonds changements : il faudra se détourner de l'organisation de programmes nutritionnels particuliers s'adressant aux femmes ou constituant une infime partie d'un vaste programme agricole pour inclure le

problème de la nutrition dans les programmes de vulgarisation globaux visant les agriculteurs, hommes et femmes, en tant que composante intégrée.

RÉFÉRENCES

- International Agricultural Development Service. 1985. Zambia-Strategy for Agricultural Research and Extension. — Arlington, Virginia.
- Ministry of Agriculture and Water Development. 1982. Report of Food Strategy Study (janvier 1982).
- Ministry of Agriculture and Water Development. 1985. Report of the Task Force on the Five Year Investment Plan, Annex-Nutrition (juillet 1985).
- Ministry of Agriculture and Water Development. 1986. Fourth National Development Plan – Agriculture, Forestry and Fisheries, Final Draft (juillet 1986).

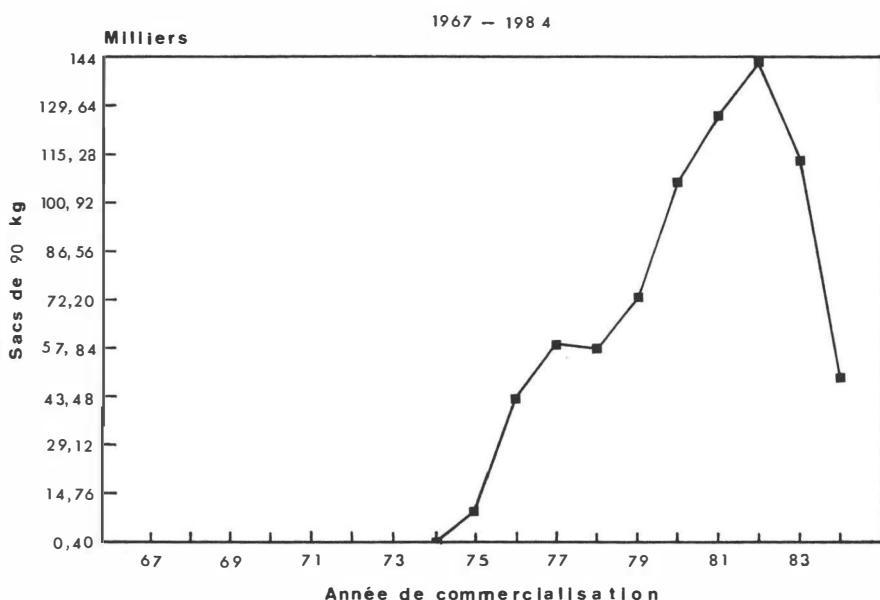


Fig. 1. — Zambie : Importations officielles de froment (1967-1984).

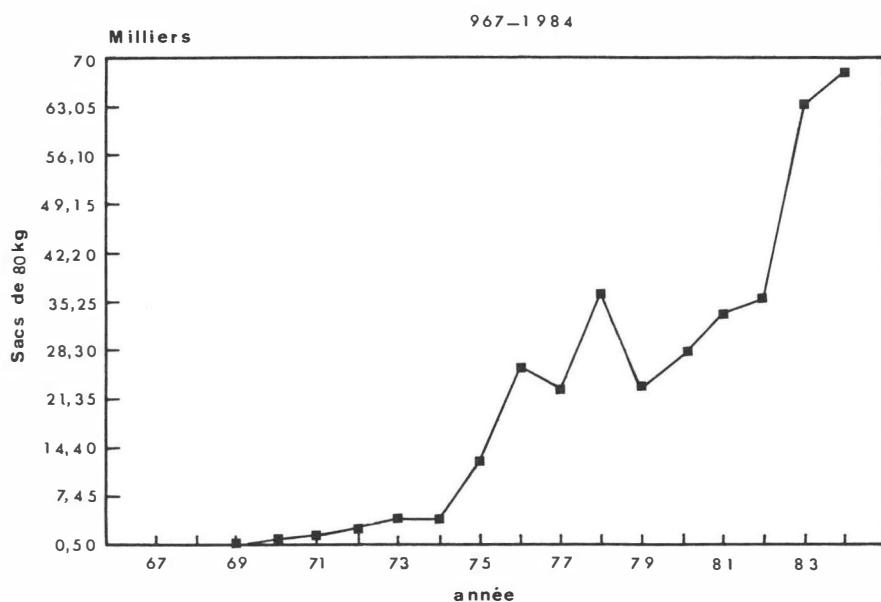


Fig. 2. — Zambie : Achats de riz (1967-1984).

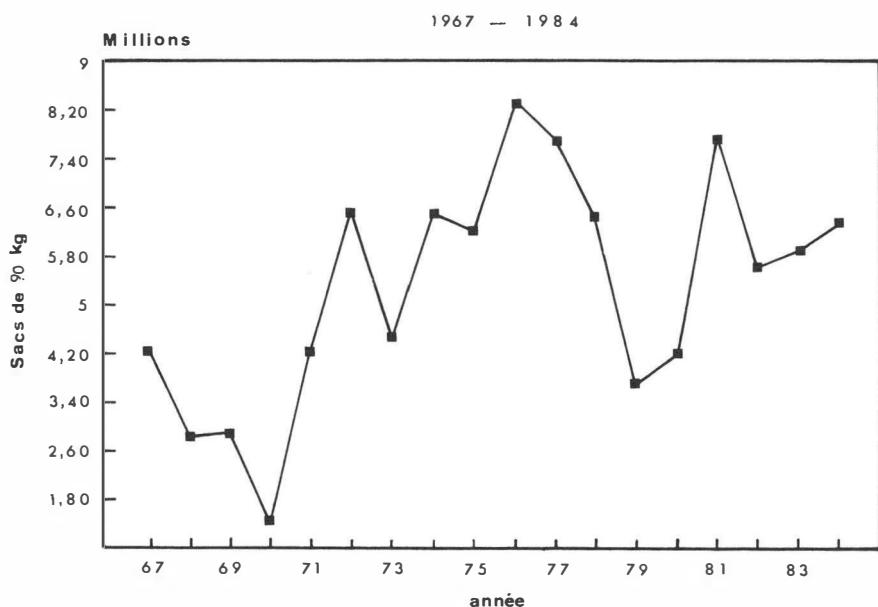


Fig. 3. — Zambie : Achats de maïs (1967-1984).

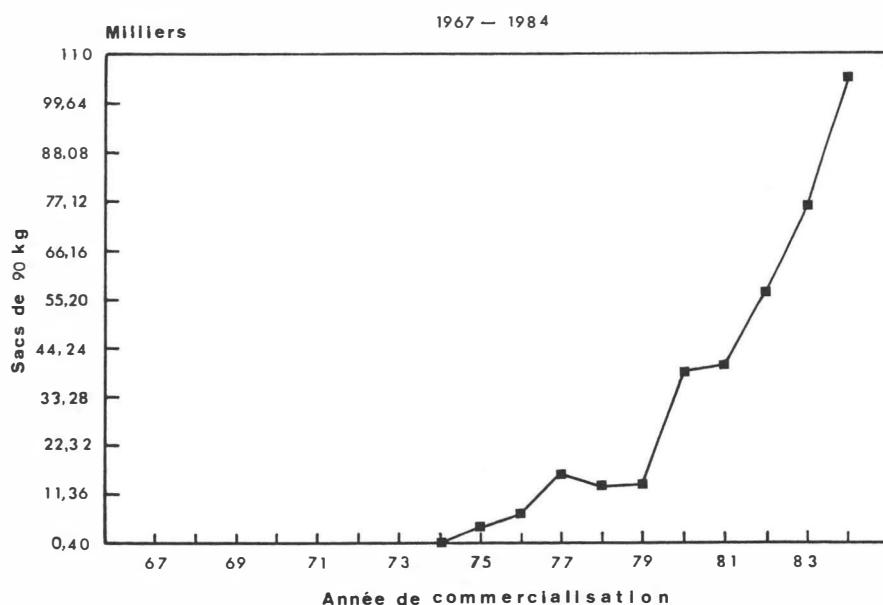


Fig. 4. — Zambie : Achats de soja (1967-1984).

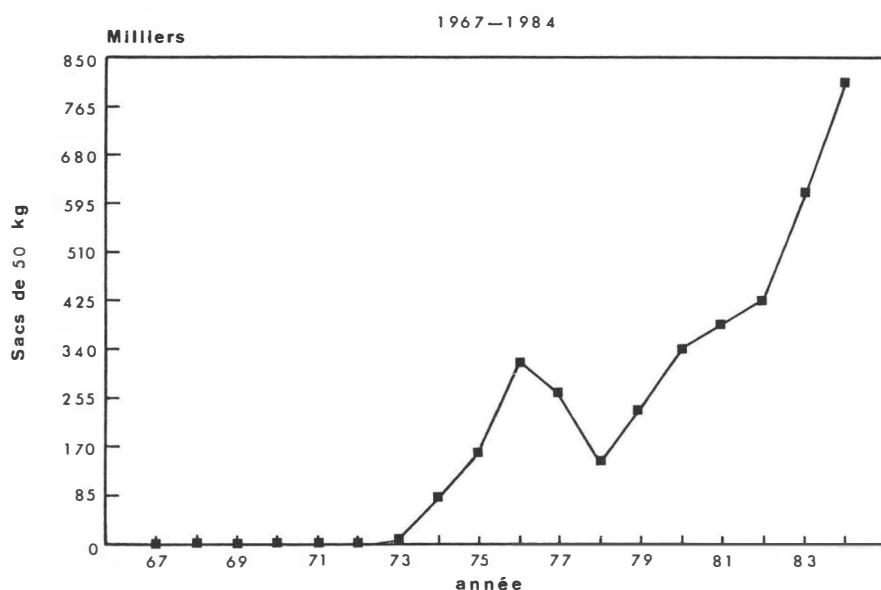


Fig. 5. — Zambie : Achats de tournesol (1967-1984).

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 207-210 (1988)

DISCUSSION DES COMMUNICATIONS

Cette journée a été consacrée à l'étude des cas des pays pilotes, ceux engagés dans le programme de stratégie alimentaire mis en œuvre en étroite collaboration avec la Communauté Européenne.

Qu'il s'agisse du Kenya, dont le problème central était l'organisation des structures de production et de commercialisation, du Mali tributaire de la rigueur de la nature, du Rwanda confiné dans un espace territorial très limité avec une population galopante, ou encore de la Zambie dont l'économie nécessitait un réajustement radical suite à l'effondrement des cours de ses produits miniers, les différents problèmes évoqués ont suscité de larges débats.

Cas du Kenya

Dans son programme de stratégie alimentaire, le Kenya s'est fixé pour objectif principal la mise à la disposition de toute sa population d'une alimentation suffisante et équilibrée.

Pour la mise en œuvre de ce programme, différentes mesures ont été prises notamment pour l'organisation de la commercialisation (politique de prix et moyens de transport), le développement de la recherche agronomique et de la vulgarisation.

Les débats qui ont suivi la présentation du cas du Kenya ont porté sur :

- La localisation de la malnutrition, qui affecte essentiellement les zones arides et semi-arides et qui est aggravée par les difficultés de distribution ;
- Les problèmes de stabilisation du marché compte tenu de la variabilité des cours mondiaux ;
- Le manque de hiérarchisation des priorités ;
- La liaison recherche-développement qui préoccupe les Autorités nationales ;

- La prise de conscience effective de l'importance de la femme dans le développement de la production agricole (70% des petites exploitations agricoles kenyanes sont gérées par des femmes) ;
- Le problème de la coordination intersectorielle.

Cas du Mali

L'objectif de la stratégie du Mali est d'assurer la sécurité alimentaire de ses populations au moindre coût.

Les principales dispositions prises dans ce sens sont les suivantes :

- Organisation de la commercialisation (clarification par l'État des rôles des différents intervenants, effort d'incitation à travers les prix au producteur) ;
- Organisation du monde rural et réorganisation du crédit agricole ;
- Utilisation adéquate de l'aide alimentaire par la constitution d'un fonds commun de contrepartie ;
- Coordination au niveau national de l'ensemble du programme à travers un organe de suivi et d'évaluation s'appuyant sur des groupes d'études sectoriels.

Les principales questions débattues ont porté sur :

- La nécessité de l'augmentation du revenu du paysan et le problème de l'équilibre difficile prix producteur/prix consommateur ;
- La substitution de l'aide financière à l'aide alimentaire ;
- L'intervention des banques privées dans la commercialisation qui pose le problème de la garantie nécessaire face aux risques encourus ;
- La nécessité de relativiser le problème des excédents (qui appelle une organisation du stockage et de la conservation) compte tenu de la précarité des conditions climatiques.

Bien que la menace dépasse le seul Mali, M. J.-P. Harroy a attiré l'attention de l'assistance sur la récente réapparition des ravages dus aux sauterelles en divers points d'Afrique et souligné la responsabilité des gouvernements africains dans cette situation : ceux-ci, rassurés à tort par le recul du fléau, ont cessé de payer leur cotisation aux organisations de lutte.

Cas du Rwanda

La stratégie alimentaire rwandaise trouve sa justification dans l'insuffisance de la production agricole, l'insuffisance des terres arables et l'existence de nombreux cas de malnutrition.

Cette stratégie est basée sur plusieurs projets plurisectoriels, le développement de la commercialisation, l'intensification de la production et la diversification nutritionnelle.

Des efforts sont en cours pour une meilleure intégration stratégie-plan et le pays bénéficie d'un engagement au plus haut niveau des Autorités rwandaises qui permet de surmonter les difficultés intersectorielles.

Au nombre des mesures prises, il importe de citer :

- La décentralisation territoriale qui permet une plus grande responsabilisation des communes qui peuvent contracter et gérer efficacement des mini-projets ;
- La constitution d'un fonds de garantie et de bonification du crédit agricole.

Interrogé par un représentant de l'Ambassade du Rwanda, M. Harroy a décrit le projet d'«Agrobusiness d'État» qu'il recommande depuis des années aux autorités rwandaises en liaison avec la mise en valeur du très riche gîte agricole que constitue la vallée de la Nyabarongo-Akanyaru. Au lieu d'exonder, comme on le fait actuellement, au hasard des initiatives, petit périmètre par petit périmètre, et de livrer ceux-ci aux paysans qui en tirent un très pauvre parti, il a préconisé que l'ensemble du bloc, Akanyaru compris, soit confié en exclusivité à une «Nyabarongo Valley Authority» qui y produirait avec de très hauts rendements des quantités considérables de vivres qu'un organisme d'État répartirait entre les consommateurs, au besoin avec des financements extérieurs. Le Gouvernement aurait une difficile tâche politique à remplir : vraiment résERVER la totalité des périmètres à la «N.V.A.» et à la culture industrielle, c'est-à-dire empêcher leur envahissement sauvage par les populations. Le projet serait, depuis cette année, à l'étude avec financement de la Banque Mondiale. Il résulterait de semblable réalisation la très précieuse présence au Rwanda d'un complément important de vivres produits sur place à un moment où il va devoir être envisagé d'augmenter les quantités de nourriture importées d'autres pays.

Les discussions ont largement porté sur l'importance du problème démographique (lié à celui du manque de terres) déjà pris en compte à travers les actions de sensibilisation des populations, mais dont la solution pourrait être recherchée dans une approche régionale.

Interrogé par plusieurs orateurs, M. Harroy a donné des détails sur son projet d'étude d'un essai d'organisation d'une migration encadrée, vers une zone peu peuplée, à déterminer, du sud du Kivu, de quelques millions — en trente ans — de Rwandais, de Burundi et de Zaïrois du Kivu montagneux.

Il avait examiné ce principe, en 1977, à Washington, à la Banque Mondiale. Il en avait à plusieurs reprises, discuté avec les présidents Mobutu et Habyarimana. Il avait, d'autre part, obtenu du commissaire européen au Développement Claude Cheysson la promesse d'un financement par les Communautés d'une mission de préfactibilité de plusieurs dizaines d'experts qui auraient reconnu sur place des données sur les multiples aspects politiques, juridiques, sociaux, économiques, écologiques, géographiques, infrastructurels, etc. d'une entreprise aussi gigantesque. La C.E.P.G.L. n'avait qu'à obtenir la signature par les trois Chefs d'État d'une lettre de demande officielle pour que cette mission importante — qui n'engageait rien ni personne — ait lieu. La C.E.P.G.L. n'a pas réussi — l'a-t-elle cherché ? — à obtenir ces signatures.

Cas de la Zambie

La stratégie alimentaire zambienne s'est essentiellement basée sur le renforcement des structures de production, la réorganisation de la vulgarisation et le développement des infrastructures de stockage.

Des mesures ont été prises pour la stimulation des producteurs agricoles à travers les prix et pour une meilleure organisation de la commercialisation.

Cependant, de nombreuses difficultés subsistent et des efforts sont entrepris pour un réajustement de la politique alimentaire afin de prendre en considération à la fois les éléments de production de consommation et les conditions des producteurs à faibles revenus.

Les débats qui ont suivi ont illustré le cas de ce pays qui a pendant longtemps vécu essentiellement de ses ressources minières en accordant une moindre importance au développement de sa production alimentaire. Cet exemple aura confirmé la nécessité de mettre en place un programme continu de stratégie alimentaire.

SÉANCES DU 5 NOVEMBRE 1986

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 213-230 (1988)

Original : Français

LE CAS DU BURUNDI

PAR

J. DEGAND * & MANYONG A MANYONG **

Introduction

La situation alimentaire et nutritionnelle dans la majorité des pays du Tiers Monde ne cesse de se détériorer et l'Afrique est le continent le plus frappé. Pendant que la population continue de croître à des taux élevés, la production agricole et alimentaire stagne et même décroît dans beaucoup de pays. En plus de cette détérioration «structurelle» de la ration alimentaire (due à l'évolution divergente des besoins et des disponibilités), des catastrophes naturelles viennent souvent aggraver une situation nutritionnelle déjà précaire. Les cas de famine due à la sécheresse dans les pays du Sahel et dernièrement en Éthiopie sont encore frais dans les mémoires.

Face à l'insuffisance ou à l'échec des actions menées dans le cadre du développement agricole et alimentaire, de nombreuses institutions internationales (le Conseil mondial de l'alimentation en 1979, la CEE en 1981, etc.) et nationales (Kenya, Rwanda, Mali, ...) ont accepté de mettre en œuvre des stratégies alimentaires et nutritionnelles pour juguler la faim et la malnutrition dans le monde.

Une stratégie alimentaire est un plan intégré de développement agricole dans le domaine de la production, de la commercialisation, du stockage et de la consommation des produits agricoles et alimentaires. Ce plan se réfère à un cadre géographique (généralement un pays) et a une perspective de

* Professeur ordinaire à l'Université Catholique de Louvain ; Faculté des Sciences agronomiques, Place Croix du Sud 4, B-1348 Louvain-La-Neuve (Belgique).

** Docteur en Sciences agronomiques, Chercheur à l'Université Catholique de Louvain ; Faculté des Sciences agronomiques, Place Croix du Sud 4, B-1348 Louvain-La-Neuve (Belgique).

temps défini. C'est un acte politique qui implique la définition des objectifs, la détermination des priorités, ainsi que la mobilisation des ressources nécessaires à l'accomplissement du plan.

La stratégie alimentaire et nutritionnelle met en œuvre deux types de politique :

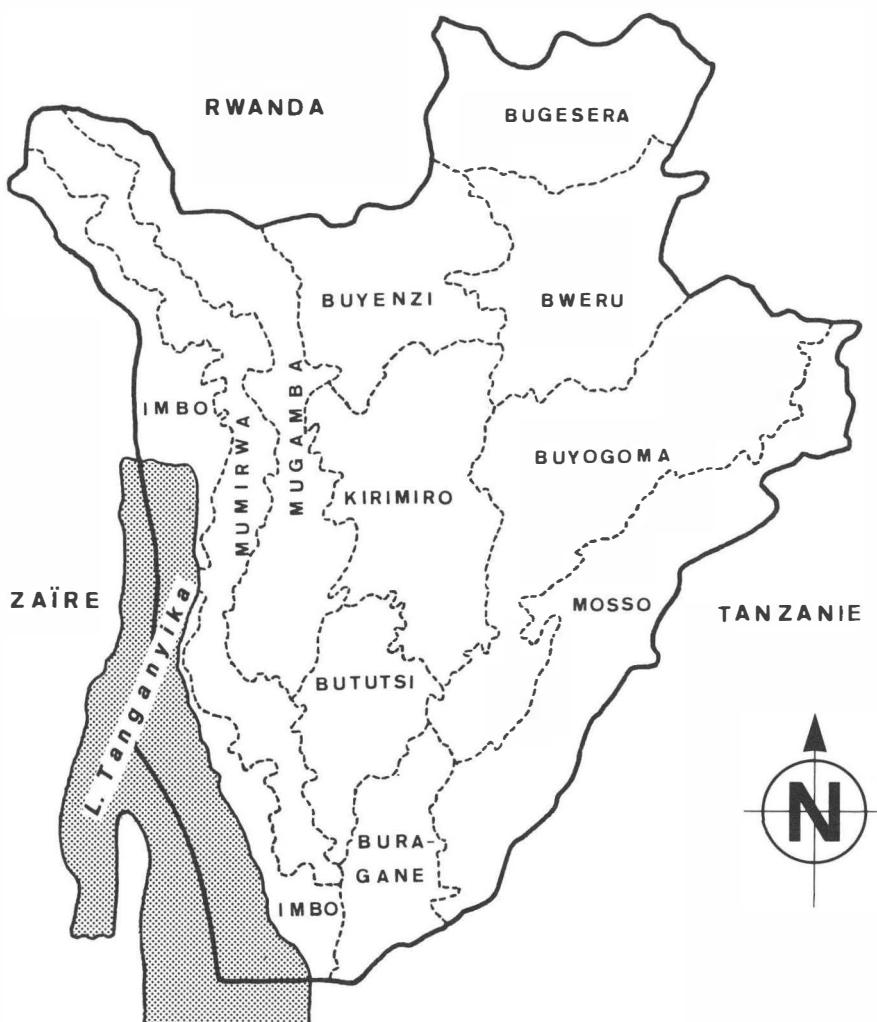
1. La politique agro-alimentaire qui a pour objectif d'atteindre l'équilibre alimentaire national au moyen d'une augmentation générale de la production agricole ;
2. La politique nutritionnelle vise à supprimer la malnutrition, celle qui frappe en particulier les couches les plus pauvres de la société. Une fois ces deux objectifs atteints, on peut alors espérer que la population puisse jouir d'une véritable sécurité alimentaire c'est-à-dire puisse subvenir à ses besoins de façon raisonnable et stable au cours du temps.

1. Concept de stratégie alimentaire et nutritionnelle au Burundi

Le IV^e plan quinquennal (1982-1987) met en évidence trois objectifs à moyen terme pour la sécurité alimentaire au Burundi :

- a) Maintenir la disponibilité énergétique à une moyenne quotidienne de 2200 kcal per capita ; augmenter la ration journalière de protéines de 66,72 g en 1982 à 67,01 g en 1987 surtout avec les protéines d'origine animale et relever les apports en lipides qui doivent passer de 17,94 g/ personne en 1982 à 18,55 g en 1987 ;
- b) Substituer les importations alimentaires (surtout pour la farine de froment et le sucre) par une production domestique ;
- c) Favoriser des échanges entre les régions produisant des excédents et celles avec déficits alimentaires.

La réalisation de ces objectifs pourrait former une politique générale pour la stratégie alimentaire. Cependant, ces objectifs ne se réfèrent pas à la sécurité alimentaire individuelle, donc à la politique nutritionnelle qui est censée se concentrer sur les groupes de population les plus pauvres. Même les objectifs économiques du Plan (augmentation des revenus monétaires des paysans, augmentation des recettes en devises et transformation des produits agricoles) ne sont pas directement liés à une amélioration de la situation nutritionnelle des plus démunis. Il n'est pas étonnant qu'en 1984, le Conseil mondial de l'alimentation classe le Burundi (Tableau 1) parmi les pays qui sont au stade initial d'application des stratégies alimentaires.



Superficie : 27 834 km²
 Population (1986) : 4 782 407 hab.
 Densité (1986) : 172 hab./km²
 Taux de croissance population : 3%

Espérance de vie (1983) : 47 ans
 Taux d'analphabétisme (1982) : 75%
 PIB (1983) : 240 \$
 Exportations : café.

Fig. 1. — Burundi : Carte des régions naturelles.

Tableau 1

*État d'avancement des stratégies alimentaires en Afrique –
pays intéressés et organismes fournissant une assistance*

1984

Pays préparant une stratégie alimentaire	Pays et organisations fournissant une assistance	
Bénin ***	<i>Bilatérale</i>	<i>Multilatérale</i>
Botswana **		BAD
Burkina Faso **	France/États-Unis	
Burundi ***		FIDA
Cameroun *		
Cap-Vert *	Pays-Bas	
Centrafricaine (République) ***	France	
Comores **	France	
Congo ***	France	
Côte d'Ivoire ***		
Egypte ***		
Ethiopie ***		
Gambie *	Royaume-Uni	FAO
Ghana ***		
Kenya *	CEE	
Libéria **		BAD
Madagascar ***		
Malawi ***		
Mali *	France/États-Unis/CEE	
Maroc *	Canada	
Mauritanie **	France	
Niger *		
Nigéria *		Banque Mondiale
Ouganda ***	Pays-Bas/CEE	
Rwanda *	Belgique/CEE	
Sénégal **		
Somalie ***		
Soudan ***		
Tanzanie *	Danemark	FAO
Tchad ***		CILSS/Club du Sahel
Tunisie ***		
Zaïre *		
Zambie *	Pays-Bas/CEE	
Zimbabwe ***		

* Pays ayant élaboré une stratégie alimentaire et entrepris de l'appliquer.

** Pays où une stratégie alimentaire est en préparation.

*** Pays qui en sont au stade initial.

Source: Conseil Mondial de l'Alimentation, «Les Stratégies Alimentaires en Afrique – Progrès et questions critiques». Rapport du Directeur exécutif, février 1984, p. 643. In : HOISINGTON, C. & BUNYASI, S., «Politique agricole et son rapport avec la politique alimentaire dans les pays africains au Sud du Sahara». Documentation de base, vol. 2, I.D.E., 1985, 740 pp.

Ces derniers temps, plusieurs signes ont montré une évolution évidente de l'intention des autorités d'élaborer une stratégie alimentaire incluant aussi bien une politique alimentaire que nutritionnelle. En 1982, il y a eu un séminaire national sur les politiques alimentaires et nutritionnelles organisé avec l'aide de la FAO ; en 1986, le PNUD a publié un rapport sur l'étude du sous-secteur des cultures vivrières et la sécurité alimentaire au Burundi. En même temps, le pays a accentué des recherches sur la situation alimentaire et nutritionnelle dans le milieu rural (Ministère de la Santé dans la plaine de l'Imbo, Faculté d'Agronomie en haute altitude, SNES dans le Buyenzi, SRD dans le Kirimiro), condition préalable à la définition des stratégies alimentaires par la base. Actuellement, il existe trois agences principales (Programme Alimentaire Mondial, Catholic Relief Services, CARITAS) qui distribuent de l'aide alimentaire dans 39 centres de santé.

2. Situation alimentaire et nutritionnelle actuelle et son évolution prévisible

La situation nutritionnelle se dégage de la comparaison entre les besoins et les disponibilités. Les besoins sont évalués en fonction de la population (nombre, répartition selon le sexe, selon les classes d'âges et selon les activités) et sur base des normes de référence de l'O.M.S. Les disponibilités proviennent de la production vivrière nationale, à laquelle on additionne les importations alimentaires, mais de laquelle on défalque les pertes, les prélèvements pour semences, les aliments pour bétail et les exportations ; les variations de stock sont également comptabilisées.

2.1. AU NIVEAU NATIONAL.

Le Burundi est un des rares pays africains au sud du Sahara qui présente un taux de couverture global positif des besoins énergétiques de la population. La plupart des sources d'information (Tableau 2) acceptent que ce taux est certainement proche de 100%. Cette autosuffisance est assurée par la production nationale qui représente, pour le IV^e plan quinquennal, 97% des disponibilités énergétiques alors que 3% proviennent des importations ; les cultures vivrières apportent à elles seules 2083 kcal soit 98% de l'autoapprovisionnement.

Mais la qualité de cette ration doit être améliorée : les protéines sont d'origine végétale essentiellement, et les déficits en lipides sont très importants.

Tableau 2
Comparaison besoins-disponibilités en kcal/hab/jour

Besoins	Disponibilités
1974 (OMS, Bujumbura)	2150
1981 (SNES, Bujumbura)	2144
1982 (IV ^e Plan, Bujumbura)	2150
1982 (Ministère de la Santé, Bujumbura)	2060
1986 (Université Burundi)	2100
1986 (MANYONG, Ijenda)	2083
1967 (SEDES, Ngozi)	2750
1982 (IV ^e Plan, Bujumbura)	2200
1983 (ISABU, Bututsi)	2600
1984 (SNES, Ngozi)	2750
1984 (SNES, Gitega)	2610
1986 (Université Burundi)	2140
1986 (MANYONG, Ijenda)	2020

Source : IV^e Plan quinquennal (1982)
 SOUSBIE, A., DAVIES, S. & TIBERGHEN, M. (1986)
 MANYONG 'A MANYONG (1986)
 D'HAESE *et al.* (1986)

Cette situation alimentaire moyenne favorable au niveau du pays cache malheureusement de grosses différences selon les régions, selon les particularités de chaque famille et suivant les périodes de l'année.

2.2. AU NIVEAU RÉGIONAL.

A l'intérieur du pays, il existe de fortes variations dans l'apport énergétique selon les régions naturelles. Au Tableau 3, on peut mesurer que les écarts vont du simple au double : le Mugamba et le Bututsi sont les régions les plus déficitaires, et à l'autre extrême le Bugesera et l'Imbo dégagent des surplus. Par rapport aux besoins moyens de 2150 kcal/hab/jour, seulement 5 régions sur 11 présentent une autosuffisance à partir de la production domestique agricole.

Des études réalisées dans certaines régions montrent également une forte hétérogénéité nutritionnelle selon les sous-régions. Dans le Mugamba par exemple, la situation nutritionnelle était nettement meilleure dans la partie Nord que dans la partie Sud en 1983.

2.3. AU NIVEAU INDIVIDUEL.

La variabilité observée au niveau géographique se retrouve au niveau des familles. Des études généralisées de ce genre sont inexistantes en raison du coût élevé nécessité par de telles recherches. Néanmoins, des sondages réalisés dans le milieu rural et dans la capitale témoignent de l'existence de foyers mal nourris.

Tableau 3*Apport nutritionnel des cultures vivrières par région naturelle (1982)*

Région naturelle	kcal/hab/jour	Écart (%) aux besoins moyens de 2150 kcal
1. Bugesera	3084	+43
2. Buragane	2123	- 1
3. Bututsi	1629	-24
4. Buyenzi	1998	- 7
5. Buyogoma	2307	+ 7
6. Bweru	2512	+17
7. Imbo	2841	+32
8. Kirimiro	1990	- 7
9. Mossa	2499	+16
10. Mugamba	1504	-30
11. Mumirwa	1935	-10
Burundi	2083	- 3

Source : IV^e Plan quinquennal (1982).

A Ruyaga, l'enquête alimentaire effectuée par le Ministère de la Santé publique (Tableau 4) a montré une prévalence de la malnutrition modérée chez des enfants en bas âge, laquelle malnutrition s'accentuait après le sevrage.

A Ijenda, l'enquête socio-économique menée par la Faculté d'Agronomie de Bujumbura a montré que 52% des ménages étudiés connaissaient un taux de couverture énergétique moyen inférieur à 100%, et que 23% étaient en dessous de 70% des normes de l'OMS bien que le taux de couverture moyen de l'échantillon dépassât 100%.

Tableau 4

*Prévalence de la malnutrition modérée – Résultats de l'enquête à Ruyaga 1981/1982
% des enfants – 2 écarts-types (<80%) par rapport aux normes de l'OMS*

Rapport anthropométrique	Age en mois							
	0-2	3-5	6-8	9-11	12-23	24-35	36-47	48-59
Poids/Age	—	3,5	12,0	39,8	35,2	32,5	19,8	31,8
Taille/Age	6,4	6,9	24,0	44,3	52,3	65,5	54,5	60,7
Poids/Taille	0,5	0,5	0,5	0,5	4,1	2,6	0,0	1,1

Source : Enquête alimentaire à Ruyaga, Ministère de la Santé publique 1983, cité par SOUSBIE *et al.* (1986).

Dans la capitale, les données concernant l'admission à l'Hôpital Prince Régent Charles montrent que 11,5% des enfants admis en 1982 souffraient de la malnutrition protéo-énergétique.

A l'intérieur du ménage, il n'est pas impossible que certains membres adultes (surtout les femmes) soient moins bien nourris en raison de la présence observée en matière d'alimentation selon le sexe.

2.4. VARIATIONS SAISONNIÈRES.

Une autre variation dont il n'est pas tenu compte dans la définition des objectifs de la sécurité alimentaire au Burundi est l'influence du temps sur la disponibilité des vivres.

En effet, compte tenu du fait que les nutriments sont fournis, pour une large part, par des aliments produits dans les champs familiaux, et que les possibilités de stockage restent limitées, la disponibilité alimentaire est fort influencée par le rythme des saisons.

La période de soudure alimentaire se situe généralement en fin d'année (novembre-décembre), c'est-à-dire avant la récolte des cultures de première saison, alors que les réserves de la 2^e et de la 3^e saison de la campagne agricole précédente sont épuisées.

2.5. TENDANCES DE LA SITUATION ALIMENTAIRE.

Analyser les tendances de la situation alimentaire revient en fait à analyser celles de ses éléments constitutifs, c'est-à-dire celles des besoins et celles des disponibilités.

L'évolution des besoins est influencée par celle des 4 facteurs : l'évolution de la population, l'évolution des revenus, les élasticités de la demande des produits au revenu et les élasticités croisées au prix des produits alimentaires.

De son côté, l'évolution des disponibilités est fonction de l'évolution de la production vivrière, de l'évolution des importations et de l'évolution des pertes. Les autres composantes des disponibilités sont négligeables au Burundi.

2.5.1. *Évolution de la demande.*

Par manque d'informations sur les élasticités par rapport aux prix l'évolution de la consommation sera fonction de celle de la population et de celle des revenus.

Selon le Ministère de l'Intérieur, la population a augmenté au rythme de 2,69% entre 1980 et 1984 ; ce taux sera de 2,96% entre 1984 et 1989 ; et pour la période du V^e plan quinquennal (1989-1992) on table sur un taux de 3,06%. En 1992, la population du Burundi serait de 5,8 millions soit une augmentation de 41% par rapport à celle recensée en 1979.

Les prévisions des planificateurs en matière d'accroissement des revenus retiennent un taux de 3,8% l'an jusqu'en l'an 2000, soit 6,8% du taux brut si on tient compte du taux de croissance démographique (en négligeant l'inflation). Bien que ce taux nous paraisse très ambitieux, on doit retenir qu'un accroissement de revenu va entraîner une hausse de la demande.

2.5.2. Évolution des disponibilités.

Le bilan du III^e Plan quinquennal (1978-1982) a montré que la production vivrière a décrue de 0,9% l'an. Mais pour la quinquennie 82-87, l'objectif du Gouvernement est de maintenir un apport de 2200 kcal/personne/jour ; cela signifie un taux de croissance de la production vivrière supérieur à 2,69% compte tenu de celui de la population. Il est très tôt pour faire le bilan du IV^e Plan, mais des échos laissent entendre un démarrage tardif ou non de certains projets programmés, d'où il est probable que l'on ne puisse atteindre les objectifs prévus en 1982. En tout cas, les tendances calculées par l'Université du Burundi, sur base de l'évolution des productions vivrières de 1970 à 1984 montrent que celles-ci n'apporteraient plus que 1710 kcal à la ration quotidienne d'une personne en 1992, soit 82% des apports de 1982.

L'évolution des importations sera influencée d'une part par l'évolution de la population urbaine et d'autre part par l'accroissement des revenus. Le Burundi a le privilège de connaître un faible taux d'urbanisation (5%), mais cet avantage risque de s'estomper si la population excédentaire résultant de l'accroissement démographique n'arrivait pas à être fixée dans le milieu rural. En outre, si les prévisions d'accroissement des revenus de 3,8% l'an se réalisent, l'élévation du niveau de vie provoquera une demande plus importante des produits de luxe (donc importés).

2.5.3. Projection du bilan alimentaire.

Le Tableau 5 compare l'apport nutritionnel en 1984 et en 1992 sur base de l'évolution de la population et celle de la production vivrière.

Ce tableau révèle que si les tendances actuelles ne sont pas inversées, la situation nutritionnelle se dégradera : en 1992, la ration quotidienne ne

pourrait plus satisfaire que 87% des besoins énergétiques par personne et par jour et la qualité de cette ration va se détériorer.

Comme la distribution des revenus est rarement égalitaire dans un pays, il y a des raisons sérieuses d'affirmer que des familles pauvres donc malnourries n'auront pas tendance à diminuer dans l'avenir.

Tableau 5

Apport nutritionnel au Burundi

	Énergie		Protéine		Lipide	
	kcal/hab/jour		g/hab/jour		g/hab/jour	
	1984	1992	1984	1992	1984	1992
Production vivrière	1990	1710	55,0	49,0	14,0	13,0
Élevage	38	38	2,6	2,6	2,8	2,8
Poisson	10	10	1,9	1,9	0,3	0,3
Huile de coton	4	4	0,0	0,0	4,2	4,2
Importations	98	98	2,4	2,4	2,0	2,0
Total	2140	1860	61,9	56,0	23,3	22,3

Source : D'HAESE, L. et al. (1986).

2.6. INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE.

L'analyse de la situation alimentaire actuelle et future prouve que la sécurité alimentaire pour tous n'existe pas au Burundi malgré qu'en moyenne l'équilibre global reste positif au niveau national. Même si l'on n'arrive pas encore à quantifier l'ampleur de cette insécurité alimentaire (en l'absence des recherches spécifiques dans ce domaine), on ne peut pas en nier l'existence.

Il faut donc promouvoir des interventions coordonnées pour arrêter une dégradation de la situation alimentaire et nutritionnelle au Burundi qui risque de se généraliser.

Ces interventions peuvent être envisagées dans le cadre d'une approche globale de la problématique alimentaire et nutritionnelle.

3. Les moyens disponibles et leur efficacité

En tant qu'approche intégrée, la stratégie alimentaire comprend des actions couvrant toute la chaîne alimentaire de la production agricole à la consommation et à l'absorption des nutriments par l'organisme humain. Par conséquent, nous apprécierons les moyens ainsi que les limites d'une stratégie alimentaire à chaque maillon de la chaîne.

3.1. AU NIVEAU DE LA PRODUCTION AGRICOLE.

Les produits alimentaires au Burundi proviennent dans leur majorité des exploitations familiales. La taille d'une exploitation moyenne est très petite (1 ha). L'activité agricole se déroule dans un environnement écologique rude (sols considérés comme très pauvres, relief très accidenté, ...) et socio-économique difficile (forte pression démographique, analphabetisme des paysans, habitat dispersé, insuffisance des cadres, pays enclavé, capacité de financement intérieur faible...). D'autre part, le niveau technologique de cette agriculture reste bas (rendements faibles).

Cependant, la répartition démographique montre que la population s'est localisée de préférence sur des terres à climat favorable (milieu salubre, bonne répartition des pluies au cours de l'année, températures clémentes, ...) et non sur celles intrinsèquement les plus aptes du point de vue pédologique. Ces terres et d'autres moins fertiles représentent, en 1982, 28% de l'ensemble utilisable pour l'agriculture, les pâturages et pour les boisements. Les 80% de ces disponibilités sont concentrés dans la frange est du pays. Avec la croissance démographique actuelle, cette disponibilité ne sera plus que de 22% en 1987 et des projections montrent que ces réserves seront totalement occupées en l'an 2000.

Un autre facteur sur lequel une politique de stratégie alimentaire peut compter reste l'importante réserve de main-d'œuvre engendrée par la forte croissance démographique. En 1982, on estime qu'il y avait un excédent de 37% de journées de travail par rapport aux besoins. La contrainte à relever à ce niveau est l'absence de formation de cette main-d'œuvre, souvent très jeune et mal encadrée.

Jusqu'à présent, le savoir faire existant dans le monde paysan a permis aux populations de faire reculer les prédictions apocalyptiques de famine généralisée au Burundi. C'est ainsi qu'on a observé des niveaux de vie comparables dans des régions apparemment riches en ressources naturelles et dans celles moins nanties. Malheureusement, plusieurs indicateurs montrent que la capacité d'adaptation d'un nombre croissant d'agriculteurs a atteint un seuil limite au Burundi. Parmi ces indicateurs, on peut citer le raccourcissement des périodes de jachère, la diminution des troupeaux de gros bétail, la substitution des cultures à haute valeur nutritionnelle (légumineuses, céréales) par des cultures à hauts rendements énergétiques seulement (tubercules).

La conjonction de ces éléments (réduction des terres cultivables, forte pression démographique, diminution de la capacité d'adaptation des paysans) indique qu'au niveau de la production agricole, l'option d'une stratégie

alimentaire sera d'intensifier (ou semi-intensifier) la production agricole dans des régions à faibles disponibilités en terres utilisables telles que Bututsi, Buyenzi, Bweru, Imbo, Kirimiro, Mugamba (Tableau 6). Ailleurs, on peut envisager la colonisation des terres vierges (Moso, Buragane, Buyogoma, Bugesera, Mumirwa), encore convient-il d'analyser le coût d'opportunité de déplacement des familles par rapport à celui d'intensification agricole dans les régions d'origine.

Tableau 6

Superficie agricole totale et terres encore disponibles pour l'agriculture (A), les pâtrages (P), et les boisements (B) en 1982

Région	Superficie terres	Terres utilisables par l'APB	Superficie agricole totale	Taux d'utilisation du sol (3 : 2)	Terres disponibles pour l'APB	
	1000 ha	1000 ha	1000 ha	%	(2-3) 1000 ha	(5 : 2) %
	1	2	3	4	5	6
Bugesera	194	168	121	72	47	28
Buragane	116	103	43	42	60	58
Bututsi	138	125	123	98	2	2
Buyenzi	208	188	182	97	6	3
Buyogoma	424	382	215	56	167	44
Bweru	242	207	157	76	50	24
Imbo	365	168	155	92	13	8
Kirimiro	281	251	246	94	15	6
Moso	291	258	86	33	172	67
Mugamba	250	204	155	76	49	24
Mumirwa	258	232	163	70	69	30
Burundi	2783	2286	1636	72	650	28

Source : IV^e Plan quinquennal 1982-1987, Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, p. 203.

3.2. AU NIVEAU DE LA COMMERCIALISATION.

Ce chaînon de la stratégie alimentaire comprend toutes les opérations intermédiaires entre le moment où un bien agricole est produit et le moment où il est consommé dans le ménage. Lorsqu'il n'est pas consommé directement, le produit agricole est stocké ou il est transformé. A chaque transformation, il y a de la valeur qui est ajoutée au bien. Et chaque nouvelle valeur ajoutée s'accompagne d'une création d'emplois. Le développement de ce chaînon permettrait aux populations en situation critique (sans terre ou celles

dont la terre ne permet plus une production alimentaire suffisante) de trouver un emploi, donc un revenu monétaire c'est-à-dire des moyens d'accéder à une bonne alimentation.

En 1982, le secteur agro-alimentaire représentait moins de 9% du PIB au prix du marché. Le faible développement de ce secteur secondaire est expliqué par la faible capacité de financement intérieur, mais aussi par manque de matières premières agricoles. En effet, l'agriculture burundaise reste dominée par l'autosubsistance et le taux de commercialisation de la production agricole ne dépasse pas 10% (grâce d'ailleurs aux cultures de rente).

La faiblesse des surplus explique celle de la commercialisation. Les raisons évoquées par les paysans pour rendre compte de leur manque de motivation pour accroître les surplus en vue de la vente sont les prix bas, les incertitudes au niveau de la commercialisation, et le manque d'opportunités pour échanger utilement leurs revenus monétaires contre des biens non agricoles. Bien qu'il ne faille pas négliger d'autres contraintes qui bloquent l'augmentation de la productivité vivrière (contraintes agronomiques, sociales, institutionnelles), il est clair que la rationalisation des circuits de commercialisation va avoir des effets positifs sur les dégagements des surplus agricoles.

Une condition nécessaire pour favoriser les échanges est l'existence des déséquilibres régionaux dans les productions agricoles. Chaque région naturelle dispose d'un potentiel différent qu'il importe de valoriser au mieux en la spécialisant dans les productions les plus adaptées à l'écosystème. Outre l'accroissement des surplus, la spécialisation régionale va favoriser la protection des ressources naturelles en éliminant les cultures marginales pour le milieu. Une autre raison qui soutient une idée de la spécialisation régionale est l'accroissement de la demande alimentaire des produits. Si toutes les régions atteignaient une autosuffisance, la seule demande proviendrait de la population urbaine estimée à 5%. Non seulement elle est très faible, mais en outre elle est en partie déjà servie par des importations alimentaires. De plus, la plupart des citadins situés en périphérie des villes, ou dans des quartiers pauvres sont souvent des «ruraux-citadins» avec des jardins agricoles pour l'auto approvisionnement. De sorte que le marché urbain disponible pour les produits de la campagne est bien en deçà de 5%. Avec la spécialisation régionale, on accroît le marché intérieur de chaque produit (même si l'on sait que les possibilités de substitution entre aliments sont importantes).

L'étude qualitative des flux des produits agricoles réalisés par BERGEN (1983) et les cartes des potentialités de chaque région donnent une orien-

tation sur les cultures à développer dans chaque région (voir travaux de l'ISABU).

On peut compter sur un réseau de transport relativement bon (292 km pour 1000 km²) et sur l'existence de nombreux points de vente éparpillés dans le milieu rural.

Par contre, il faut tout entreprendre dans la politique de stabilisation des prix agricoles (des produits vivriers) : créer une infrastructure de stockage, améliorer l'information commerciale de tous les agents économiques (surtout celle des producteurs), installer des industries de transformation, contrôle des marges de commercialisation, créer ou entretenir des pistes de desserte locale (désenclaver les exploitations).

3.3. AU NIVEAU DE LA CONSOMMATION.

Les actions de la stratégie alimentaire concernent l'éducation nutritionnelle et l'augmentation de la demande solvable.

Une éducation nutritionnelle est indispensable si des études *ad hoc* démontrent que la population peut assurer mieux ses besoins de subsistance avec des techniques différentes de nutrition (au niveau du choix des aliments, de leur combinaison dans les repas, des techniques de cuisson, ...). Des thèmes sur la santé (prévention des maladies, soins des enfants, ...) peuvent utilement compléter des thèmes nutritionnels.

Mais le problème crucial auquel doit s'attaquer une stratégie alimentaire est la pauvreté comme cause principale de la malnutrition. Sans pouvoir d'achat, des ménages pauvres seront dans l'impossibilité d'améliorer leur situation nutritionnelle même si des progrès significatifs ont été enregistrés au niveau de la production et à celui de la commercialisation. Un des grands problèmes du Burundi est le manque de possibilités d'emplois en dehors du secteur agricole. Un volet important de la stratégie doit concerner le développement de l'emploi rural non agricole en favorisant l'essor de l'artisanat et du secteur secondaire rural (petites industries rurales, activités de commerce, petits métiers divers, etc.). A long terme, ce réseau d'initiatives à l'échelle locale doit stimuler l'installation d'une infrastructure industrielle de plus grande envergure pouvant être concurrentielle sur le marché international.

3.4. PLACE DE LA COOPÉRATION EXTÉRIEURE ET DE L'AIDE ALIMENTAIRE.

La coopération extérieure joue et jouera un rôle important dans toute stratégie alimentaire au Burundi pour pallier l'insuffisance des moyens humains, matériels et financiers du pays.

Actuellement, l'assistance technique extérieure est concentrée en agriculture, qui est la principale activité économique du pays. La coopération bilatérale (belge, française, américaine, chinoise) est la plus nombreuse mais les organismes internationaux tels le PNUD, la FAO, la CEE, le BIT apportent également leur concours dans les domaines agricoles.

Au point de vue financier, la plupart des projets d'investissements sont soutenus par la coopération extérieure. Pour le IV^e Plan par exemple, il a été supposé que les investissements dans les projets gouvernementaux seront financés pour 58% par les aides extérieures et ceux des entreprises pour 53%.

Quant à l'aide alimentaire, le Gouvernement du Burundi ne veut pas devenir dépendant de l'aide ordinaire pour des raisons qui sont bien connues (solution à court terme, incertitude quant à l'approvisionnement à moyen et à long terme, dépendance politique et économique au pays donateur, modification des habitudes alimentaires, découragement de la production nationale). La seule demande de financement de l'aide alimentaire du IV^e Plan quinquennal concerne les produits agricoles qui ne peuvent pas être produits localement (huiles végétales, sucre, farine de froment, orge, lait en poudre, sel de cuisine). Ainsi en 1983/1984, les céréales livrées à titre d'aide alimentaire s'élevaient seulement à 7000 t, soit 3% de la production en céréales du pays et 1% des besoins énergétiques de la population. Par contre, l'aide d'urgence est souvent acceptée, comme ce fut le cas en 1984, à la suite de mauvaises récoltes, par le canal de l'aide américaine (cette aide a été commercialisée, sur décision du Gouvernement pour éviter des effets négatifs sur la production nationale). Cependant, l'aide alimentaire peut être utilisée comme instrument de développement lors de l'installation des populations sur des terres nouvellement colonisées (ex. dans le Mosso).

4. Axes d'intervention

Les axes d'intervention se situent aux trois niveaux de la stratégie alimentaire auxquels on doit ajouter un axe institutionnel ; nous allons analyser aussi l'effet des politiques macro-économiques sur la productivité en agriculture et terminer par un volet éducation-formation.

1. Au niveau de la production agricole, il faut une intensification de la production agricole dans les zones où la densité agricole est très élevée et une colonisation des terres neuves dans les régions avec terres abondantes. Des thèmes précis (liste non exhaustive) d'intensification porteront sur la création et la diffusion des variétés les plus productives et économies pour les sols, la mise au point des techniques de conservation et d'amélio-

ration de la fertilité des sols (lutte contre l'érosion, reboisement, chaulage, engrais organiques et minéraux, ...), la vulgarisation des meilleures techniques de plantations, le respect des densités et des périodes optimales de semis, l'introduction des produits phytosanitaires, etc. La colonisation des terres vierges est une façon de redistribuer des terres aux paysans qui n'en ont pas (ou pas assez). Le plus souvent, il s'agit des jeunes gens (20-30 ans) qui reçoivent un lopin de terre (*litongo*) de leurs parents après le mariage. Pour accéder à une exploitation plus grande, les jeunes couples doivent attendre le décès de leurs descendants. Dans les zones fortement peuplées, il faut encourager l'émigration de ces jeunes vers des régions où les terres sont plus abondantes.

2. Au niveau de la commercialisation, il faut encourager les échanges en favorisant la spécialisation régionale des productions et en prenant des mesures pour limiter les incertitudes liées à la commercialisation. Pour cela, il faut une organisation des circuits de commercialisation des principaux produits vivriers (haricot, banane, pomme de terre, manioc, maïs, viande) comme c'est le cas pour les produits de rente (café, coton, thé) avec une politique de stabilisation des prix (infrastructure de stockage, de transformation et de transport), une amélioration du réseau routier, une diffusion de l'information commerciale (émissions agricoles à la radio, TV rurale, ...).
3. Au niveau de la consommation, la stratégie alimentaire doit prévoir un volet éducation nutritionnelle mais surtout s'attacher à promouvoir l'emploi rural non agricole en faveur des familles en situation critique.
4. Pour réussir, la stratégie alimentaire a besoin d'un cadre institutionnel national regroupant plusieurs ministères en raison de son caractère multisectoriel. Actuellement, la politique de sécurité alimentaire semble relever uniquement du Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage (Direction générale de la Planification). A l'avenir, il faut envisager une sorte de Direction générale dépendant de la Présidence de la République et qui serait chargée de coordonner les actions en rapport avec la nutrition dans les ministères de l'Agriculture et de l'Élevage, de la Santé publique, des Affaires sociales, de l'Enseignement, de la Condition féminine et dans les SRD (Sociétés régionales de Développement). Cette Direction serait chargée de faire la synthèse de différentes approches de toutes les parties engagées dans la lutte contre la malnutrition.
5. La politique économique (facteurs macro-économiques) agit sur les performances agricoles de deux façons : action d'une part sur l'affectation sectorielle des ressources productives, d'autre part sur les prix réels payés

aux producteurs agricoles. Au Burundi, l'agriculture bénéficie de la priorité dans l'affectation des ressources productives (22,8% pour la période 1983-1987) ; par contre, au niveau des prix, les producteurs enregistrent des prix agricoles bas à cause des variations des taux de change (monnaie surévaluée favorisant les importations au détriment des exportations), des mesures de para-fiscalité élevée et de la politique de crédit non appropriée. Dans le cadre de la stratégie alimentaire, une attention doit être portée vers ces politiques qui peuvent décourager la production agricole.

6. Enfin toutes les actions envisagées doivent être accompagnées d'un effort d'éducation et de formation de la population pour aboutir à une mutation de la mentalité et augmenter la capacité d'assimilation (sélection et allocation) des innovations proposées.

Conclusions

Cette étude a montré que la République du Burundi n'a fait qu'une esquisse de la stratégie alimentaire à travers une définition trop globale des objectifs nutritionnels. Pour une définition plus précise, il faudrait une information supplémentaire sur les populations à risque et sur celles actuellement mal nourries.

A cette fin, on envisagera de mettre sur pied un cadre institutionnel qui soit capable de synthétiser, de concevoir, de coordonner, d'évaluer et d'ajuster toutes les actions présentes et à venir (intérieures et extérieures au pays) liées à la stratégie alimentaire et entreprises dans les différents organismes ayant les problèmes alimentaires et nutritionnels dans leurs attributions.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- BANQUE MONDIALE. 1985. Rapport sur le développement dans le monde. — Washington.
- BARIS, P., ZASLAVSKY, J. 1986. Le secteur vivrier au Burundi (situation actuelle et perspectives). — PNUD, Bujumbura.
- BERGEN, D. 1983. Contribution à la connaissance des régions naturelles du Burundi, flux des produits agricoles et leurs facteurs influents. — ISABU, Publication n° 6, n° 29 et n° 33, Bujumbura.
- LE COURRIER. 1984. Dossier : «Les Stratégies alimentaires».
- DEGAND, J. 1983. Quelle planification pour quel développement de l'agriculture ? Le cas du Burundi. — Louvain-la-Neuve.

- D'HAESE, L. *et al.* 1985. Étude multidisciplinaire des systèmes d'exploitation agricole dans la région d'Ijenda, Phase descriptive. — Tome 1, Université du Burundi, Bujumbura.
- D'HAESE, L. *et al.* 1986. Réflexions pour une stratégie alimentaire au Burundi. — Version provisoire, Université du Burundi, Bujumbura.
- GUILLAUMONT, P. 1983. L'action des politiques macro-économiques sur les prix réels payés aux producteurs agricoles dans les pays à faible revenu. — Note méthodologique, CERDI.
- MANYONG 'A MANYONG. 1986. Analyse des systèmes d'exploitation agricole de la crête Zaïre-Nil au Burundi. Le cas d'Ijenda. — Thèse, Louvain-la-Neuve.
- Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage du Burundi. 1982. IV^e Plan quinquennal 1982-1987. — Bujumbura.
- Ministère de l'Intérieur du Burundi. 1985. Population et IV^e Plan. — Bujumbura.
- Ministère à la Présidence chargé du Plan. 1984. Table ronde des aides extérieures. — Bujumbura.
- PULEY, H. & STAAZ, J., 1981. Food System Organization Problems in Developing Countries. — Michigan.
- SOUSBIE, A., DAVIES, S., TIBERGHEN, M. 1986. Mission d'étude du sous-secteur des cultures vivrières. — Rapport provisoire, PNUD, Bujumbura.

Séminaire

Original : Français

Stratégies alimentaires et nutritionnelles

Concepts – Objectifs – Pratique

(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)

Actes publiés sous la direction de

R. Delleré & J. J. Symoens

Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)

Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)

pp. 231-250 (1988)

LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU BURUNDI

PAR

Salvator SAHINGUVU *

Le Burundi est un pays essentiellement agricole dont plus de 90% de la population vit en milieu rural.

Sa superficie totale est de 27 834 km² dont 2610 km² couverts par les lacs. La population totale au 1^{er} janvier 1986 était estimée à 4 782 407 habitants.

Le Burundi est caractérisé par une croissance démographique élevée (2,96%) et une densité moyenne de 183 habitants au km² (Réf. publication du Département de la population).

Le taux d'exploitation des terres cultivables est au-dessus de 90% et les pâturages sont sensiblement réduits ce qui se traduit par une faible disponibilité des produits animaux.

La poussée démographique que connaît le Burundi exerce une pression de plus en plus grande sur les ressources alimentaires disponibles d'une part, et d'autre part elle a des conséquences néfastes sur la fertilité des sols et le régime des eaux.

Cette baisse de fertilité et la perturbation du régime des eaux sont le résultat d'une déforestation poussée ainsi que de l'utilisation des débris végétaux comme source d'énergie privant ainsi le sol de matières organiques nécessaires à la reconstitution de sa fertilité.

Grâce à son agriculture diversifiée, le Burundi a pu procurer les denrées nécessaires au maintien d'un équilibre alimentaire et nutritionnel relativement satisfaisant même si les carences en protéines animales et lipides tendent à

* Directeur général ; Direction générale de la Planification agricole et de l'Élevage, Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, B.P. 1850, Bujumbura (Burundi).

la détériorer. Le degré de couverture des besoins alimentaires est estimé à 102% (besoins énergétiques). La marge de 2% est visiblement faible et le moindre aléa climatique ou autre briserait cet équilibre.

Pour atteindre et maintenir la sécurité alimentaire, le Burundi a déclaré l'agriculture comme priorité des priorités. Une politique agricole a été mise sur pied axée sur l'autosuffisance alimentaire, le développement des produits d'import-substitution pour économiser les devises, le dégagement d'un surplus exportable ainsi que le développement des produits d'exportation pour générer des devises.

Cette décision du gouvernement du Burundi est un témoignage de sa volonté ferme d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie alimentaire appropriée.

La stratégie alimentaire est un instrument permanent de planification et de gestion du secteur alimentaire (agricole en général) pour assurer la cohérence des actions techniques, des investissements et de diverses politiques sociales et économiques, pour maintenir (et éventuellement améliorer) la sécurité alimentaire.

Ceci implique :

- Un système de planification permanent ;
- Un système institutionnel (services) capable de la mise en œuvre de la stratégie alimentaire nationale ;
- Une bonne utilisation des moyens humains et financiers ainsi que des infrastructures concernant la stratégie.

Pour assurer la sécurité alimentaire, il importe de distinguer les actions qui ont des effets à court terme de celles qui donnent des réponses à moyen et long terme.

Parmi les actions à court terme, l'application d'engrais, l'utilisation de semences améliorées et des produits phytosanitaires sont celles qui peuvent donner une augmentation rapide de la production.

De même, la récupération des pertes après récoltes (surtout pour les céréales et les légumineuses) peut augmenter à court terme les disponibilités alimentaires.

La mise en valeur des terres non encore cultivées peut être envisagée particulièrement comme une action de court terme. Une fois que des terres sont mises en valeur, la production augmente d'une façon immédiate, mais une mise en valeur organisée des terres nécessite des études, du financement, une structure organisationnelle qui risquent de retarder son démarrage. Une accélération de la mise en valeur des terres non encore cultivées, semblerait

être nécessaire pour servir de relais aux autres actions de court terme une fois que leur coût (surtout en devises) commence à être de plus en plus élevé.

Les aides alimentaires peuvent jouer un rôle important à condition de bien les utiliser. Autrement, elles risquent de concurrencer la production nationale (prix) ou de contribuer aux changements dans les habitudes de consommation de la population au détriment des produits locaux. Les aides alimentaires peuvent être envisagées positivement comme aides à certains groupes de la population (dits groupes vulnérables : enfants entre 1 et 5 ans, femmes allaitantes, etc.) pour pallier les effets d'une mauvaise distribution des produits alimentaires. En outre elles peuvent servir à constituer une réserve de sécurité alimentaire pour contrecarrer les variations de la production nationale, diminuant ainsi les fluctuations des prix des marchés.

Une mesure d'accompagnement concernant la sécurité alimentaire s'avère indispensable. Il s'agit d'un système de prévision des récoltes.

Un tel système peut être conçu par exemple au niveau administratif (ex. : la commune) avec des formulaires à remplir périodiquement par l'agronome responsable de façon à suivre l'évolution des variables intervenant dans la production (pluviométrie, aléas climatiques, détection des maladies, apparition d'insectes, etc.) permettant d'évaluer les résultats attendus de la récolte. Il est évident qu'un système pareil ne sera pas parfait dans l'immédiat, mais sera de plus en plus efficace avec l'expérience acquise.

D'autres actions auront des résultats dans le moyen et long terme (1990-2000). Ces actions devront être entamées tout de suite pour atteindre les résultats dans la période souhaitée. Il faut rappeler que la population à l'an 2000 sera d'environ 7 350 000 habitants (selon les données du Ministère de l'Intérieur), c'est-à-dire une croissance nette d'environ 2 750 000 habitants.

A terme, la pression démographique va pousser les populations à mettre en valeur toutes les terres encore disponibles. A partir d'une situation pareille, la seule solution sera l'augmentation de la productivité de la terre pour accroître la production. De ce point de vue, il faudra bien concevoir une politique technologique appuyée par une recherche appliquée, combinée avec une spécialisation régionale pour profiter au maximum des potentialités du pays.

Les actions avec des réponses dans le moyen et long terme sont multiples.

Pour la sécurité alimentaire (problème de disponibilité alimentaire et nutritionnelle), il est de toute convenance d'encourager la production de céréales (maïs, sorgho, riz, etc.), complémentaires en protéines avec les légumineuses (haricot).

L'intensification de la culture de soja, riche en protéines et lipides et d'une teneur supérieure en calories que le haricot, est aussi à encourager.

Les tubercules et les bananes vertes doivent être intensifiées car elles représentent les cultures de sécurité qui constituent un grenier naturel et qui fournissent un apport important en énergie.

Ces actions sur des cultures spécifiques doivent être accompagnées d'autres visant l'augmentation de la productivité.

L'application d'intrants agricoles et de mesures telles que l'utilisation de la fumure organique, compost, engrais vert, sont indispensables pour accroître la productivité. Bien entendu, une fois de plus, il faudra dans le moyen et long terme concevoir un système de vulgarisation capable de mettre en place les innovations nécessaires.

Le renforcement de la recherche agronomique est une condition *sine qua non* pour trouver constamment des innovations dans les divers domaines. Il faudra commencer à planifier la recherche en fonction de besoins d'une population en croissance, c'est-à-dire mettre en œuvre tous les moyens disponibles pour trouver des méthodes d'amélioration de la productivité, et ce qui est plus important, une croissance de la productivité compatible avec celle de la population.

La mise en valeur des marais non cultivés et l'irrigation des superficies cultivées (même au niveau de l'exploitation) seront des actions utiles dans l'augmentation de la productivité et de la production agricole. Un plan national à long terme pour la mise en valeur des marais et pour l'irrigation serait nécessaire dans le futur proche.

Enfin, la seule issue à long terme pour le développement du pays et pour assurer l'alimentation de la population, consiste à la création d'un secteur secondaire (industrie) et tertiaire (services), capable d'absorber la main-d'œuvre libérée par le secteur primaire et qui doit servir comme une demande effective à la production agricole, autrement on sera condamné à l'autosuffisance.

Pour ce faire, l'agriculture doit servir non seulement à la production de produits alimentaires, mais aussi à approvisionner en matières premières le secteur agro-industriel qu'il faudra développer en même temps.

L'harmonisation de ces actions avec une politique de commercialisation et de prix relatifs rémunérateurs pour les agriculteurs est aussi importante.

L'amélioration des échanges à l'intérieur et à l'extérieur du pays passe nécessairement par une telle politique.

Le Gouvernement du Burundi, conscient de l'importance vitale que revêt la sécurité alimentaire, accorde la priorité aux programmes de pro-

duction agricole dans le cadre de la politique de développement économique et social du pays.

L'État à travers son intervention directe ou d'appui, s'attèle donc à augmenter les disponibilités alimentaires pour répondre aux besoins croissants d'une population en croissance rapide.

Comme nous allons le voir ci-après, les actions menées ou programmées par le gouvernement de la République du Burundi pour la réalisation des objectifs décrits plus haut portent sur des interventions générales : la multiplication et la diffusion du matériel animal et végétal à haute potentialité de rendement, la protection et la restauration du sol par le reboisement, la création de haies anti-érosives, l'utilisation de fertilisants minéraux et organiques, la production végétale et animale, l'amélioration de l'alimentation du bétail et l'équilibre de la ration alimentaire par le développement des cultures maraîchères et fruitières ainsi que sur des programmes spécifiques touchant une culture déterminée comme :

- Le programme riz ;
- Le programme palmier à huile ;
- Le programme froment et maïs ;
- Le programme sucrier ;
- Le programme banane ;
- Le programme tubercules (cultures de soudure).

1. Développement des cultures vivrières

1.1. MULTIPLICATION ET DIFFUSION DES SEMENCES SÉLECTIONNÉES.

Depuis 1977, on s'est attelé à installer des centres de multiplication de semences sélectionnées pour mettre à la disposition des agriculteurs des variétés plus productives que les variétés traditionnelles.

Ce matériel végétal à haut rendement est le résultat de la recherche agronomique menée par un institut de recherche national «ISABU».

Pour essayer de saturer le pays en semences améliorées, les semences de base produites par l'ISABU sont multipliées par le Département de l'Agronomie et par le biais de structures existantes comme les communes, les projets et les sociétés régionales.

Malgré l'ampleur de ce programme et les moyens qu'on y a consacrés depuis ces 8 dernières années, nous ne pouvons actuellement diffuser auprès des producteurs qu'environ 1000 tonnes de semences sélectionnées ce qui permet de couvrir annuellement une superficie de 10 000 ha.

Pour pallier cette lacune, le gouvernement a donné de nouvelles orientations tendant à l'augmentation quantitative de ce matériel végétal à haute potentialité.

Il s'agit de la création d'un service national semencier chargé de superviser techniquement le programme de multiplication et la création de grands centres régionaux pouvant produire de grandes quantités de semences.

Les cultures touchées par ce programme sont : le haricot, le maïs, le blé, l'arachide, le soja, le petit pois, le riz, la pomme de terre, la patate douce et le manioc.

1.2. PROTECTION ET RESTAURATION DU SOL.

L'érosion et l'intensification excessive de l'agriculture sans apport d'éléments fertilisants ont provoqué une dégradation progressive de nos terres.

C'est ainsi que le gouvernement a pris des mesures importantes pour, d'une part, protéger le sol contre l'érosion par la combinaison du creusement des fossés anti-érosifs, l'amélioration des techniques culturales, le reboisement des crêtes et la plantation des herbes fixatrices sur les courbes de niveau et, d'autre part, restaurer sa fertilité par la remise en valeur des compostières et l'utilisation des engrains chimiques.

Un projet de démonstration et d'essai sur les engrains et leur utilisation rationnelle a été mis sur pied et il a donné des résultats satisfaisants sur les principales cultures vivrières. Il a permis de classer ces dernières suivant leur degré de rentabilisation des fertilisants minéraux dans les conditions spécifiques du Burundi.

Malheureusement, l'application de ces résultats se trouve limitée par le fait que les engrains chimiques coûtent cher en devises et les perspectives en matière de fertilisation restent principalement l'intégration agro-pastorale et l'utilisation des ressources locales disponibles (compostage, engrains verts, fixation biologique de l'azote, etc.).

1.3. PROTECTION DES VÉGÉTAUX.

Les maladies des plantes et les attaques au niveau des champs et des stocks réduisent considérablement les rendements et contrecalent ainsi les efforts déployés par les agriculteurs jusqu'à 30%.

C'est ainsi qu'un service de protection des végétaux vient d'être créé au sein du Département de l'Agronomie pour freiner ces pertes qui réduisent sensiblement les disponibilités alimentaires.

Il sera renforcé progressivement en moyens d'intervention et en personnel qualifié.

1.4. PROGRAMMES SPÉCIFIQUES À CERTAINES CULTURES ET À LA DIVERSIFICATION DES CULTURES.

Le développement et l'introduction de nouvelles cultures ont pour but d'une part, d'améliorer l'équilibre de la ration alimentaire (palmier à huile, arachide, soja, fruits et légumes) et d'autre part, de réduire les importations alimentaires.

1.4.1. *Développement du palmier à huile.*

Le palmier à huile est traditionnellement cultivé dans la plaine de l'Imbo-Sud (Rumonge - Nyanza-Lac) bien que son aire de culture peut s'étendre sur l'Imbo centre et l'Imbo-Nord.

Une société de développement a été créée à Rumonge et dans le domaine du palmier à huile, elle va procéder à la reconversion des anciennes palmeraies peu productives et à leur remplacement par des variétés à haut rendement en huile.

Cette action portera sur 4700 ha qui donneront 12 000 tonnes d'huile en année de croisière (1992) contre les 1600 tonnes actuellement produites.

Si les propositions d'études en cours sont concluantes, il est envisagé la possibilité d'installation de 5000 ha de palmier à huile dans d'autres régions écologiquement favorables à cette culture.

1.4.2. *Développement du soja et de l'arachide.*

Pour contribuer à la réduction de déficit en lipide de la ration alimentaire de notre population, nous faisons des efforts pour l'extension et l'intégration de l'arachide et du soja dans les systèmes de production traditionnels.

Par sa richesse en protéines, le soja contribuera énormément dans l'amélioration qualitative de la ration alimentaire.

1.4.3. *Développement des cultures maraîchères et fruitières.*

Les actions de vulgarisation et de développement des cultures maraîchères et fruitières sont axées sur l'installation des champs de démonstration en milieu rural, la diffusion des variétés testées, la mise sur pied d'un circuit de distribution des semences et le soutien aux regroupements en coopératives de production.

L'incidence du développement de la production des fruits et légumes est double, à savoir l'amélioration qualitative de la ration alimentaire comme principale source de vitamines et l'augmentation des revenus des paysans grâce à la commercialisation (au Burundi ou à l'étranger) du surplus de production.

Dans le cadre du programme fruitier, un accent particulier est mis sur l'amélioration de l'avocatier par greffage sur porte-greffes lanaux des greffons de cultivars importés caractérisés par une teneur élevée en lipide, un noyau réduit et une chair épaisse.

1.4.4. *Programme riz.*

Actuellement, le riz est cultivé sur environ 5000 ha dont 2000 ha irrigués et 3000 ha de riz pluvial qui donnent une production annuelle de 10 000 tonnes de paddy.

Compte tenu des rendements importants que peut donner la combinaison d'une riziculture irriguée avec des variétés à haute potentialité de production, le Gouvernement a entrepris l'aménagement d'un autre périmètre irrigué (dans l'Est-Mpanda Imbo qui couvrira 2000 ha).

On a également introduit une variété qui donne 7 tonnes de paddy à l'hectare (C.R. 1009).

Des études d'irrigation de l'Imbo-centre par les eaux de la rivière Kagunuzi sont en cours et pourront permettre la mise en valeur de \pm 14 000 ha de riz irrigué.

En plus de ces périmètres irrigués, le riz pluvial et le riz des bas-fonds sont en train de connaître un développement important et soutenu dans le pays. Des efforts sont déployés dans l'aménagement convenable des marais et la sélection de variétés de riz plus résistantes aux basses températures des bas-fonds, ce qui permettra une augmentation sensible de la production du riz.

1.4.5. *Programme froment et maïs.*

Pour accélérer l'augmentation de la production de blé et de maïs, un projet a été lancé en 1983 («le projet de cultures villageoises en haute altitude CVHA») avec comme objectif de porter la production de blé à 15 000 tonnes contre 7000 tonnes actuellement produites et de développer la culture du maïs, principales céréales de la région.

Le projet CVHA atteindra ces objectifs grâce à la fourniture de semences plus productives, à la distribution des engrains, à l'amélioration des techniques culturales et à un encadrement serré de la population.

Le développement de ces céréales permettra de réduire leur importation et d'approvisionner la Minoterie de Muramvya installée dans la zone du projet.

1.4.6. *Cultures vivrières de soudure ou d'inter-saison.*

Il s'agit des cultures qui résistent à des déficits hydriques occasionnés par de petites sécheresses. Actuellement, il s'agit surtout du manioc, patate douce et colocose.

Elles sont cultivées presque tout le long de l'année agricole et leur récolte est également échelonnée dans le temps pour suppléer à l'alimentation des populations en attendant la récolte des cultures saisonnières ou en cas de petite sécheresse qui compromet les rendements des autres cultures.

1.4.7. *La banane.*

Le bananier contribue à un apport de calories important avec les bananes légumes mais la situation actuelle de cette culture montre une tendance de colonisation des terroirs à bananiers par la banane destinée à la fabrication de la bière (vin de banane) soit 80% de la production annuelle estimée à 1 100 000 tonnes de bananes vertes.

Des thèmes de vulgarisation visant une culture rationnelle du bananier sont en cours d'élaboration dans les sociétés régionales de développement (SRD Kirimiro, SRD Buyenzi) et seront étendus sur le reste du pays par les services de vulgarisation :

- Équilibre entre la production de la banane légume et la banane à bière ;
- Association lutte anti-érosive et culture du bananier ;
- Culture du bananier en bandes pour une exploitation rationnelle du sol (association des cultures).

Notons qu'un programme de recherche sur le bananier est en cours d'élaboration à l'IRAZ (Institut de Recherche Agronomique et Zootechnique) dont le siège est au Burundi dans le cadre des Pays des Grands Lacs et il est à espérer que des cultivars ou variétés plus productives et plus résistantes aux maladies pourront être mis à la disposition des agriculteurs des 3 pays (Burundi, Rwanda et Zaïre) dans un avenir relativement proche.

1.5. ACTIONS SPÉCIALES EN FAVEUR DE L'AUGMENTATION DE LA PRODUCTION VIVRIÈRE.

1.5.1. *Irrigation et drainage.*

L'irrigation et le drainage jouent un grand rôle dans l'augmentation de la production, soit par l'amélioration des rendements, soit par l'augmentation

des surfaces exploitées et cultivées, soit par le fait que par irrigation ou drainage on peut pratiquer sur un même terrain une double culture par an, etc.

La superficie agricole qui pourrait bénéficier de mesures visant à maîtriser l'eau est évaluée à 200 000 ha (marais à drainer et plaines à irriguer).

A cause de moyens limités, les superficies qui bénéficieront de l'irrigation et du drainage ne dépasseront pas 8000 ha en 1987.

En effet, le coût moyen de l'installation des infrastructures d'irrigation est estimé à 400 000 FBu/ha et celui du drainage d'un ha de marais est estimé à 150 000 FBu, en y ajoutant 5% du montant des investissements comme frais d'entretien on constate que les montants nécessaires sont très élevés.

Dans le domaine de l'irrigation à grande échelle, des études sont en cours pour déterminer les zones qui peuvent justifier une exploitation rentable mais la priorité dans l'exécution sera accordée aux terrains se trouvant dans les régions surpeuplées et où la population a un besoin pressant de l'extension des terres cultivables.

Notons que l'irrigation à petite échelle est actuellement exécutée par la population locale dans les zones non marécageuses situées au bas des collines qui peuvent être dominées par un canal à faible pente alimenté par une prise simple sur un cours d'eau. Cette pratique nécessite très peu d'investissement.

Les techniciens du Département du Génie rural sont chargés d'identifier de tels sites et d'encadrer les populations concernées dans l'exécution des travaux d'irrigation à petite échelle.

Quant au drainage des marais dont la superficie totale est estimée à 110 000 ha dont plus de la moitié n'est pas mise en valeur, l'objectif à long terme est d'installer des infrastructures qui protègent contre les inondations et permettent de maîtriser la nappe phréatique assurant l'alimentation en eau des cultures tout au long de l'année.

A court terme, les actions menées sont :

- Procéder à l'inventaire des marais et les classer selon leur utilisation optimale ;
- Délimiter les marais aptes à la rotation cultures vivrières/riz ;
- Augmenter la production des marais avec un minimum de moyens tout en respectant leur équilibre écologique fragile ;
- Élaborer des études et réaliser des projets pilotes pour expérimenter des aménagements complets.

1.5.2. *Mécanisation agricole.*

Pour permettre au paysan d'améliorer ses conditions de travail et sa productivité, des projets et programmes de mécanisation sont en exécution dans les différents projets, sociétés régionales et services pour ce qui est du développement de la traction bovine, et dans un Office de Mécanisation agricole pour la culture motorisée (ONAMA).

Dans les conditions actuelles du Burundi (conjoncture économique, coût du carburant, coût des pièces de rechange et le morcellement des parcelles), un accent particulier est mis sur la culture avec traction animale. Cette action qui a démarré dans la plaine de l'Imbo (SRDI, DOGERCO Nyanza-Lac) et à Kinginya va se généraliser partout où les terrains s'y prêtent et où la population manifestera une réceptivité de cette nouvelle technique.

2. Développement de l'élevage, de la pêche et de la pisciculture

2.1. DOMAINE DE L'ÉLEVAGE.

L'analyse de la situation de l'élevage au Burundi ces dernières décennies montre que la production animale est en régression.

Au cours des années 60, on évaluait le nombre total des bovins à 600 000 têtes tandis qu'actuellement les statistiques nous montrent que l'effectif des bovins est estimé à 500 000 têtes.

De très basses consommations de produits d'origine animale confirment cette inquiétante situation (9 litres de lait et 4,5 kg de viande par tête d'habitant et par an), qui a pour causes principales :

- La pression démographique qui provoque une diminution et une dégradation des pâturages ;
- La dégénérescence des races locales dont le potentiel de production est devenu trop bas ;
- La prolifération des maladies du bétail ;
- Le manque d'infrastructure sanitaire suffisante ;
- Le manque de cadre technique et de personnel d'encadrement.

Pour redresser cette situation, le Gouvernement du Burundi a initié et lancé des projets d'améliorations de l'élevage bovin dans les régions pastorales du Bututsi et du Mugamba avec comme actions principales :

- L'aménagement des pâturages naturels ;
- Le développement des cultures fourragères ;
- Le croisement de la race locale avec des races plus performantes (laitières) ;
- La mise en place des infrastructures sanitaires suffisantes.

L'impact de ces projets n'a pas été à la hauteur des espoirs du moins en matière de production laitière. Ceci à cause du faible potentiel du croisé Ankole-Sahiwal.

Le croisement avec des races taurines à haut potentiel laitier a déjà commencé et devrait assurer à moyen terme une augmentation de la production laitière grâce à son extension progressive dans les zones les mieux encadrées des projets d'élevage.

Des fermes modernes ont été créées pour fournir du lait aux zones urbaines. Certaines sont déjà en fonctionnement et d'autres sont en instance de démarrer (Gifurwa, Sab, Randa, Karuzi, Ruyange et Vyuya).

Dans les régions surpeuplées où les pâturages sont presque inexistant, le Burundi prévoit de développer le petit élevage. C'est ainsi que le projet d'introduction et de diffusion de la chèvre laitière dans les provinces de Ngozi et Kayanza aboutit à des résultats très satisfaisants.

L'élevage du porc, de la volaille et du lapin va être encouragé pour permettre la revalorisation des sous-produits agricoles et la production de protéines animales à bon marché.

Pour permettre le développement de l'élevage, nous devons continuer à mettre l'accent sur :

- La multiplication et la diffusion des cultures fourragères pour améliorer l'alimentation du bétail ;
- L'intégration de l'élevage et de l'agriculture pour une rentabilisation optimale de notre patrimoine sol ;
- La recherche du bétail performant et mieux adapté aux conditions du pays ;
- L'amélioration de la santé animale.

2.2. DOMAIN DE LA PÊCHE ET DE LA PISCICULTURE.

Les eaux burundaises du lac Tanganyika couvrent 200 000 ha, et celles des lacs intérieurs 15 000 ha.

Les potentialités de la production des eaux burundaises sont estimées à plus de 25 000 tonnes de poissons par an alors que la production actuelle oscille aux alentours de 14-15 000 tonnes par an.

Pour profiter de la potentialité des eaux burundaises en production de poisson, un «Service pêche» a été mis sur pied au sein du Département des Eaux et Forêts.

Ce service est chargé d'inventorier les potentialités des lacs, les espèces de poissons ; les périodes de migration et d'autres renseignements nécessai-

res à l'amélioration de la production et à l'exploitation rationnelle du poisson des eaux burundaises.

Il s'est également proposé d'opérer la remise en état de nombreux étangs piscicoles abandonnés et la création de nouveaux aménagements piscicoles à travers le pays.

Un effort a été consenti dans la fourniture du matériel de pêche aux pêcheurs artisanaux.

3. Développement des cultures de rapport

Les principaux produits agricoles d'exportation sont le café, le thé et le coton.

La part du café reste prépondérante (90% des ressources en devises) malgré les efforts de diversification entrepris depuis de nombreuses années pour développer la culture du thé et du coton et plus récemment celle du quinquina.

3.1. LE CAFÉ.

Le programme de relance café démarré en 1977 est axé sur le remplacement de vieux cafétiers par de jeunes plus productifs et sur la densification des cafetières (densité passe de 1600 à 2000 pieds à l'ha).

Ce programme devrait permettre au Burundi de maintenir le niveau de la production du café marchand à plus de 40 000 tonnes par an.

Une action principale a été entreprise : elle vise l'amélioration de la qualité du café par la remise en état des centres de dépulpage, la construction des usines de lavage dans les régions à potentialité de production élevée (Ngozi, Kayanza, Kirunda), ainsi que par l'application des techniques culturales appropriées et les traitements phytosanitaires adéquats.

3.2. LE THÉ.

Le thé est le deuxième produit agricole d'exportation par ordre d'importance au Burundi.

L'Office du Thé au Burundi (OTB), société chargée du développement et de la commercialisation de cette culture, a déjà mis en place 4921 ha dont 1734 ha en blocs industriels et 3178 ha en plantation familiale (1985).

La production actuelle (1985) des 4 usines existantes (Tora, Téza, Remera, Jenda) est de 3900 tonnes de thé sec par an et le IV^e plan quinquennal (1983-1987) prévoit une production de 4500 tonnes de thé dans les régions à haute potentialité théicole (Muramvya, Tora Gisozi,

Remera, Jenda) ainsi qu'à la construction d'une autre usine de thé à Buhuro (Province Cibitoke) et une plantation de 600 ha dans la même région.

3.3. LE COTON.

La production du coton est destinée en partie à l'exportation et en partie à l'approvisionnement du complexe textile de Bujumbura (COTEBU).

L'encadrement des cultivateurs et la fourniture des intrants et produits phytosanitaires du coton sont confiés à une société d'État (COGERCO).

La même société assure l'achat du coton graine, l'usinage et la commercialisation du coton fibre.

Jusqu'à présent, la culture du coton était limitée dans la plaine de l'Imbo mais des actions ont déjà été entreprises pour étendre cette culture dans les régions de Nyanza-Lac et du Mosso.

Un accent particulier a été mis sur la sélection de variétés à potentialité élevée : c'est ainsi que la variété Reba-B 50 actuellement diffusée sera remplacée par la variété Pan 575 déjà introduite au cours de la campagne agricole 84-85 sur 500 ha dans l'Imbo.

Les superficies emblavées (1984-1985) en coton sont de l'ordre de 6500 ha avec une production estimée à 7000 tonnes de coton graine soit 2500 tonnes de coton fibre.

La COGERCO a comme objectif la production de 10 000 tonnes de coton graine et 3000 tonnes de coton fibre et cet objectif sera atteint grâce à la réalisation du projet de relance cotonnière principalement par :

- L'intensification des techniques culturales ;
- L'introduction de nouvelles variétés ;
- L'utilisation systématique des appareils ULV en remplacement du traitement phytosanitaire aérien ;
- L'introduction de la culture attelée ;
- La réorganisation du système de commercialisation ;
- La construction d'une nouvelle usine pour améliorer et moderniser l'usinage du coton.

3.4. AUTRES PRODUITS D'EXPORTATION OU D'IMPORT SUBSTITUTION.

Le Burundi, conscient de la vulnérabilité de son secteur d'exportation qui repose uniquement sur 3 produits (café, thé, coton), poursuit une politique de diversification des produits exportables :

- Relance de la plantation du quinquina sur 1000 ha ;
- Introduction de nouvelles cultures d'exportation comme le pyréthre, etc. ;

- Le développement de la culture du tabac ;
- Production locale du sucre pour réduire les dépenses en devises (la Société Sucrière du Mosso chargée du développement et de la production du sucre a déjà été mise sur pied et les plantations de canne à sucre déjà entamée) ;
- Production des huiles végétales, etc., toujours dans le souci d'économiser les devises actuellement dépensées pour l'importation de denrées alimentaires.

4. Programme de reboisement et mise en valeur des boisements existants

Le reboisement pour la protection des sols et la production du bois de chauffage et du bois d'œuvre constitue un élément important dans la stratégie alimentaire.

En effet, la pression démographique que connaît le Burundi a provoqué la destruction des forêts pour dégager des terres pour l'agriculture et satisfaire les besoins en bois de chauffage et de construction. Il s'en est suivi une baisse considérable de la fertilité des sols laissés ainsi dénudés et soumis à l'érosion tant éolienne que pluviale.

La disparition progressive des forêts a également conduit à l'utilisation des résidus de récoltes pour la production de l'énergie privant ainsi le sol de matière organique fertilisante.

Les objectifs à atteindre sont donc :

1. La protection et la conservation du patrimoine sol ;
2. L'autosatisfaction des besoins en produits forestiers ;
3. La protection des forêts naturelles et l'amélioration de l'exploitation des boisements.

Depuis 1976 un effort particulier de reboisement a été consenti et a porté sur un total de 41 000 ha de plantations (1985).

Les nouvelles plantations vont se faire au rythme d'environ 4000 ha/an jusqu'à ce qu'on atteigne à long terme 300 000 ha de boisements créés.

Étant donné le coût élevé des boisements en blocs industriels, on favorisera les plantations individuelles par la fourniture des plants en milieu rural, un encadrement adéquat et une organisation de la filière de commercialisation des produits forestiers.

Les activités forestières devront se faire en harmonie avec l'agriculture (agroforesterie) pour une utilisation rationnelle des terres et un meilleur équilibre agro-pastoral.

La politique de protection des crêtes dénudées et des bassins versants sera poursuivie.

5. Actions d'appui à la production agro-sylvo-pastorale et à l'encadrement du milieu rural

Pour réussir une exécution convenable de sa politique de développement agro-sylvo-pastorale, le Gouvernement a encouragé quatre secteurs importants à savoir :

1. Le secteur de la recherche agricole ;
2. Le secteur de la formation ;
3. La mise sur pied d'une structure d'encadrement connue sous le nom de Société Régionale de Développement intégré «SRD» ;
4. Politique des prix et développement du circuit de commercialisation.

5.1. LA RECHERCHE AGRICOLE.

La recherche agricole est un support incontestable et indispensable de toute action de production, c'est l'épine dorsale de tout développement agricole.

5.1.1. *Au niveau national.*

Au niveau national, l'Institut des Sciences Agronomiques du Burundi (ISABU) a été créé en 1926.

Malheureusement, cet Institut a d'abord concentré ses efforts sur les cultures d'exportation pour approvisionner la métropole, délaissant ainsi le domaine de la production vivrière et l'élevage.

Depuis 1970, l'ISABU s'est intéressé aux principales cultures vivrières en relation avec le démarrage d'importants projets d'augmentation de la production vivrière.

Avec la décision du Gouvernement de réorienter la recherche à l'ISABU qui est passée d'une recherche fondamentale à une recherche à prédominance appliquée, cet Institut est en mesure de fournir des variétés adaptées aux différents altitudes et écosystèmes.

La recherche sur les variétés performantes, sur les contraintes à la diffusion de nouvelles techniques de production, sur les moyens adéquats pour les surmonter continue à être menée.

L'augmentation de la population accroît la pression sur les ressources physiques actuelles du Burundi, c'est pour cela que l'ISABU doit tout mettre

en œuvre pour promouvoir une nouvelle technologie capable de résoudre les problèmes liés à la production agricole en tenant compte des ressources que le Burundi peut mobiliser.

Un accent doit être mis sur la recherche, les systèmes de production, la protection et la restauration du sol, l'intégration agriculture-élevage, l'agroforesterie, etc.

5.1.2. Au niveau régional.

Conscients de l'importance que revêt la recherche dans le développement et soucieux de rentabiliser les ressources disponibles par la coordination des activités de recherche au niveau régional et la circulation scientifique, les éminents Chefs d'État des Pays des Grands Lacs (Burundi, Rwanda, Zaïre) ont décidé en 1972 de créer l'Institut de Recherche agronomique et zootechnique (IRAZ) dont le siège est à Gitega au Burundi.

5.2. LA FORMATION AGRO-SYLVO-PASTORALE.

Pour assurer l'encadrement des populations agricoles, le Gouvernement du Burundi déploie des efforts soutenus pour la formation des techniciens de différents niveaux.

- a) Les cadres de conception (ingénieurs agronomes) sont formés à l'Université du Burundi. Malheureusement les lauréats de ce niveau sont encore peu nombreux et nous devons avoir recours à des experts étrangers dont les coûts sont élevés. D'autre part, des disciplines importantes pour le Burundi, comme le Génie rural, la Foresterie ne comptent presque pas de cadres nationaux, notre Université n'ayant pas encore atteint son plein épanouissement.
- b) Depuis 1981, un Institut Supérieur d'Agriculture a été créé pour former des ingénieurs techniciens (niveau A1) qui servent de charnière entre le cadre de conception et le cadre d'exécution. Ils sont recrutés après les humanités et sont formés pendant 4 ans. Les premiers lauréats ont été diplômés en octobre 1985. Ces techniciens vont épauler les responsables des projets et programmes dans la conduite des travaux de réalisation, leur permettant ainsi de dégager le temps nécessaire à l'organisation et à la coordination des activités de développement.
- c) Au niveau du cadre d'exécution, nous distinguons deux catégories d'agents :
 - La catégorie des A2 qui sont formés à l'Institut Technique Agricole du Burundi (ITAB) dont le niveau de recrutement est la 10^{ème} année

réussie, avec une durée de formation technique de 4 ans au terme desquels les lauréats obtiennent un diplôme de techniciens agronomes, techniciens de production et Santé animale ou techniciens des Eaux et Forêts.

- La catégorie des A3 qui sont formés dans 4 écoles de vulgarisateurs agricoles (Kisozi, Ruvyironza, Kigamba, Gihanga). Le degré de recrutement est aussi la 10^{ème} année mais ils n'ont que 2 années de formation technique.

Les techniciens A2 sont généralement affectés à la tête des communautés tandis que les vulgarisateurs A3 sont responsables des zones communales. Tous ces Instituts et Écoles sont sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, principal utilisateur des lauréats issus de la Faculté des Sciences agronomiques de l'Université du Burundi qui relève du Ministère de l'Éducation nationale.

- d) Une autre forme de formation vise le recyclage des agents de terrain pour le maintenir au courant des nouvelles techniques et acquis vulgarisables de la recherche. L'organisation des séminaires de formation tend à se généraliser mais souffre encore d'un manque d'infrastructures d'accueil suffisantes et appropriées dans les différentes régions du pays.

5.3. NOUVELLES STRUCTURES D'ENCADREMENT.

Le Gouvernement du Burundi a mis sur pied de nouvelles structures d'encadrement du milieu rural connues sous le nom de Société Régionale de Développement (SRD).

Ces sociétés sont destinées à l'amélioration, dans une région naturelle (écologique) donnée, des systèmes de production dans leur ensemble y compris leur environnement socio-économique.

Elles ont été conçues en tant que structures de gestion pour assurer la coordination de toutes les activités intéressant l'accroissement de la production agricole et des revenus des paysans ainsi que l'amélioration des infrastructures économico-sociales de leurs zones d'intervention (construction des écoles, des dispensaires, adduction d'eau, amélioration de l'habitat, création des pistes de pénétration, etc.).

Les principales SRD déjà en fonctionnement sont au nombre de 4 (SRD Imbo, SRD Kirimiro, SRD Buyenzi, SRD Rumonge). D'autres sont à l'étude ou en instance de recherche de financement.

5.4. POLITIQUE DES PRIX ET DÉVELOPPEMENT DU CIRCUIT DE COMMERCIALISATION.

Pour encourager les agriculteurs et éleveurs à produire plus, le Gouvernement applique une politique de fixation de prix rémunérateurs. Cette politique a déjà touché certaines denrées comme le riz, le lait, ainsi que les cultures industrielles et il est prévu de l'étendre progressivement aux autres produits agricoles.

Une autre action entreprise par l'État pour catalyser les productions est l'amélioration du circuit de commercialisation ainsi que la construction des principaux axes routiers reliant les différentes régions naturelles du pays favorisant ainsi les échanges inter-régionaux des produits vivriers et autres.

En outre, des infrastructures de stockage des produits vivriers ont été mises sur pied et des projets d'amélioration des greniers familiaux sont en cours d'exécution.

Actuellement, trois circuits de commercialisation des produits vivriers sont en vigueur au Burundi à savoir : les Sociétés d'État, les coopératives encadrées techniquement par le Ministère du Développement rural et les privés.

En vue d'inciter la population rurale à adopter les nouvelles techniques agro-pastorales, des concours entre agriculteurs et éleveurs sont organisés annuellement et des prix distribués aux meilleurs agriculteurs et éleveurs des différentes provinces du pays. Ces prix sont essentiellement donnés en nature (engrais chimiques, matériel oratoire, concentrés et sels minéraux pour le bétail, matériel de pulvérisation des champs et des animaux, etc.).

6. Les Programmes nutritionnels

En plus des projets et programmes entrepris par le Gouvernement pour l'amélioration de la production quantitative et qualitative des denrées alimentaires, des actions de formation de la population sont menées spécialement dans les centres socio-éducatifs (relevant du Ministère des Affaires sociales), dans les coopératives (relevant du Ministère de Développement rural) et dans les centres de santé (relevant du Ministère de la Santé publique).

Il s'agit principalement de :

- a) S'assurer la promotion sociale de la population au moyen de l'éducation et de la formation ;
- b) Améliorer les habitudes alimentaires et culinaires par l'éradication des lacunes et tabous constatés dans la consommation de certains produits alimentaires ;

- c) Mener des campagnes nutritionnelles sur des thèmes comme :
- La culture du soja, des légumes et des fruits et leur utilisation dans l'équilibre de la ration alimentaire ;
 - Hygiène alimentaire et eau potable ;
 - L'élevage familial du petit bétail comme source de protéine animale, etc.

En aval de la production agricole, les programmes de formation de la population rurale sont d'une importance capitale. En effet, les produits alimentaires peuvent être disponibles en quantité et en qualité suffisantes, mais leur mauvaise combinaison au moment de l'utilisation provoque des carences graves. Les actions de production et de formation doivent en conséquence être menées d'une façon harmonieuse.

7. Importation et aide alimentaire

Malgré les efforts déjà consentis par l'État pour substituer les importations des denrées alimentaires par des productions locales, certains secteurs accusent encore des faiblesses, ce qui oblige le Gouvernement à recourir aux importations soit par achat direct soit par le biais des dons ou aide alimentaire.

Les secteurs touchés par les importations et l'aide alimentaire sont principalement les produits laitiers, les viandes, le sucre, les huiles végétales, la farine de blé, le riz, le malt, etc.

Au Burundi, l'aide alimentaire est considérée comme un élément très utile pour assurer l'alimentation des populations en cas de catastrophe naturelle ou de pénurie saisonnière aiguës, car elle permet d'éviter des souffrances atroces aux populations menacées par la famine. Elle ne peut toutefois faire l'objet d'une politique délibérée d'un pays. Elle doit par conséquent être ponctuelle et n'intervenir qu'à titre exceptionnel. Quand l'aide devient indispensable, elle est utilisée pour accroître la production locale et elle est associée à des programmes de développement rural en général et de développement agricole en particulier. (Ex. : création des voies d'accès, programme de reboisement, programmes de formation, programmes de déménagement des populations des zones surpeuplées vers les zones moins peuplées, etc.).

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 251-259 (1988)

Original : Anglais

LE CAS DU GHANA

PAR

P. von BLANCKENBURG *

Remarque préliminaire

Ce rapport se base sur plusieurs études préparées en 1984 et 1985. Cela signifie que les données les plus récentes se rapportent à l'année 1984. Le rapporteur n'a pas connaissance des nouveaux développements qui peuvent avoir été réalisés en 1985 et 1986.

1. Concepts

L'économie du Ghana est basée sur l'agriculture. Le développement agricole et rural occupe une place centrale dans la politique de développement. Au cours de ces dernières années, après une longue période de «politiques et de stratégies gouvernementales inadéquates» [4, p. 3] **, de nouveaux efforts ont été consentis en vue de formuler une politique agricole. Cette politique tente de prendre en considération les expériences des 10 dernières années pendant lesquelles la situation économique du pays s'est dégradée. Elle vise également à modifier le cours des événements vers une amélioration.

Le document officiel le plus récent est l'article «La Politique agricole du Ghana, Plan d'Action et Stratégie 1984-1986» publié en avril 1984 [4]. Cet article s'inscrit parfaitement dans le cadre du Programme de Relance économique, soumis au Groupe consultatif en 1983. Cependant, il ne traite

* Professeur à la Technische Universität Berlin ; Institut für Sozialökonomie der Agrarentwicklung, Podbielskiallee 64, D-1000 Berlin 33 (R.F.A.).

** Les chiffres entre crochets [] renvoient aux références, pp. 258-259.

pas en détail du secteur du cacao qui joue un rôle essentiel dans l'économie ghanéenne. La raison en est que ce n'est pas le Ministère de l'Agriculture, auquel s'adresse ce document, mais le Conseil du Cacao qui est responsable de l'économie du cacao.

Le Ministère de l'Agriculture s'occupe des politiques alimentaires, du développement des cultures industrielles et des aspects généraux du développement agricole. Le terme de «politique alimentaire» est fréquemment utilisé et réfère d'une manière générale à la production alimentaire et ses éléments techniques et institutionnels. La distribution et la consommation de nourriture ne font pas partie de ce concept de politique alimentaire. Une stratégie alimentaire et nutritionnelle, qui traite également de la place occupée par la sécurité alimentaire dans le planning de développement établi par le Gouvernement, des aspects de la distribution, des politiques en rapport avec la nutrition ainsi que des instruments des secteurs non agricoles, n'a, à ma connaissance, encore jamais été formulée.

2. Situation alimentaire et nutritionnelle

La situation alimentaire et nutritionnelle au Ghana laisse beaucoup à désirer. Entre 1974 et 1983, la production alimentaire n'a cessé de diminuer : en 1983, elle était 25% plus faible qu'en 1974. Le Gouvernement devait importer des quantités considérables de produits alimentaires en dépit d'une balance de paiements catastrophique. Les bilans de la FAO montrent pour le Ghana une production énergétique par habitant et par jour de 1657 calories pour la période 1980-82. C'était la production la plus faible dans toute l'Afrique à cette époque [3]. Les terribles sécheresses de 1982 et 1983 ont largement contribué au déclin de la production alimentaire. «Le taux d'autosuffisance alimentaire qui était de 83% en 1966 était tombé à 60% en 1982» [2, p. 8].

Grâce à des pluies favorables et à certains changements dans la politique économique, la situation s'est améliorée à partir de 1984. La croissance agricole a été estimée à quelque 9% en 1984. Une nouvelle amélioration de la situation alimentaire et nutritionnelle est encore nécessaire. Il devrait être possible de retrouver le niveau d'autosuffisance alimentaire car le pays possède d'importantes ressources naturelles et humaines.

Les *problèmes* concernent différents domaines et ils ne peuvent être analysés en détail ici. Entre 1970 et 1982, l'économie s'est dégradée dans tous les domaines et non pas seulement dans l'agriculture. Le PNB accusait une diminution croissante. Le taux d'inflation était extrêmement élevé (22%

en 1982, et 122% en 1983). La production industrielle a fortement diminué, ce qui a eu des conséquences négatives sur l'approvisionnement en biens de consommation et sur le pouvoir d'achat des masses populaires. Les différents gouvernements n'étaient pas assez forts politiquement pour corriger la politique économique. Ils n'ont pas fait les démarches nécessaires dans la politique de taux de change, pour améliorer les secteurs productifs, les transports et les systèmes de distribution. La politique des prix agricoles ne protégeait pas suffisamment les consommateurs et n'offrait pas aux petits producteurs de biens alimentaires des programmes d'encouragement adéquats qui auraient favorisé une augmentation de la production.

Sous le gouvernement actuel, des changements positifs ont été apportés dans la plupart de ces domaines. Cependant, il faudra du temps avant de pouvoir surmonter les principaux obstacles. De plus, dans plusieurs domaines de la politique de développement agricole, les plans actuels du Ministère de l'Agriculture pourraient ne pas être les meilleures solutions pour une amélioration significative de la situation. Par exemple, conformément à une longue tradition, le Gouvernement adopte une attitude d'intervention publique dans la production (fermes d'état, mécanisation), la commercialisation des produits alimentaires (Association pour la Distribution de l'Alimentation) et la production d'intrants (Centres de Services ruraux). Cette attitude a conduit à une efficacité réduite des organes gouvernementaux et parastataux respectifs. Les faibles capacités de gestion et le manque de coordination au sein de l'administration rurale ainsi que le système d'innovation agricole inefficace (recherche, vulgarisation) posent des problèmes institutionnels.

3. Politiques et instruments

Le Programme de Relance économique de 1983 met l'accent sur l'importance du secteur agricole. «La stratégie du gouvernement dans le secteur agricole (secteur du cacao non inclus) est de promouvoir le riz et le manioc pendant la période de 3 ans (1984-1986) en améliorant la production dans des zones à grand potentiel sélectionnées. L'autosuffisance dans les cultures industrielles (coton, palmier à huile, tabac et arachide) ... est un objectif important de la politique. D'autres objectifs sont entre autres la promotion de cultures destinées à l'exportation, l'installation de systèmes améliorés de stockage, de traitement et de distribution pour réduire au maximum les pertes après la récolte et garantir des stocks régulateurs de céréales alimentaires adéquats» (2, p. 8).

Le document de 1984 du Ministère de l'Agriculture sur la politique agricole [4, p. 4] mentionne les *objectifs* suivants :

- a) Autosuffisance au niveau des céréales, des féculents de base et des protéines animales pour assurer une alimentation adéquate à tous les Ghanéens ;
- b) Création de stocks régulateurs de céréales pour garantir de bonnes réserves pendant la mauvaise saison ou en cas de mauvaise récolte et pour assurer la stabilité des prix ;
- c) Autosuffisance dans la production de matières premières industrielles ;
- d) Promotion de la production de cultures destinées à l'exportation, y compris le cacao, les ananas, le café, etc. ;
- e) Amélioration des systèmes de stockage, de traitement et de distribution pour réduire au maximum les pertes après la récolte.

En raison des ressources financières très limitées du Gouvernement, il a été proposé, pour la période concernée par le plan triennal, de *concentrer les efforts* dans le domaine de la production alimentaire sur le maïs, le riz et le manioc [4, p. 7]. Dans le domaine de la production animale, il faut accorder une attention particulière aux petits ruminants, aux porcins et à la volaille en mettant l'accent sur les espèces et les intrants existants. La production de bétail sera effectuée principalement à moyen et à long terme [4, p. 41]. La politique gouvernementale axée sur la production de poisson a pour but de renverser la tendance à la baisse actuelle de la production en mettant l'accent surtout sur la pêche marine (qui représente 80% de la production totale de poisson). Dans la politique à moyen et à long terme, l'accent sera mis sur le développement de la pêche au thon [4, pp. 57, 95].

Les faibles rendements de la plupart des cultures montrent qu'il existe au Ghana un potentiel considérable pour une augmentation de la production agricole. Ceci est confirmé par le fait que dans les fermes traditionnelles, le rendement de la plupart des cultures est deux fois moins élevé que celui obtenu dans les fermes progressistes qui appliquent les engrains appropriés, utilisent des techniques de production améliorées et ont de bonnes pratiques de gestion. La politique du Gouvernement, en raison du manque de fonds, est de concentrer l'utilisation des *intrants permettant d'augmenter la production* sur les cultures sélectionnées mentionnées plus haut ainsi que sur les zones à potentiel élevé. L'intention est de maximiser de cette façon la production à court terme. Le manque de devises étrangères pour importer les intrants et de moyens financiers pour payer les subventions sur l'engrais, ainsi que les difficultés au niveau de l'infrastructure lors de la distribution d'intrants ont souvent causé un retard dans la livraison de ces intrants qui étaient bien souvent insatisfaisants. Le Gouvernement désire améliorer la situation en fournissant, en temps utile, engrais, pesticides et autres intrants

pour les zones et les cultures prioritaires. Des propositions ont été formulées en vue de mettre fin à l'intervention des organes gouvernementaux et parastataux, chargés de la distribution, dans la production d'intrants. Une intervention plus importante du secteur privé pourrait contribuer à l'amélioration indispensable du système de distribution [5, p. 42].

Le Gouvernement projette une *expansion importante de l'irrigation*. Les zones irriguées actuellement très limitées (4600 ha soit 0,2% des zones non destinées à la culture du cacao) passeront à 23 500 ha d'ici 1988 et à 180 400 ha d'ici 1993. Ces projets semblent assez ambitieux d'autant plus qu'en raison des coûts de développement élevés, les profits économiques sont peu probables [5, p. xviii].

Le faible taux de productivité est également dû au fait que le nombre de techniques perfectionnées adaptées aux nombreuses petites exploitations agricoles n'est pas suffisant. Beaucoup se plaignent d'un *système de recherche agricole* insuffisamment orienté vers ces tâches. Les institutions de recherche agricole sont séparées du Ministère de l'Agriculture au niveau de l'organisation. Elles sont pour la plupart dirigées par le Conseil de Recherche Scientifique et Industrielle (CSIR). Le Ministère de l'Agriculture n'a pas beaucoup d'influence sur les programmes de recherche [1, p. 17 f.]. Selon les estimations de la Banque Mondiale, les dépenses en matière de recherche agricole représentent 6% du budget agricole global. L'aide étrangère à la recherche est limitée à quelques projets du CIDA canadien, du GTZ allemand, de l'IDA et de l'IFAD [5, p. 34].

Le système de recherche agricole semble particulièrement souffrir de l'émigration du personnel qualifié qui préfère travailler à l'étranger. Les salaires, les autres systèmes de stimulation et les conditions de travail ne sont pas assez attrayants pour inciter les chercheurs à rester dans leur pays.

Le Ministère de l'Agriculture est conscient des problèmes actuels. Il essaie de lancer de nouveaux programmes, notamment par l'intermédiaire du «Root and Tuber Improvement Committee», et d'encourager des programmes d'adaptation et d'expérimentation sur le terrain. Une collaboration plus étroite avec les institutions internationales de recherche agricole telles que l'IITA est également essentielle.

L'autre élément indispensable du système d'innovation est *la vulgarisation et l'éducation agricoles*. En raison des importantes différences de rendement mentionnées plus haut entre les fermes traditionnelles et progressistes, le service de vulgarisation n'accomplit pas de manière satisfaisante sa tâche qui consiste à informer les agriculteurs sur les connaissances nouvelles. Plusieurs raisons expliquent cet état de choses : manque de

rapports sur les recherches nouvelles pouvant servir aux petits agriculteurs, connaissances insuffisantes du problème et de la méthodologie par le personnel chargé de la vulgarisation, absence de transports vers les exploitations agricoles, mauvaise surveillance et salaires très bas entraînant un manque de motivation, relations très pauvres avec le système de recherche et enfin, insuffisance du personnel chargé de la vulgarisation [1, p. 18]. Une grande partie de ces facteurs ne peuvent être éliminés par le Gouvernement. Le Ministère a l'intention de consacrer une plus grande attention à la formation préliminaire et continue du personnel et à une augmentation du nombre des agents chargés de la vulgarisation. De plus, certains changements dans l'organisation en matière de vulgarisation sont prévus, notamment la formation d'équipes coordonnées chargées de la vulgarisation et regroupant un personnel provenant de différentes disciplines ou encore la désignation de personnes chargées de la coordination entre la recherche et la vulgarisation [4, pp. 73, 78, 97].

Les moyens de transport pour les produits agricoles et les intrants constituent un obstacle majeur au Ghana. Les entreprises publiques et privées de transport par camions sont relativement peu nombreuses. Les importations de nouveaux camions et de pièces détachées sont très difficiles en raison du manque de devises étrangères. L'état des routes principales est également loin d'être satisfaisant. Ce sont les régions agricoles du nord qui souffrent le plus de ces déficiences. Les capacités de production pourraient être beaucoup mieux utilisées si les transports étaient améliorés.

La production alimentaire du Ghana est fortement dépendante des pluies. Les précipitations anormalement faibles de ces derniers temps dans différentes régions du pays ont montré la vulnérabilité de l'économie alimentaire. La planification au niveau nutritionnel serait plus facile si l'on pouvait prévoir très tôt l'importance de la prochaine récolte. Par conséquent, le Gouvernement a l'intention d'installer avec l'aide de la FAO, un système de prévision des récoltes et *de première alerte* [4, p. 17].

4. Problèmes et options

La politique agricole au Ghana a considérablement souffert des incohérences dans la planification et de la *faible capacité administrative*. Il y a peu de coordination entre le Ministère de l'Agriculture et les autres ministères et organes impliqués dans le développement rural. Même au sein du Ministère de l'Agriculture, le «manque de coordination a compromis l'échange d'informations et a ainsi rendu impossible une approche interdisciplinaire du développement» [4, p. 84]. Toute amélioration est aléatoire en raison de

l'émigration des cerveaux, des salaires très bas du personnel et des problèmes au niveau de la direction.

Le Gouvernement intervient depuis toujours dans l'approvisionnement, la distribution et la fixation des prix des produits alimentaires. Un des principaux objectifs d'une politique alimentaire est de fournir aux secteurs plus faibles de la population une alimentation de base suffisante à bas prix. Un autre objectif est de stimuler les agriculteurs par des prix du producteur minimum garantis pour le maïs, le riz et quelques autres produits. L'Association pour la Distribution de l'Alimentation (FDC), qui achète une partie de la production agricole, a été chargée de la distribuer au consommateur et d'arriver à une stabilisation des prix au consommateur en maintenant des stocks régulateurs. Un nouveau projet prévoit de demander aux agriculteurs qui ont reçu une aide du Gouvernement pour les intrants, de vendre 30% de leur production à la FDC. Les projets ont échoué en raison du manque de fonds pour les subventions et du refus des agriculteurs de vendre au Gouvernement quand ils pouvaient gagner plus sur le marché libre.

Le Gouvernement devra certainement reconSIDérer la justification du système d'intervention dont certains points découragent les producteurs. En outre, le système public de commercialisation est, comme dans la plupart des autres pays, moins efficace que celui du commerce privé. Il faut examiner s'il n'y a pas d'autres moyens (par exemple garder une réserve de devises étrangères pour les importations alimentaires) d'arriver à une meilleure stabilisation des prix au consommateur. Il faudrait également constituer des stocks régulateurs de produits alimentaires au moins dans les régions du nord du pays qui sont difficiles à atteindre à partir des ports du sud. Comme ces régions sont assez vulnérables à la sécheresse, la faisabilité technique et financière du projet devrait être soigneusement revue [5, p. 19 et suivantes].

Des progrès dans l'économie du cacao — principale source de devises étrangères du Ghana — sont aussi nécessaires que dans l'économie alimentaire. On peut se demander dans quelle mesure ces deux objectifs sont contradictoires. Il est certain que les deux secteurs, *le secteur du cacao et le secteur alimentaire*, se battent pour obtenir les fonds du Gouvernement et il faut veiller à ce qu'aucun des deux ne soit lésé. Il y a très peu de concurrence au niveau de la terre. Il est possible de relancer l'économie du cacao en limitant la culture de ce produit aux zones les mieux adaptées d'un point de vue écologique, ce qui donnerait de meilleurs rendements. Les autres terres pourraient alors être utilisées pour la production alimentaire.

Il est difficile de savoir s'il est nécessaire de modifier le *mode de production alimentaire*, c'est-à-dire la proportion des différentes cultures. On

constate une demande de plus en plus forte de riz parmi les consommateurs. Pourtant, les coûts de production du riz sont élevés par rapport aux autres cultures. Dès lors, il pourrait être préférable de ne pas protéger la production du riz et d'améliorer la situation économique d'autres céréales alimentaires et de tubercules.

Les efforts du Gouvernement touchent beaucoup plus les gros agriculteurs et ceux qui sont déjà intégrés dans le système de marché que les petits agriculteurs et ceux dont les activités sont orientées vers l'autoconsommation. *Le potentiel encore inexploité de la communauté des petits agriculteurs pour la production alimentaire et l'offre sur les marchés est considérable.* Une réorganisation partielle des efforts du Gouvernement en leur faveur est à conseiller, par exemple, l'orientation des efforts de vulgarisation et de marketing vers un groupe cible.

5. Assistance étrangère et aide alimentaire

Pour son économie alimentaire, le Ghana reçoit l'aide financière et technique d'un certain nombre de donateurs bilatéraux et multilatéraux. Le montant de ces aides est relativement faible si on le compare à l'aide accordée aux autres pays africains : le pays a reçu en 1979, 17,60 \$ par habitant, contre 45,30 \$ pour les pays importateurs de pétrole à revenus moyens en Afrique subsaharienne. Suite à la présentation du Programme de Relance économique, l'aide globale a été accrue : de 190 millions de \$ en 1983, elle est passée à 415 millions de \$ en 1984 et elle était encore plus élevée en 1985. Environ 75% de cette aide proviennent de donateurs multilatéraux [2, p. 4]. Il est impossible de dire quelle part de cette aide extérieure va effectivement à l'économie alimentaire.

L'aide alimentaire accordée au Ghana est considérable : 76 millions de tonnes en moyenne par an pendant la période 1978/79 - 1982/83. Les quantités ont énormément changé d'année en année. En 1984/85, l'aide alimentaire totale a atteint 110 millions de tonnes, soit 62% des importations totales de céréales de l'année. La FAO estime qu'en 1985/86, une aide alimentaire de 65 millions de tonnes est nécessaire.

RÉFÉRENCES

- [1] von BLANCKENBURG, P. 1984. Suggestions for the Improvement of the Agricultural and Rural Development Strategy in Ghana. — Report submitted to the Commission of the European Communities. — Berlin (février 1984).

- [2] Commission des Communautés Européennes. 1985. Banque Européenne d'Investissement : Preprogramming Document Ghana. — VIII/941/85 (décembre 1985).
- [3] FAO. 1985. Production Yearbook 1984. — Vol. 38, Rome.
- [4] Republic of Ghana 1984. Ghana Agricultural Policy. Action Plans & Strategies 1984-1986 — 18 avril 1984.
- [5] World Bank. 1985. Ghana Agricultural Sector Review. — Report No. 5366 — GH (6 août 1985).

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 261-272 (1988)

Original : Anglais

COMMUNICATION DES REPRÉSENTANTS DE LA RÉPUBLIQUE DU GHANA

PAR

K. DAPAAH *, P. A. KURANCHIE ** & J. WOBIL ***

1. Introduction

Au Ghana, l'agriculture, y compris la sylviculture, représentait dans le passé quelque 57 pour cent du Produit National Brut (PNB), près de 80 pour cent des exportations de marchandises et elle occupait 55 pour cent de la main-d'œuvre. Environ 70% de la population ghanéenne (12,2 millions en 1984) vivent en milieu rural. Par conséquent, l'agriculture est, à tous points de vue, le moteur de l'économie ghanéenne.

Pendant plusieurs années, l'économie ghanéenne a connu certaines difficultés et ce n'est que récemment que la situation s'est améliorée. Ce déclin était dû, entre autres, à des politiques économiques inadéquates et des institutions dépassées.

Ces politiques ont eu pour effet de décourager la production de cultures pour lesquelles le Ghana bénéficie d'un net avantage comparatif. Cette situation a provoqué une chute de la production de la plupart des produits de base ainsi que des cultures industrielles et d'exportation. Il va de soi que la population a également été touchée sur le plan nutritionnel. En effet, vu la hausse relativement élevée du prix des protéines animales et des légumes, le régime de nombreux Ghanéens, en particulier les pauvres, est particulièrement déséquilibré.

* Services de Planification (ERPS), Ministry of Agriculture, P.O.B. M37, Accra (Ghana).

** Ghana Food Distribution Corporation, P.O.B. 4245, Accra (Ghana).

*** Ghana Seed Company Ltd, P.O.B. 7, Trade Fair Site, Accra (Ghana).

Les mesures prises depuis 1982 par le Gouvernement PNDC, y compris les ajustements du taux de change, les prix encourageants accordés aux agriculteurs, les programmes de redressement du secteur, la suppression des contrôles des prix des marchandises, etc. ont permis de relancer l'économie et les chiffres récemment publiés témoignent d'un progrès encourageant. Malgré le succès apparent des réformes politiques amorcées en 1982, il est nécessaire de poursuivre les efforts de redressement en raison du marasme encore bien réel dans lequel se débattent les infrastructures économique, sociale et administrative et de l'épuisement de la main-d'œuvre.

En mettant ainsi l'accent sur la formulation d'une politique agricole pour le Ghana, le Gouvernement reconnaît que c'est au sein du secteur agricole que la bataille pour une croissance et un développement économique à long terme se gagnera ou se perdra.

La possibilité d'une croissance réelle dans le secteur de l'agriculture est considérable étant donné que le Ghana dispose d'innombrables ressources agricoles, d'une capacité industrielle relativement importante et virtuellement compétitive, d'abondantes ressources d'énergie hydro-électrique (1070 mégawatts), d'un capital humain relativement développé et d'une population peu nombreuse (12,2 millions en 1984).

En 1985, le développement de la politique agricole a témoigné de la consolidation de tous les éléments susceptibles, dans le contexte ghanéen, de donner lieu à une croissance importante dans l'agriculture et d'améliorer le statut alimentaire et nutritionnel de la population et par conséquent de l'économie nationale.

2. Politique agricole au Ghana (1986-1988)

En raison du rôle primordial joué par l'agriculture dans l'économie nationale, la politique agricole du Ghana est formulée comme faisant partie des Politiques Nationales de Redressement Économique visant à atteindre des objectifs économiques et sociaux tels que l'amélioration du rendement et de la productivité, la stabilité des prix nationaux et de la balance des paiements ainsi que la stabilité politique. Officiellement, la Politique Agricole du Ghana est sensée engendrer une Stratégie Agricole Nationale orientée vers le développement, favorisant la productivité et encourageant la compétitivité. Cette stratégie consiste à :

- a) Accorder des revenus adéquats aux agriculteurs, pêcheurs, responsables de la transformation, distributeurs et autres personnes employées dans le sous-secteur de l'alimentation, dont les activités sont bénéfiques pour l'économie nationale ;

- b) Garantir à tous les Ghanéens un régime sûr et équilibré d'un point de vue nutritionnel, et ce à des prix raisonnables, aujourd'hui et à l'avenir ;
- c) Développer et étendre le commerce agricole et les possibilités d'exportation des produits jouissant d'un avantage comparatif, tout en essayant de favoriser la compétitivité des produits qui ne bénéficient que d'un avantage comparatif marginal, afin d'améliorer la situation de la balance des paiements du Ghana.

3. Cibles et objectifs spécifiques au secteur agricole

Les objectifs spécifiques du secteur agricole dans le cadre de cette politique sont les suivants :

- a) Autarcie en matière de cultures alimentaires, grâce à la production adéquate de céréales, de féculents de base et de protéines animales en accordant à court terme la priorité au manioc, au maïs, à la viande porcine et à la volaille ;
- b) Maintien de stocks de régularisation en vue de garantir la stabilisation des prix et la sécurité alimentaire pendant les périodes de faibles précipitations et en cas de mauvaises récoltes ;
- c) Réduction d'au moins 50% des pertes consécutives aux récoltes en favorisant :
 - La promotion et la fourniture d'installations améliorées de stockage dans les fermes pour les petits exploitants ;
 - La transformation accrue des produits agricoles dans le secteur agro-industriel ; et
 - L'amélioration de l'efficacité des opérations de stockage et de distribution de la Ghana Food Distribution Corporation ;
- d) Autarcie grâce à une production rationnelle de matières premières industrielles telles que le coton, l'huile de palme, la noix de coco, le tabac, le caoutchouc et les arachides afin d'alimenter les industries agricoles futures ou déjà installées ;
- e) Diversification accrue des revenus d'exportation grâce à une augmentation de la production et de l'exportation de cultures non traditionnelles telles que les ananas, le gingembre, le cola, le poivre, les graines oléagineuses, l'igname, les légumes frais et les épices, les farines alimentaires, le copra et les produits animaux (œufs, jeunes poussins) grâce à une production et des services d'exportation efficaces et compétitifs ;
- f) Amélioration du rendement des sous-secteurs de l'élevage et de la pêche : renforcement du Ministère de l'Agriculture incluant la décentralisation

- de ses activités via un transfert des responsabilités du siège central vers les régions et un affermissement du contrôle et de l'évaluation de la planification politique dans les différents centres ;
- g) Modernisation des institutions et des installations existantes telles que les centres de recherche agricole, les institutions de crédit et de marketing, en leur accordant des subventions supplémentaires en vue d'accélérer la révolution agricole ;
 - h) Garantie pour les agriculteurs, les pêcheurs, les distributeurs et les personnes chargées de la transformation, performants, de revenus permettant l'adoption d'une technologie plus poussée en vue d'accroître la productivité de l'agriculture ghanéenne et de l'élever à des niveaux comparables à ceux que l'on rencontre au niveau international.

4. Application de la Stratégie

Les buts et objectifs de la politique seront poursuivis à partir des politiques orientées vers le marché en éliminant progressivement les interventions directes du Gouvernement, qui s'avèrent coûteuses et inefficaces, et en les remplaçant par des sociétés en participations publiques/privées ou par des sociétés privées chaque fois que cela s'avère nécessaire. L'accent sera mis sur des mesures incitant à une utilisation rationnelle des ressources dans la production, la transformation, le stockage, la distribution, l'exportation et au recours à des solutions avantageuses de remplacement des importations dans le secteur agricole.

Les méthodes qui seront adoptées sont les suivantes :

4.1. PRINCIPALES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES.

- Constitution par le Gouvernement d'infrastructures et d'un environnement favorable du point de vue commercial ; modernisation des autoroutes et du réseau d'embranchements, construction de silos dans les centres de production et introduction d'un nouveau code d'investissements ;
- Politiques commerciales et de taux de change conçues comme stimulation pour les producteurs, les responsables de la transformation, les distributeurs et les exportateurs performants ;
- Renforcement du Ministère de l'Agriculture afin qu'il puisse efficacement coordonner toutes les politiques et programmes agricoles ;
- Aide aux petits agriculteurs, qui fournissent plus de 80% de la production agricole ghanéenne, afin qu'ils accroissent leur productivité et deviennent

ainsi compétitifs sur le marché mondial et en vue de les aider à passer au stade des grandes exploitations, compétitives et bien gérées ;

- Établissement d'un système de fermes monoblocs ; il s'agit d'un système d'exploitation typiquement ghanéen, conçu pour faciliter l'acquisition et l'utilisation rationnelle de grandes terres agricoles contigües par les petits agriculteurs indépendants des villages voisins ; ce système offre l'avantage de maintenir le système des petites fermes détenues et gérées par des particuliers tout en permettant à l'agriculteur de profiter à la fois des méthodes mécaniques peu coûteuses de défrichage et des autres services associés à l'exploitation agricole à grande échelle ;
- Privatisation ou renforcement progressifs du système de livraison des intrants agricoles, en particulier des engrains, des pesticides et des semences, en vue de garantir leur approvisionnement adéquat.

4.2. POLITIQUES DES SECTEURS ALIMENTAIRE ET AGRICOLE.

- La rationalisation de la production par le biais d'accroissements modérés dans les cultures alimentaires plutôt que par l'extension des surfaces cultivées sera à la base des efforts nationaux pour atteindre le niveau d'autosuffisance alimentaire : dans ce contexte, le rôle de la formation à la vulgarisation agricole et l'amélioration du système d'approvisionnement en intrants sera essentiel ;
- Maintien des ressources alimentaires de sécurité pour les cas d'urgence résultant de mauvaises récoltes ;
- Le développement de cultures industrielles et destinées à l'exportation non traditionnelles sera poursuivi.

4.3. SOUTIEN INSTITUTIONNEL MIEUX ADAPTÉ.

- Le programme de stimulations au niveau des prix sera complété par des crédits accordés par les institutions : l'accent est mis sur l'octroi de crédits à l'agriculture et le concept de Banque rurale a été accepté par le Gouvernement comme étant le meilleur moyen d'étendre les crédits aux petits agriculteurs ;
- Des Banques rurales sont actuellement dispersées sur l'ensemble du pays et sont gérées selon le principe de propriété collective, la population rurale détenant l'ensemble des titres des banques et faisant partie du Conseil d'Administration. La Banque du Ghana est chargée de la surveillance et veille à ce que les grandes lignes de la politique, telles que les niveaux de liquidités et l'octroi prioritaire de prêts aux industries agricoles et rurales, soient respectées ;

- Étant donné que la capacité des agriculteurs de rembourser leurs emprunts ponctuellement dépend dans une large mesure de la facilité avec laquelle ils peuvent écouler leurs produits, on encourage actuellement les initiatives privées en vue de garantir des services efficaces de marketing, de stockage et de distribution à des endroits sélectionnés au moyen de dégrèvements fiscaux et d'autres stimulants ;
- La viabilité à long terme de l'agriculture du Ghana dépendant de la compétitivité de ce pays sur le marché mondial, des efforts seront réalisés pour réduire les prix nationaux de produits tels que l'huile de palme, le maïs et le riz, grâce à l'adoption, par les agriculteurs performants, de variétés à rendement élevé et de programmes technologiques avancés ; afin de soutenir les revenus agricoles, la diversification de l'utilisation de produits agricoles est encouragée ;
- La révision du régime foncier et des baux à colonage partiaire constituent des aspects d'une stratégie de protection nationale qui sera nécessaire pour promouvoir une industrie agricole viable, ce qui suppose la préservation de la fertilité du sol et de conditions favorables de l'environnement.

4.4. AUTRES STIMULANTS ÉCONOMIQUES RECOMMANDÉS.

Les paragraphes précédents concernaient les mesures à adopter, en particulier par le Gouvernement directement et par l'intermédiaire de différentes organisations telles que les Banques et par le biais de la vulgarisation. On pense que les stimulants économiques suivants, dont certains sont appliqués par le Gouvernement, pourraient également favoriser le développement de l'agriculture au Ghana.

- Octroi aux agriculteurs à faibles revenus de subsides en matière d'intrants, en particulier pour les semences ;
- Prix minimums garantis, afin d'assurer des revenus suffisants aux agriculteurs, en particulier pendant les périodes marquées par des surplus alimentaires ;
- Possibilités d'exportations pour les agriculteurs, leur permettant de recevoir directement des devises étrangères nécessaires à l'achat d'intrants étrangers ;
- Suppression des contrôles sur les prix de vente afin de réduire les subventions accordées à la population urbaine au détriment de la population rurale ;
- Projets de crédit efficaces, à faible intérêt ;
- Réduction des taxes pour les producteurs de denrées alimentaires.

5. Commercialisation des excédents alimentaires éventuels

L'application rationnelle de la politique alimentaire ghanéenne devrait générer un excédent de produits alimentaires.

Dans le passé, la surproduction s'est toujours traduite par un encombrement du marché, impliquant de faibles revenus pour les agriculteurs et un découragement au niveau de la production continue. C'est pourquoi, les excédents prévus seront utilisés de la manière suivante :

- a) Une grande partie de cet excédent sera exportée ou échangée avec d'autres pays ;
- b) Dans certains cas, la transformation sera utilisée pour permettre le stockage et diversifier les utilisations des cultures ; par exemple, la loi imposera d'utiliser 20% du maïs précoce pour le brassage ; des efforts sont également consentis pour incorporer 10 à 15% de farine de maïs dans la farine de blé pour le pain ;
- c) Une partie des excédents sera également utilisée pour des projets de sécurité alimentaire et la création de stocks de régularisation en vue de favoriser la stabilisation des prix ;
- d) Les excédents de grains et de légumes serviront à supporter l'expansion dans les industries de l'élevage et de la volaille afin d'accroître la ration de protéines de la population.

6. Utilité de l'aide alimentaire

Il est aujourd'hui généralement admis que les programmes d'aide alimentaire inconsidérés ont porté préjudice à l'agriculture de plusieurs pays, la chute des prix décourageant la production locale.

Les agriculteurs des pays bénéficiaires n'ont pratiquement aucun contact avec les donateurs internationaux, mise à part une certaine collaboration dans la recherche agricole. Pratiquement, les agriculteurs et les bénéficiaires de l'aide alimentaire en Afrique et dans le Tiers Monde n'ont aucune influence sur l'action de ces donateurs en faveur de leur statut nutritionnel.

L'aide alimentaire est principalement une entreprise ou démarche publique de gouvernement à gouvernement et dans le cadre de laquelle les organisations des Nations Unies ne traitent qu'avec les gouvernements-hôtes. Dans les interactions entre les gouvernements bénéficiaires et les donateurs, les considérations politiques prennent le pas sur l'estimation des effets nutritionnels sur les pays bénéficiaires et, dès lors, sur le développement agricole.

Afin de ne pas décourager les producteurs locaux et de minimiser les effets négatifs de l'aide alimentaire, celle-ci ne devrait être accordée qu'en cas de besoin réel, par exemple, à la suite d'une sécheresse ou d'autres catastrophes. Pour éviter la chute des prix causée par une aide alimentaire excessive, au Ghana, cette aide est accordée aux zones non touchées selon les prix américains en vigueur.

L'aide alimentaire est également utilisée dans le cadre de programmes d'action tels que le développement de l'activité forestière, la rénovation du chemin de fer, la réhabilitation du palmier à huile et d'autres tentatives semblables, dans lesquelles l'aide alimentaire est utilisée à des fins de mobilisation de la population rurale désœuvrée pour des projets de développement rural. Nous pensons que l'aide alimentaire ne devrait être accordée gratuitement qu'aux victimes de régions sinistrées.

Dans la mesure du possible, il est préférable que l'alimentation accordée à titre d'aide soit du même type que l'alimentation ordinaire du pays afin d'éviter les changements dans les habitudes alimentaires. De tels changements provoquent généralement une dépendance du pays par rapport à des cultures qui ne peuvent être produites dans le pays, ce qui entraîne une fuite inutile de devises étrangères. Par exemple, les dépenses annuelles du Ghana pour le blé, devenu indispensable, sont considérables. Nous ne cultivons pas de blé et il est peu probable que nous puissions un jour le cultiver de manière rentable, pourtant, bien que d'autres céréales se cultivent bien au Ghana, le blé est maintenant devenu un élément essentiel de notre régime alimentaire. Avec près de 19,5 millions de tonnes chaque année, l'Afrique est un gros importateur de blé. Ces importations, qui s'expliquent principalement par le phénomène du goût acquis, ne font qu'aggraver le problème de la dette africaine.

Nous recommandons également que les fonds provenant de l'aide alimentaire soient utilisés comme subventions afin de garantir des revenus agricoles adéquats. Ils peuvent également servir à subventionner les exportations de produits alimentaires d'un pays d'Afrique à l'autre. L'avantage de cette politique est qu'elle réduit le temps de rotation traditionnellement imposé par les pays avancés pour l'octroi de l'aide alimentaire. En 1985 par exemple, la livraison de maïs américain au Burkina Faso était beaucoup plus rapide quand les États-Unis utilisaient l'excédent du Ghana à cette fin.

Les bénéfices résultant de la vente de l'aide alimentaire devraient servir à aider les entreprises agricoles via la constitution de services mécanisés de production d'intrants, des semences, des crédits, etc.

7. Collaboration entre les organismes de production alimentaire et les organes responsables de la nutrition

Comme nous l'avons mentionné plus haut, la politique alimentaire du Ghana est principalement orientée vers la nécessité d'atteindre un statut nutritionnel satisfaisant. Cette politique est encore étayée par l'existence et les activités de plusieurs organes chargés de la recherche alimentaire, du développement de méthodologies d'utilisation des produits alimentaires et de la progression statistique constatée des paramètres nutritionnels de la population. Des aspects tels que les sources d'éléments nutritifs parmi les aliments de base, la valeur nutritive des différentes cultures, le taux estimé de la demande par habitant pour les différents produits alimentaires, les habitudes de consommation alimentaire dans la région du nord, la zone forestière, les plaines côtières et les régions urbaines, doivent être pris en considération. Les pratiques alimentaires parmi les groupes vulnérables tels que les enfants et les mères revêtent également une importance notable. Avec le développement du programme gouvernemental de soins de santé, ces différents aspects ont encore acquis une importance majeure. Les tableaux 1 et 2 (pp. 270 et 271) illustrent les niveaux de la demande en produits alimentaires et la valeur nutritive des différents produits que mangent les Ghanéens, lesquels sont généralement variés et sont principalement constitués de céréales, de racines, de tubercules, de plantain préparé avec une sauce faite à base de poisson ou de viande, de haricots ou d'arachides, de légumes verts ou autres.

Contrairement à la production alimentaire par habitant, la ration alimentaire quotidienne par habitant dont dispose la population est un indice très sûr de la situation alimentaire dominante. A notre avis, l'analyse de la situation à long terme des membres les plus démunis de la société donne une meilleure indication sur le statut nutritionnel que la comparaison des moyennes et l'analyse de la situation des couches aisées.

Par conséquent, au Ghana, nous mettons principalement l'accent sur des études menées auprès des enfants souffrant du syndrome de kwashiorkor, des femmes enceintes et des mères qui allaitent, des enfants en bas âge, des enfants en âge d'aller à l'école, dans les régions pauvres, etc. et nous mettons régulièrement à jour les informations dont nous disposons sur le taux de satisfaction des besoins énergétiques et nutritifs et sur les autres paramètres nutritionnels, afin d'orienter l'aide du Gouvernement vers ces groupes.

Tableau 1*Niveaux projetés de la demande alimentaire par tête d'habitant*

Produit	kg/tête/an				1000 tonnes/an			
	1975	1980	1985	1990	1975	1980	1985	1990
1. Céréales	78,7	79,6	81,2	83,7	777	911	1088	1315
Blé	11,4	11,6	12,0	12,6	113	113	161	198
Riz paddy	12,2	12,4	12,7	13,3	120	142	170	208
Maïs	38,0	38,4	39,2	40,3	375	440	525	634
Orge	0,2	0,2	0,2	0,2	2	2	3	3
Mil/Sorgho	16,9	17,0	17,1	17,3	167	195	229	272
2. Racines et tubercules	398,6	398,4	398,0	397,3	3935	4560	5331	6242
Manioc	144,5	145,2	146,3	148,0	1426	1662	1960	2326
Ignane	44,4	44,2	43,8	43,3	438	506	587	680
Banane Plantain	82,0	82,2	82,5	83,0	810	941	1106	1304
Autres racines	127,7	126,8	125,3	123,0	1261	1451	1678	1931
3. Produits sucriers	7,1	8,9	9,1	9,5	70	102	122	149
4. Légumineuses, noix, graines	22,4	22,4	22,5	22,6	221	257	301	355
Légumineuses	0,9	0,9	0,9	0,9	9	10	12	14
Oléagineux	21,5	21,5	21,6	21,7	212	247	290	342
5. Légumes	20,5	21,2	22,0	23,0	202	243	295	361
6. Fruits	24,2	24,6	25,2	26,0	239	281	337	409
7. Viande et abats	10,5	10,7	11,2	11,9	103	123	150	187
8. Oeufs	0,8	0,8	0,8	0,9	8	9	11	14
9. Poisson	28,1	28,2	28,4	28,8	277	323	381	452
10. Lait entier	1,0	1,1	1,1	1,2	10	12	15	19
écrémé	6,3	6,4	6,6	7,0	62	73	89	110
11. Graisses et huile	7,7	7,8	7,9	8,0	76	89	106	126
12. Boissons alcoolisées	14,4	14,6	15,1	15,8	142	168	202	249
13. Volaille					1 kg			15,7

Source : FAO Computer print-outs (1978).

Tableau 2

Niveaux projetés des différentes classes d'aliments

Produit	Calories/tête/jour				Protéines/tête/jour				Graisses/tête/jour			
	1975	1980	1985	1990	1975	1980	1985	1990	1975	1980	1985	1990
1. Céréales	664	672	685	705	17,5	17,7	18,0	18,6	5,5	5,6	5,7	5,8
Blé	82	84	86	91	2,3	2,3	2,4	2,5	0,2	0,2	0,2	0,2
Riz paddy	81	82	85	88	1,6	1,6	1,7	1,7	0,1	0,1	0,1	0,1
Maïs	348	352	359	370	9,2	9,3	9,5	9,8	3,7	3,7	3,8	3,9
Orge	1	1	1	1								
Mil/Sorgho	152	153	154	156	4,4	4,4	4,5	4,5	1,5	1,5	1,5	1,5
2. Racines et tubercules	1 053	1 053	1 052	1 052	11,7	11,7	11,6	11,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Manioc	430	432	435	441	2,8	2,8	2,8	2,9	0,7	0,7	0,7	0,7
Ignane	122	121	120	119	1,9	1,9	1,9	1,9	0,2	0,2	0,2	0,2
Banane Plantain	200	200	201	202	1,8	1,8	1,8	1,8	0,4	0,4	0,4	0,4
Autres racines	301	299	295	290	5,2	5,2	5,1	5,0	0,3	0,3	0,3	0,3
3. Produits sucriers	69	88	90	93								
4. Légumineuses, noix, graines	140	140	141	142	4,4	4,4	4,4	4,4	11,4	11,4	11,5	11,5
Légumineuses	8	8	8	8	0,5	0,5	0,5	0,5				
Oléagineux	132	132	133	134	3,9	3,9	3,9	3,9	11,4	11,4	11,5	11,5
5. Légumes	14	14	14	15	0,7	0,7	0,7	0,7	0,1	0,1	0,1	0,1
6. Fruits	23	23	24	25	0,4	0,4	0,4	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2
7. Viande et abats	42	43	45	48	4,6	4,7	4,9	5,2	2,6	2,7	2,8	3,0
8. Oeufs	3	3	3	3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
9. Poisson	72	72	73	74	11,2	11,3	11,3	11,5	2,6	2,6	2,6	2,7
10. Lait entier	2	2	2	2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
écrémé	6	6	6	7	0,6	0,6	0,6	0,7				
11. Graisses et huile	182	183	186	189					20,6	20,8	21,0	21,4
12. Boissons alcoolisées	29	30	31	32	0,2	0,2	0,2	0,2				
GRAND TOTAL	2 319	2 350	2 372	2 408	52,3	52,7	53,3	54,4	45,6	45,9	46,5	47,4
Produits végétaux	2 188	2 217	2 237	2 267	35,6	35,8	36,1	36,7	39,5	39,7	40,1	40,8
Produits animaux	131	133	136	141	16,7	16,9	17,2	17,7	6,1	6,2	6,4	6,6

Indicateurs nutritionnels (%)	1975	1980	1985	1990
Calories de 1+2+3/calories totales	78,0	78,1	78,0	77,9
Calories des protéines/calories totales	9,1	9,0	9,1	9,1
Protéines animales/protéines totales	32,1	32,2	32,4	32,7
Calories des graisses/calories totales	17,9	17,8	17,9	18,0

En vue d'une collaboration méthodique entre les personnes responsables des problèmes d'alimentation d'une part et de nutrition d'autre part, les éléments suivants devraient être pris en considération :

- a) Des nutritionnistes devraient être impliqués dans les programmes d'amélioration des cultures et de l'élevage, pour veiller à ce que la qualité nutritionnelle des nouvelles variétés et des nouvelles espèces soit acceptable ;
- b) Le développement de nouvelles variétés et de nouvelles espèces peut requérir de nouvelles méthodes de mouture, de cuisson ou de service destinés à mettre en évidence toutes les possibilités. Par conséquent, la recherche sur l'utilisation finale doit être permanente.

Au Ghana, nous utilisons davantage d'agences que de travailleurs occupés dans les secteurs de l'alimentation et de la nutrition. Un Comité de Coordination de la Politique agricole, regroupant le Ministère de l'Agriculture, le Ghana Cocoa Board, le Ministère de l'Industrie, de la Science et de la Technologie, le Ministère du Commerce, le Ministère des Transports et des Communications, la Banque du Ghana, le Ministère des Ressources agricoles et minérales, le Département scientifique du Ministère de l'Agriculture et l'Institut de Recherche alimentaire, va enfin être mis sur pied pour assurer une coordination adéquate des différentes politiques. Cette coordination permettra de favoriser un climat d'investissements, d'éviter les activités faisant double emploi, de rationaliser l'utilisation des ressources limitées, de perfectionner l'aide accordée par les différents ministères aux agences de ce secteur.

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 273-291 (1988)

Original : Anglais

RAPPORT SUR LA SITUATION NATIONALE : ZAIRE

PAR

Michael LIPTON *

1. Qu'entendent les Autorités par «Stratégie Alimentaire Nationale» (SAN) ?

Normalement, une SAN a quatre objectifs : *«autosuffisance alimentaire»* (importation d'aliments nulle ou très réduite) ; *productivité agricole* accrue ; moins de fluctuations dans la production et/ou disponibilité alimentaire nationale et/ou domestique — *sécurité alimentaire* ; et meilleure *nutrition*. Les quatre pays appliquant des SAN qui reçoivent une aide du FED (Kenya, Mali, Rwanda, Zambie) disposent de documents officiels précisant ces objectifs. Cependant, l'autosuffisance alimentaire a été l'objectif qui a reçu le plus d'attention [5] **.

Cet objectif constitue également la principale préoccupation au Zaïre. Le *Plan de Relance Agricole* de 1982 fait mention de trois objectifs seulement : indépendance alimentaire, croissance accélérée de production de cultures destinées aux matières premières et exportation. L'amélioration de la nutrition n'est pas un objectif explicite.

Pourquoi l'approche officielle de la SAN au Zaïre a-t-elle une connotation commerciale aussi prononcée ? Premièrement, en dépit d'une augmentation de 59% à 72% de la population active dans le secteur de l'agriculture [3, p. 55 ; 12, p. 238] et de la production décroissante des principales cultures commerciales [10, vol. 2, pp. 4-7], ce pays traditionnellement exportateur d'aliments a connu une forte croissance des importations alimen-

* Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex, Brighton BN1 9RE (Angleterre).

** Les chiffres entre crochets [] renvoient aux références, p. 291.

taires — quelque 10% des importations globales au cours des années 1978-1981 [10, col. 1, p. 105], absorbant depuis peu plus de 30 pour cent des revenus sur les devises étrangères, et dépassant les exportations agricoles de plus de 50 pour cent [9, 4, par. 8] ; 200 000 tonnes de blé et de maïs ont été importées en 1981 [4, p. 11]. Deuxièmement, l'«exode rural» a considérablement réduit la population rurale qui est retombée de 89% en 1965 à 64% en 1980 [3, p. 44] ; croissance alimentaire nationale pour alimenter l'exode et/ou augmentation d'emplois ruraux (surtout dans les cultures alimentaires) pour freiner cet exode sont considérées comme des priorités politiques et économiques. Troisièmement, la malnutrition est considérée (à tort) comme secondaire, propre aux villes et/ou due à la paresse ou à l'ignorance [4, par. 232, 249-252].

En fait, l'objectif officiel de la SAN se résume purement et simplement à «alimenter Kinshasa et le Shaba sans importation». Toutefois, le Gouvernement du Zaïre (GdZ) n'a pas encore adopté de SAN. Les donateurs en souhaitent une parce que (à l'instar du GdZ), ils ne se font plus d'illusion quant à un éventuel projet dans le secteur agricole. En 1982, l'aide bilatérale de la Belgique et du FED représentait respectivement quelque 30% et 10% de l'aide globale accordée au Zaïre [12, p. 208 ; 8, pp. 307, 314]. C'est ainsi que les autorités belges en 1982-1983 et la CEE en 1984-1985 ont demandé des rapports soulignant les problèmes et perspectives d'une SAN (1 ; 4). Je ne sais pas si la CEE ou le GdZ ont répondu à ces rapports.

Les deux rapports soulignent la nécessité de répondre à trois conditions avant de pouvoir utilement mettre en place une SAN. Les *données de production* concernant les principales cultures alimentaires sont plus mauvaises qu'inutiles — elles sont pseudo-scientifiques et, partant, induisent la politique en erreur. Il n'y a pratiquement aucune *information* sur les méthodes de travail des agricultures ni sur les raisons justifiant ces méthodes. Les *budgets agricoles* sont très restreints (normalement, 2-3% des dépenses publiques) et imprévisibles ; ces raisons, alliées à d'autres facteurs encore, expliquent que la politique agricole n'est que faiblement intégrée dans les finances et le planning. Il faudra 2-3 ans pour que le GdZ remédie à ces lacunes de façon à pouvoir élaborer une SAN. Des tentatives trop précoces de conception d'une SAN, sans satisfaire aux conditions fondamentales, s'avéreront plus décevantes encore que les anciens projets *ad hoc* mis en œuvre sans évaluation préalable adéquate des systèmes agricoles et communautaires concernés.

Le GdZ et les donateurs sont pleinement conscients de ces faits. C'est ce qui explique la pression exercée sur la «conception test» d'une SAN, ainsi

que l'absence de réponse aux rapports. Mais il serait trop cynique de considérer une SAN comme un nouveau moyen très à la mode de dispenser une aide (suivant l'article 215 de La Troisième Convention de Lomé) et, par conséquent, d'employer les responsables des organes donateurs et du GdZ. Ils ont raison de considérer une SAN, incluant une réforme de la recherche agricole, comme le «visage humain» potentiel d'un dialogue politique qui auparavant avait presque entièrement un aspect négatif («fixation de prix adéquats» et restriction des dépenses publiques) ; même si une SAN s'avère indispensable pour éviter la catastrophe, elle ne peut entraîner que peu, voire aucune, conséquence à long terme au niveau de la production alimentaire. Toutefois, en 1984-1985 les officiels du GdZ et des organes donateurs ont examiné les deux facettes du problème : une SAN offre l'une des rares possibilités existantes d'améliorer le maigre résultat de la politique agricole fragmentée, projetée et non stratégique appliquée de 1965 à 1985 ; mais si une SAN est mise en œuvre avec précipitation, sans satisfaire aux conditions fondamentales d'amélioration des données et des informations agricoles et sans élaborer un budget et un planning agricoles rationnels, elle est inévitablement vouée à l'échec.

2. Alimentation et nutrition, 1984-1985

Personne n'a une idée précise du niveau de production des principales cultures alimentaires au Zaïre, ni ne sait si la production alimentaire par habitant est actuellement inférieure ou supérieure aux années 60 et 70. Du fait que la production des petits propriétaires intervient pour une part importante dans le PNB, les déclarations selon lesquelles le «PNB réel (en 1983-84) est équivalent à un tiers de celui des années 1960» [1, p. 15] ou, au contraire, a progressé annuellement de 3,9% depuis 1965 jusqu'en 1975 et est retombé annuellement d'1% jusqu'en 1984 [12, p. 182] sont sans fondement. Les chiffres officiels pour le manioc (tubercules frais) indiquent pour 1981, la dernière année disponible, une production de 13,2 millions de tonnes ; pour le maïs, 0,64 million ; pour le riz broyé, 0,15 million ; pour les arachides décortiquées, 0,24 million ; et pour les fèves et les pois, 0,16 million [3, pp. 67, 75, 83, 91, 97]. Ces chiffres reposent toutefois sur les estimations précaires d'un agent de vulgarisation. Celui-ci ne trouve que rarement les agriculteurs dispersés (et ne dispose pas de transport pour se rendre chez eux) ; il n'est pas formé pour les interviewer ou évaluer la production dans des champs (généralement mixtes) ; en plus, il n'obtient pas leur confiance parce qu'il fait à la fois office de receveur de contribution et de conseiller en cultures. Les responsables du Département de l'Agriculture

et du Développement rural (DADR) manquent de personnel ou de temps pour compléter ou vérifier les rapports de production qui sont périmés depuis plusieurs années et sont confrontés à des goulets d'étranglement à quatre niveaux — zone de collectivité, sous-région, région et à Kinshasa [4, par. 43-48]. Les données de production alimentaire sur lesquelles se fondent le GdZ et les donateurs, sont en effet tout à fait arbitraires.

Tes méthodes analytiques sont tout aussi arbitraires que la collecte de données. Le document central pour le planning agricole calcule «la croissance des cultures alimentaires» sur une base annuelle qui comporte la moyenne non pondérée des taux de croissance du manioc, du maïs, du riz non décortiqué et des arachides ! Il mesure pour chaque culture l'élasticité de l'offre par rapport au prix en prenant les moyennes, sur plusieurs années, des fluctuations en pourcentage année par année de la production et du prix et en divisant le premier chiffre par le second ! Les principaux changements, proposés par des groupes de donateurs rivaux, portent sur l'intégration d'un ordinateur principal dans le DADR (Kinshasa) et de micro-ordinateurs dans ses bureaux régionaux ! [4, par. 56-57, 68, 70].

Les données relatives aux productions alimentaires destinées au marché national ou à l'échange sur le marché international sont un peu mieux fondées. Les contre-vérifications sont plus intensives mais n'empêchent pas la contrebande internationale (et depuis peu intérieure). Le commerce de maïs a considérablement régressé, passant d'une moyenne triennale de 148 000 tonnes en 1972-1974 à 130 000 en 1979-1981. Les importations de maïs, de l'ordre de 77 000 tonnes seulement en 1973, se chiffraient récemment à 200 000 tonnes par an, tout comme les importations de blé [10, vol. 2, p. 4 ; par. 2 ci-dessus]. Ces chiffres confirment l'impression de déclin de la production alimentaire par habitant. Dans le cadre d'une croissance démographique annuelle de 3% et de l'exode rural, l'érosion du sol, l'écourtement des jachères et la disparition des forêts-galeries — alliés à l'extrême négligence dont souffrent les intrants agricoles, la recherche et l'investissement — sont susceptibles d'aggraver la situation alimentaire.

Les données nutritionnelles — nettement plus précises que les données relatives à la production alimentaire — confirment cette situation, en dépit des avantages naturels du Zaïre (c'est-à-dire en dehors des régions est et nord-est, pas de grave pénurie de terrain et très peu de fortes variations climatiques). A Bandundu (où l'on dispose des données les plus correctes), on a constaté en avril-mai 1983 que 12% des enfants de moins de cinq ans habitant en ville, 14% des enfants du même âge habitant dans la savane et 21% des enfants habitant dans des régions plus isolées (forêt) n'atteignaient

pas les 80% de la norme poids/taille fixée à Harvard ; les proportions globales étaient les plus élevées parmi les enfants de 1 à 2 ans et de 4 à 5 ans [2]. La malnutrition au Zaïre est due à la pauvreté et non à l'ignorance ou à la propension sexuelle ; elle semble particulièrement critique au Kivu [4, par. 250-252]. La nutrition dans les plantations, médiocre dans la plupart des pays d'Afrique au sud du Sahara, reste un facteur inconnu. Du fait d'un approvisionnement en eau particulièrement lamentable et, partant, de la forte synergie existant entre la malnutrition et les infections, le taux de mortalité des nouveau-nés zaïrois avant l'âge de 5 ans était, en 1979, de 25% (contre 17% pour tous les pays à faible revenu) et l'espérance de vie s'élevait à 47 ans (57) — en dépit de la moins faible disponibilité par habitant et de la répartition moins inégale entre la ville et la campagne de médecins et d'assistants para-médicaux, comparativement à la moyenne des pays africains (ou à faible revenu) (10, vol. 2, pp. 102-103).

3. Les moyens disponibles et leur efficacité

3.1. RESSOURCES BUDGÉTAIRES.

Les restrictions budgétaires ne semblent pas aussi graves au Zaïre que dans de nombreux autres pays. En 1983, la dette publique et publiquement garantie à moyen terme vis-à-vis de l'extérieur, élevée par rapport au PNB (80-90%), était suffisamment «flexible» pour absorber moins de 10% des bénéfices à l'exportation — tandis que 19% du PNB sont passés dans la consommation publique (moyenne pour l'Afrique au sud du Sahara, ASS : 16%) [11, pp. 174, 182, 204]. Les dépenses du gouvernement central (DGC), à l'inclusion des transferts et des investissements, ont absorbé 28% du PNB, soit un pourcentage nettement inférieur aux 38% prélevés en 1972 (et en 1982), mais supérieur à la moyenne de 20% pour l'Afrique (et pour tous les pays à revenu faible), dans leur ensemble [11, p. 224 ; 12, p. 222]. La base d'imposition semblait supérieure tandis que les subsides alloués à la défense étaient (étonnamment) inférieurs à la moyenne africaine — 23,3% des DGC étaient financées par les contributions directes et les cotisations de sécurité sociale (16,6% pour l'Afrique) tandis que 7,9% de ces revenus étaient alloués à la défense (10,3%) [12, pp. 222, 224].

C'est pourquoi l'extrême négligence budgétaire de l'agriculture — officiellement, la «priorité des priorités» — est d'autant plus flagrante. Les fonds votés au DADR (*normal, pour ordre, investissements*) s'élevaient dans l'ensemble à 2% des dépenses gouvernementales (en 1984, ce chiffre était de 0,9%). En règle générale, deux tiers seulement des fonds sont libérés. Un

tiers provient du *budget pour ordre* – non planifiable car réaffecté jour après jour par le *Conseil Exécutif*. Au moins quatre autres *Départements* se mettent au service du secteur agricole – par ex., les médecins de campagne consacrent peut-être un quart de leur temps aux questions agricoles (surtout aux questions alimentaires) – mais un tiers des fonds du DADR est alloué à l'entretien des chaussées rurales, c'est-à-dire aux transports en tous genres plutôt qu'à l'agriculture proprement dite. Cette dernière reçoit 2% des budgets fonctionnels de tous les ministères [10, vol. 1, pp. 123-125], incluant 7% des investissements publics, généralement financés par les donateurs. La part de l'agriculture dans les dépenses courantes financées au niveau interne est probablement de l'ordre d'1-1,5% [4, par. 115, 135-143, 271].

Le financement réduit, intermittent et non coordonné entraîne des conséquences bien prévisibles. Les salaires médiocres et les hausses de prix encouragent le travail en noir et la corruption ; en dehors de Kinshasa, les paiements sont souvent tardifs et les objets de première nécessité (crayons et papier, par ex.) font défaut ; du fait que les fonds de contrepartie alloués aux projets d'aide sont supprimés, le personnel DADR ne peut souvent se rendre sur place sans «un petit coup de pouce» des donateurs ; les agronomes qualifiés, les statisticiens, etc. formés aux frais de la communauté, sont rapidement éloignés du GdZ, et souvent attirés à l'étranger [4, par. 116 et *passim* ; pour les effets sur la recherche, cf. 6, p. ex. pp. 30-33]. Aucune SAN ne peut fonctionner avant que ces objectifs ne soient conciliés avec les budgets et que les procédures d'octroi de ces budgets soient clarifiées et mieux définies.

3.2. INFRASTRUCTURES DU TRANSPORT ET DU STOCKAGE.

Les systèmes de transport lents et mal organisés, contribuant aux coûts élevés de la commercialisation, privent les agriculteurs zairois d'intrants inducteurs de croissance et les détournent de produire des surplus pour le marché. Cette situation est reconnue depuis bien longtemps, alors que les systèmes de transport n'ont cessé de se détériorer [3, p. 110]. Les ressources sont-elles suffisantes dans ce vaste pays couvert de forêts, pour développer les transports et l'agriculture ? La sagesse traditionnelle commence à vaciller. A l'exception des villes et de leurs environs, il est possible que les intrants soient souvent inutilisés parce que, même si des transports étaient disponibles à un coût réel, ils ne seraient pas rentables (par ex. les engrains, étant donné la situation actuelle des cultures disponibles, semences et technologies) [7,

par. 2.15, 4.12-25 ; 4, par. 167-168]. Le point de vue selon lequel la production est entravée par la nécessité de vendre de petites quantités d'excédents par le biais des monopolistes du marché local et à un coût de transport élevé fait penser aux habituels «boucs émissaires», les «intermédiaires mal intentionnés», et implique à tort que les technologies rentables et à faible coût ne peuvent accroître la production que si les surplus peuvent être transportés d'une manière aussi efficace qu'économique.

La stratégie du Plan pour les *îlots de développement* – régions d'échange local maintenant les coûts de transport à un faible niveau – semble judicieuse, notamment pour les produits présentant un rapport poids/volume élevé. Le développement rural basé sur l'échange des excédents avec Kinshasa, dans l'extrême ouest, serait d'un coût exorbitant. Mais les *îlots* identifiés jusqu'à présent sont politisés ; ils ne correspondent toujours à aucune frontière politique ou administrative. Ils ne peuvent être sélectionnés suivant des critères économiques parce que les tendances et niveaux locaux et régionaux des productions, surplus et potentiels d'échange de cultures sont inconnus. En tout cas, l'exploitation des terres a été modifiée en fonction des coûts élevés et croissants de transport [1, pp. 22-23].

Ainsi, la lenteur, l'entretien médiocre et la détérioration des transports – point central des débats sur l'agriculture au Zaïre – ne sont peut-être pas les principaux obstacles à la production. Avant de consacrer de fortes sommes à la résolution de ce problème, il convient d'attendre que tous les faits soient connus et les budgets rationalisés, pour l'agriculture proprement dite.

Ceci est d'autant plus clair en ce qui concerne le stockage. Le stockage à la ferme est probablement beaucoup plus efficace que ne le croient les officiels [4, par. 100]. Les silos urbains coûteux renforceraient le peuple dans sa conviction qu'une «stratégie alimentaire» a pour objectif d'amener les aliments vers les villes et ce, à des coûts de transport élevés (incluant le transport en sens inverse). Dans le cadre des faibles croissances et fluctuations de la production alimentaire au Zaïre, les systèmes de stockage locaux sont susceptibles d'être bien adaptés.

3.3. TRAITEMENT.

Quelques grands groupes traitent les aliments de base au Zaïre. L'un d'entre eux, Continental Grain (Midema), contrôle 90% du marché de la farine de blé. La quasi-totalité du manioc et (étonnamment) du maïs sont traités au niveau local et à petite échelle. Le raffinage du sucre existe mais est confiné aux plantations [10, vol. 2, p. 7]. A ce stade et avec d'autres

cultures commerciales, l'idée de «propriété noyau» pourrait stabiliser le revenu (et la nutrition) des petits propriétaires [1, p. 63] ; il pourrait en aller de même pour le coton.

3.4. STRUCTURES GOUVERNEMENTALES ET ADMINISTRATIVES.

Les *Départements* impliqués dans le planning et la budgétisation agricoles comprennent le DADR, le département Planning (faible) et le Département des Finances (fort), sous le contrôle et avec la participation du Conseil Exécutif. Les autres départements gouvernementaux impliqués dans l'agriculture regroupent les Départements de la Santé, des Femmes, des Prisons et de l'Environnement. Les commissaires et secrétaires d'État changent souvent de département, parfois en même temps que les fonctionnaires du haut niveau et même le personnel technique.

Au niveau central, le DADR, comme la plupart des Départements, est dirigé par (1) un *Commissaire d'État* (ministre), (2) un *Secrétaire d'État* (secrétaire permanent), (3) un *Conseiller principal de Cabinet* (dirigeant une *cellule de conception* ou unité politique) et (4) un *Secrétaire général*. A l'échelon inférieur, se trouvent huit *Directeurs* : services généraux, administration de projet (DAGP) ; études et planning ; cultures ; bétail ; marchés ; prix et crédit ; génie rural ; et vulgarisation rurale. On compte huit *inspecteurs régionaux ARD*, 24 *sous-régionaux*, 133 *agronomes des zones*, 500 *agronomes des collectivités* (un par collectivité) et, à l'échelon le plus bas, se trouvent les *vulgarisateurs* [4, pp. 67-68]. La recherche agricole est fragmentée (sec. 3.5 ci-dessous).

Comme le souligne l'ARSOM [1, pp. 33-34], le mécanisme de traitement de l'agriculture est grossièrement et imprévisiblement sous-financé, est mal organisé, mais possède d'excellents collaborateurs très dévoués. En outre, l'assistance technique et le soutien des donateurs dont bénéficie le GdZ pour l'agriculture ont été souvent médiocres — et ce, non seulement au cours de la préparation du projet (sec. 2 ci-dessus) — et parfois trop intéressés.

Quelques aspects spécifiques de «qui fait quoi» requièrent une attention particulière. Le *crédit officiel au petit propriétaire* est octroyé soit par le biais de projets, soit par la Banque de Crédit Agricole, qui se consacre «en principe» aux petits propriétaires ; dans la pratique, toutefois, deux tiers des prêts de la BCA vont aux commerçants et le reste aux gros agriculteurs (SOFIDE finance l'agro-industrie, mais depuis 1982 a accordé 30% des prêts aux cultures alimentaires et a octroyé, à titre d'essai, des crédits aux petits propriétaires, une initiative couronnée de succès mais qui n'a pas eu de suite) [4, par. 183-203]. Les *projets*, qui se taillent la part du lion de l'investisse-

ment agricole, ne peuvent que rarement être visités par le personnel DAGP en raison de la pénurie de fonds accordés aux transports ; ces projets souffrent généralement d'un manque de coopération du GdZ, de l'absence de continuité des officiels en fonction, d'une coordination quasi nulle et d'une préparation insuffisante à leur reprise. L'administration des donateurs souffre des évaluations antérieures qui n'ont généralement pas tenu compte des systèmes originaux et des préférences des agriculteurs. [4, par. 283-289]. Les *agents de vulgarisation* sont nombreux mais sans qualification, sous-payés, non supervisés, privés de moyen de transport et soumis à des pressions de toutes parts. Parmi les agriculteurs que nous avons rencontrés, rares sont ceux qui avaient déjà rencontré l'un de ces agents ; le programme de la Caisse cotonnière visant à étendre les «stages de formation et visites» aux cultures alimentaires est prometteur – mais, autrement, les vulgarisateurs sont incapables de diffuser les résultats de recherche [4, pp. 176-182 ; 6, p. 18]. Comme pour la *nutrition*, la surveillance est limitée au projet Bandundu de l'USAID, mis en œuvre par CEPLANUT, qui prépare également des programmes d'éducation nutritionnelle sur le plan national ; ses priorités futures porteront sur la lutte contre l'anémie nutritionnelle, les goitres et la MPE, mais sa progression dans la lutte contre cette dernière maladie sera entravée par : (i) le manque de fonds et de personnel travaillant sur le terrain, (ii) l'absence de canaux officiels sur le plan de l'élaboration politique au DADR ou sur le plan national, (iii) l'idée préconçue selon laquelle la MPE est provoqué par de mauvaises habitudes nutritionnelles, ou l'ignorance des agriculteurs [4, par. 255-9].

L'*administration locale* manque souvent de transports, d'équipements, de bureaux et même de salaires pour accomplir son travail dans le secteur de la santé ou de l'agriculture. En dehors des zones de projet, une telle administration existe rarement ; même au sein de ces régions, elle entre souvent en conflit avec les responsables traditionnels locaux, qui ont fréquemment davantage de ressources et un pouvoir de contrôle plus grand que les fonctionnaires publics [4, p. 26 ; 1, p. 25]. Contrairement au Rwanda et au Burundi, «au Zaïre, les tâches ayant une implication économique directe ne figurent pas parmi les exigences posées par les autorités centrales aux autorités locales» [7, p. 26].

3.5. RECHERCHE ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE POUR LES SAN.

La recherche nutritionnelle est confinée au travail de l'USAID/CEPLANUT à Bandundu (1982-1987 et Kinshasa (1974 et 1978-1979) et au travail distinct effectué au Kivu [4, par. 272-273]. La recherche sur les

cultures alimentaires est répartie entre : (i) l'INERA à Yangambi, qui a pratiquement cessé ses activités de bureau de recherche, contraint (par le sous-financement et des tâches non axées sur la recherche) de consacrer ses terrains et la plupart de son personnel technique à son auto approvisionnement et à l'entretien de ses stocks génétiques ; (ii) des programmes nationaux spécifiquement axés sur les denrées alimentaires. Parmi ceux-ci, seul le PRONAM, dont les activités portent sur l'adaptation et les tests de nouvelles variétés de manioc avec l'aide de l'IITA, a obtenu des résultats satisfaisants ; le travail relatif au maïs du PNM était soumis à des restrictions telles que le CIMMYT a retiré son appui. Par son programme de «recherche, agriculture, vulgarisation» (RAV), l'USAID espère relancer ces programmes ; mais, ni les programmes portant sur le riz ni ceux portant sur les légumes n'ont un avenir clairement tracé. Par ailleurs, aucun programme n'exerce un impact précis sur les petites propriétés, si les résultats ne sont pas soumis aux tests appliqués en vue d'accroître la rentabilité et la sécurité des terres et systèmes des agriculteurs ; les propositions formulées par l'IITA/USAID et portant sur l'intégration de la recherche sur les systèmes agricoles dans le RAV pourraient remédier à ce dernier aspect, mais l'incapacité actuelle du système de livraison de transporter, en temps voulu, les variétés de cultures adéquates aux agriculteurs chaque saison restera une entrave (excepté pour le riz qui s'auto-pollinise). Le système de livraison des engrangis pose lui aussi des problèmes.

3.6. FORMATION.

Les problèmes de vulgarisation ont été résumés à la sect. 3.4 mais une question bien plus large se pose. Depuis le début des années 1970, quelque 16% des dépenses du gouvernement central ont été alloués à l'éducation ; ce pourcentage est légèrement supérieur à la moyenne africaine [12, p. 222].

La formation aux activités du secteur tertiaire, notamment, a absorbé une grande partie de l'aide accordée — par ex. plus de la moitié de l'aide octroyée par la Belgique — mais elle s'est avérée eurocentrique et peu pratique. Les exigences agro-techniques et économiques d'une SAN (ou quoi que ce soit d'autre) pour le Zaïre ont été totalement ignorées [1, pp. 69-72]. Ni les donateurs ni les programmes nationaux n'ont demandé comment réaliser des économies sur les qualifications déjà rares ; comment assurer la continuité des activités plutôt que d'assister à la fuite des cerveaux ; ou comment améliorer les connaissances en se basant sur le savoir-faire technique local ou comment le renforcer, plutôt que de passer de technologies

ne reposant pas sur des bases solides à des «cathédrales technologiques dans le désert» basées sur des moteurs ou des ordinateurs.

3.7. AGENCES EXTERNES.

Au début des années 1980, le Zaïre recevait une aide nette équivalente à 7% environ du PNB. Les pays à faible revenu d'Afrique au sud du Sahara (ASS) recevaient une aide égale à 10%, tandis que pour les pays asiatiques à faible revenu, ce chiffre était d'1% seulement [8, p. 121]. Un pourcentage exceptionnellement élevé (38%) de l'aide comprend une assistance technique [10, vol. 1, p. 109], reflétant en partie les besoins du Zaïre, et en partie le coût élevé et plus rarement, la qualité exceptionnelle du personnel d'assistance technique européen. Les désillusions auxquelles ont abouti les projets zaïrois ont entraîné une réduction des fonds alloués, qui sont passés de 428 millions de \$ en 1980 à 314 millions de \$ en 1984 (alors que le total pour l'ASS a progressé de 4%). Entre-temps, les termes de l'échange du Zaïre ont diminué de 16% (ASS, 1% seulement) [12, pp. 196, 220].

Certaines agences externes n'accordant aucune aide réduisent la capacité du Zaïre de payer une SAN. En 1984, l'entrée nette de capitaux externes publiquement garantis était de l'ordre de 77 millions de \$ seulement. Ce qui implique une *sortie* de capitaux externes publiquement garantis et non destinés à l'aide de 237 millions de \$. Compensant cette situation, l'entrée nette de 138 millions de \$ d'investissement privé direct était bien inférieure au chiffre de 1983 (330 millions de \$) et ne contrebalançait pas la sortie de capitaux bancaires [12, pp. 206, 210, 220].

La majeure partie de l'aide accordée au Zaïre est allée aux projets agricoles : 33 projets au moins sont en cours d'élaboration, la plupart d'entre eux étant des projets régionaux. Bien que l'on ait enregistré plusieurs réussites (ex. Shaba du Nord), les résultats globaux ont été plutôt maigres. Dépassement du coût et du temps estimés pour l'initiation à la reprise ; isolement du personnel de projet par rapport aux autorités locales (changeantes et faibles) ; sélection de projets sans rapport avec les technologies, institutions et besoins locaux (et sans évaluation préalable) : ces défauts de l'aide sont très courants en Afrique (cf. l'*Annual Reviews of Project Performance Audits* de la Banque Mondiale), mais dramatiques au Zaïre. C'est pourquoi l'on s'est écarté des projets régionaux qui exigent une coopération ministérielle trop importante et l'on s'est rapproché des projets nationaux pour renforcer les services dans l'ensemble (pas exclusivement dans les régions favorisées), par ex. les projets relatifs à l'approvisionnement en eau dans les régions rurales (UNICEF), la recherche sur le maïs et le manioc

(USAID), les statistiques (FAO/PNUD), les systèmes agricoles (IITA) ; et la vulgarisation (Belgique) [4, App. D et pp. 274-281].

L'une des forces du Zaïre est le travail des ONG, notamment dans le secteur de la santé. Les agences externes ont fourni un support considérable à ce travail. Il s'agit là d'une excellente initiative si elle vise à soutenir et à catalyser l'action de l'état. En effet, l'appui accordé aux *zones de santé* pourrait se développer en un composant nutritionnel prometteur d'une SAN future. La situation risque toutefois de se dégrader si les donateurs considèrent à tort les ONG comme des alternatives à l'action étatique et comme détournant les aides en leur faveur «pour contourner l'État».

3.8. AIDE ALIMENTAIRE.

Bien que l'aide alimentaire soit l'un des principaux composants du support que la CEE ait prévu d'accorder aux SAN depuis le Memorandum Pisani et, en dépit du déficit céréalier croissant du Zaïre, cette aide alimentaire est handicapée par les facilités de port et de transport — et par les préférences du GdZ et des donateurs — et perd dès lors beaucoup de sa valeur de composante essentielle au Zaïre. La CEE donne annuellement 12-15 000 tonnes, tandis que les USA et le Canada donnent, pour des montants respectifs de 15 millions \$ et de 7 millions \$, du blé et des sardines notamment [4, par. 292-294]. Le blé crée des goûts que les écologies zairoises peuvent difficilement satisfaire ; les sardines vont aux plus favorisés et portent atteinte aux marchés des pauvres pêcheurs, sapant au moins deux projets d'aide en cours.

4. Problèmes et options

4.1. SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ, POLITIQUE DES PRIX.

Dans les transports et les communications, le problème n'est pas la monopolisation (théorique mais inefficace) étatique de nombreux moyens, mais le mauvais entretien des moyens appartenant au GdZ et de ceux utilisés par les firmes de transport privées (ex. chaussées rurales). Les menaces qui pèsent sur la ligne ferroviaire du sud, susceptibles d'affecter le transport du cuivre notamment, accentuent l'importance de la reconstitution de la *voie nationale*, c'est-à-dire les voies fluviales Shaba-Ilebo et Kinshasa-Matadi et la voie ferroviaire Ilebu-Kinshasa. Du fait qu'un cinquième des recettes fiscales de 1981 provenait directement de Gecamines, ce système de transport — allié aux prix du cuivre — détermine en grande partie la capacité financière du

GdZ de soutenir la SAN. Le renversement continu, dans les années 1980, de la détérioration progressive des prestations de l'ONATRA (assurant quelque 70% des transports par voie d'eau et gérant les chemins de fer CMFK) requiert dès lors une amélioration parallèle des activités SNCZ [10, vol. 1, p. 119 ; vol. 2, pp. 71-76]. Plus directement, les *îlots* locaux d'échange alimentaire — ainsi que le transport à longue distance pour les cultures commerciales — restent menacés par le sous-financement et les sous-performances de l'*Office des Routes*, en dépit de la récente décentralisation.

L'envergure, la population dispersée et le climat du Zaïre sont autant de facteurs qui empêchent l'intégration des transports — fût-ce leur reconstitution ou entretien — dans une SAN. Il en va de même en ce qui concerne l'absence de technologies avancées de production alimentaire qui pourraient apporter une réponse rapide et satisfaisante à l'amélioration des transports (sect. 3.2 ci-dessus) voire même des prix. «La structure organisationnelle existante des transports est en grande partie le résultat d'études menées au début des années 1970, est fondamentalement saine ... et ne requiert pas de profonde réforme» ; les faibles salaires «sont à l'origine de la plupart des faiblesses» [10, vol. 2, p. 75]. Même les efforts les plus ambitieux pour remédier à la grave pénurie de pièces de rechange et de garages [3, p. 10] répondraient moins à la réalité agroclimatique que (i) les efforts substantiels qui seraient consentis à la suite des recherches sur les systèmes agricoles et portant sur les systèmes de traction animale dans les régions concernées et (ii) le soutien accordé à l'échange public et privé local [4, par. 191-194]. Telle est l'approche de «tout ce qui touche à Kinshasa et Matadi» dans le contexte d'une agriculture improductive qui rend les activités de transport impossibles — il ne s'agit pas de scissions (modales) entre les secteurs public et privé ni de politiques.

En ce qui concerne la politique des prix et la politique commerciale dans son ensemble, les donateurs ont largement fait l'éloge de la courageuse libéralisation du GdZ de septembre 1983. Mais la politique des prix antérieure était, dans la situation du gouvernement local et des transports, quasi inapplicable. La fixation du prix des *cultures commerciales* au désavantage des petits propriétaires s'est poursuivie en dépit des «libéralisations» orales passées, par ex. pour le café au Kivu (est) à la mi-83 [7, pp. 24-25] en dépit de ladite libéralisation d'avril 1981 [10, vol. 2, p. 28]. Les *cultures imposées* et les restrictions sur le commerce régional persistent localement — que ce soit par le biais de chefs ou du Gouvernement — malgré la politique officielle [4, par. 202, 212, 214]. Dans ce contexte, une part de 2% du budget

national peut avoir davantage de poids pour l'agriculture qu'une libéralisation sans doute confinée à des prix qui n'avaient jamais vraiment ressenti l'influence de contrôles (nominaux) passés, à défaut d'intrants ou de technologie permettant une forte réaction du côté de l'offre. Inversement, les revendications en faveur d'une meilleure stabilité des prix au consommateur à Kinshasa, à la suite de la libéralisation, sont certainement prématurées [4, par. 202-6].

4.2. PRIORITÉS D'INVESTISSEMENT.

On ne dispose pas de chiffres récents relatifs à l'octroi sectoriel d'investissements publics, mais chacun s'accorde à dire qu'il n'y a pas de lien réel entre le Plan, le Programme d'Investissement Public, le budget annuel et le rendement net. Un budget fonctionnel pour les rendements nets de 1975-1979, période pendant laquelle les investissements publics étaient de l'ordre de 100-150 millions Z, montre que les services généraux et présidentiels absorbaient 25% (environ la moitié pour la défense), les services sociaux, 6% (dont la moitié pour l'enseignement) et les services économiques, les 69% restants. 7,9% de l'ensemble des investissements publics ont été consentis dans les services économiques du secteur agricole, 8,4% dans les transports, 13,7% dans les autres travaux publics, 0,3% seulement dans les mines et 34,0% dans le secteur énergétique [10, vol. 1, p. 125]. Les données relatives à l'investissement privé ne sont pas disponibles et par ailleurs inconcevables. En clair, l'investissement public n'a pas considéré l'agriculture comme la «priorité des priorités».

4.3. CULTURES ALIMENTAIRES ET CULTURES DESTINÉES À L'EXPORTATION.

Les petits propriétaires mélangeant généralement diverses cultures, principalement alimentaires, dans un même champ. Souvent, le mélange de cultures alimentaires et autres est favorable aux deux types de cultures en termes agronomiques [7, p. 58]. Les plantations, notamment de palmiers à huile, se concentrent sur les plages. En aucun cas, il n'y a de concurrence entre les cultures alimentaires et non alimentaires bien que de nombreux exemples démontrent une sensibilité des prix dans l'octroi d'engrais (ou de nouveaux terrains ou de main-d'œuvre) dans les cultures. Le plus flagrant est que les cultures destinées à l'exportation (notamment l'huile de palme) et les cultures fournissant les matières premières nationales et (si nous en croyons les chiffres de production ou, mieux encore, si nous nous en référons au commerce extérieur) les cultures alimentaires ont *toutes* connu une régres-

sion, absolue pour certaines et relative pour toutes par rapport à la population [10, vol. 2, pp. 4-7].

C'est pourquoi les spécialistes [1, pp. 29-30] considèrent l'intégration des cultures alimentaires et commerciales — précédée, bien sûr, d'une recherche sur les systèmes agricoles — comme la voie à suivre. Déjà au niveau national, de nombreuses ressources (transport, recherche, vulgarisation, etc.) sont allouées aux cultures commerciales. Bien que de nombreux petits propriétaires se livrent aux cultures commerciales, une politique *générale* pour favoriser ces cultures porte sur les transports, les prix et la recherche axée sur l'amélioration des plantations ; l'effet sur l'emploi est alors l'un des principaux déterminants des résultats positifs.

4.4. POPULATION ET TERRAIN.

Avec plus d'un tiers de surface boisée, de vastes clairières et brûlis et une faible densité démographique, le Zaïre *semble* à l'abri de la surpopulation. Par ailleurs, la recherche agricole doit, pour attirer les agriculteurs, souvent les aider à résoudre le problème de pénurie de main-d'œuvre, du moins en haute saison. A l'exception de l'est et du nord-est du Zaïre, on peut affirmer avec certitude que les plus défavorisés en région rurale sont des fermiers, non pas des ouvriers agricoles. Toutefois, les apparences sont trompeuses, non seulement à l'est et au nord-est où la pression démographique est manifeste, mais pratiquement partout ailleurs ; l'érosion, l'écourtement des jachères et la réduction de la surface boisée témoignent des risques croissants qu'implique l'«exploitation du sol» au fur et à mesure de l'augmentation des proportions personne/terrain [1, pp. 16-17]. La recherche de cultures à faible intrant et à forte production (notamment les variétés de manioc) accroît ce risque.

L'absence de données et d'information sur les systèmes agricoles fait obstacle à la formulation de toute politique efficace (ex. les taux de population urbaine varient, selon les estimations, de 25% à 45%). Un problème de l'ASS central, critique au Zaïre, est la combinaison d'une faible productivité agricole et d'une faible densité démographique rurale. La croissance démographique aggrave la première difficulté mais allège la seconde — pour autant que l'urbanisation ne soit pas trop rapide.

4.5. COORDINATION ET SAN.

Aucun organisme ne surveille la SAN comme le fait le FNPU au Kenya. Un tel organisme pourrait bien s'avérer nécessaire. Mais, au terme de longues

années au cours desquelles des institutions ont été réformées, coordonnées, réorganisées mais n'ont jamais fonctionné, la plupart des gens se sont rendu compte qu'il fallait en premier lieu établir certaines conditions fondamentales — budget, données, etc. — avant de créer davantage d'organes. Toutefois, les donateurs devraient au moins s'abstenir d'accentuer leurs différences en créant de nouvelles sources de non-coordination institutionnelle, comme c'est actuellement le cas dans la recherche agricole (les Belges pour l'INERA, les Américains pour les programmes nationaux portant sur les denrées alimentaires) et dans les statistiques (FAO en faveur des micro-ordinateurs dans les régions, USAID pour un processeur central à Kinshasa, personne en faveur des cadres zaïrois qualifiés qui collecteraient des chiffres fiables auprès des agriculteurs) [6, p. 33 ; 4, par. 296].

L'absence de coordination pose certainement un grave problème, notamment pour la politique nutritionnelle [1, pp. 51-52]. La recherche agricole ne reçoit pas d'apports des autorités responsables de la santé et de la nutrition, ni ne leur donne des directives. Toutefois, lorsque des «séminaires nationaux» sont organisés par le Gouvernement pour faire progresser certaines questions, comme cela a été le cas du Séminaire sur la Nutrition en 1983, il n'y a pas de suivi [4, par. 254, 258, 260-264]. Il convient de reconnaître que les bureaucrates de tout pays requièrent des orientations politiques et doivent être professionnellement encouragés pour se coordonner ; si tel n'est pas le cas, l'inertie et l'auto-défense guideront nombre d'entre eux vers un départementalisme étroit.

5. Efficacité de l'aide extérieure

L'aide est dispensée par le biais de projets spécifiques qui engendrent des résultats et des avantages satisfaisants pour les défavorisés. Je ne suis pas partisan des propositions visant à contourner les prétendues difficultés qu'implique l'aide de projets — difficultés par ailleurs parfaitement surmontables au Kenya ou au Sri Lanka — pour verser dans une facilité illusoire ou imaginaire par le biais d'une aide de programme ou d'un dialogue politique. Néanmoins, si un gouvernement (quoi qu'il dise) n'accorde qu'une faible, voire aucune, priorité en termes de budget ou de personnel à un secteur ou une région — par ex. l'agriculture ou les régions rurales — il est plus mauvais qu'inutile pour les donateurs de créer des «projets d'îlots» (a) dont le succès continu après *sevrage* dépend de l'engagement gouvernemental [1, pp. 35-36] ; et (b) qui épuisent les maigres ressources (et intrants opérationnels d'autres programmes reconnus comme prioritaires par le

gouvernement) [4, par. 287]. C'est pourquoi l'aide à la production alimentaire et à la nutrition s'est avérée aussi peu rentable au Zaïre.

Dans ces circonstances, si les donateurs veulent aider efficacement un secteur (par ex. production alimentaire, nutrition), des projets doivent être mis en œuvre en procédant à un échange d'idées et de connaissances entre Zaïrois et *experts* donateurs en fonction pendant de longues périodes, suivant des méthodes qui permettront de répondre aux conditions *convenues*. Ces conditions sont susceptibles d'affecter la répartition et la gestion des ressources publiques réelles touchant le secteur, et non de se concentrer sur les fluctuations de prix auxquelles, faute de ressources réelles, les producteurs ne peuvent réagir par de grands accroissements de la production totale.

Les projets liés à une région spécifique doivent être assortis d'un dialogue politique (plus sérieux). Il s'agira nécessairement souvent de projets à long terme : en effet, les substantiels accroissements de revenus devront être prouvés pour persuader les agriculteurs de prendre les risques nécessaires afin d'atteindre les seuils de sécurité de revenu et alimentaire [1, p. 45]. Les interventions locales, sans formation ni stimulant encourageant la population locale *concurrentielle* à rester, renforcent purement et simplement les structures quasi féodales [1, pp. 40-41].

Les projets d'aide, non assortis de la concrétisation des engagements pris par le GdZ de fournir des fonds de contrepartie et du personnel, sont inutiles. La quasi-indifférence des donateurs vis-à-vis du soutien des coûts actuels nuit tout simplement au Zaïre. Si le GdZ, l'autorité suprême, prouve *par ses actions* qu'il ne souhaite pas réellement de projet, les donateurs devraient arrêter ce projet sans délai [4, par. 284].

Une SAN, authentiquement développée par le GdZ (bénéficiant d'une aide adéquate), peut créer, d'ici la fin 1989, un cadre utile pour accueillir l'aide des donateurs au niveau des activités touchant au secteur agricole et aux soins de santé, pour autant que trois conditions fondamentales soient satisfaites. Premièrement, il convient de nommer un cadre qui sera formé et rémunéré, dont la tâche consistera à fournir des estimations fiables, par saison et par région, des productions de manioc, de maïs, de riz et d'arachides. Deuxièmement, une analyse des systèmes agricoles doit être réalisée afin de comprendre les activités dans le contexte communautaire et familial. Troisièmement, il est nécessaire d'aider une commission budgétaire zaïroise à établir – avec la participation du GdZ – des procédures coordonnées par le biais desquelles des ressources gouvernementales prévisibles, proportionnelles aux tâches d'une SAN, seront libérées. Une assistance technique peut s'avérer utile dans ces trois tâches mais c'est au GdZ qu'il incombe de

décider s'il souhaite voir ces tâches mises en œuvre. Si tel n'est pas le cas, une SAN serait, à l'instar de l'engagement profond des donateurs dans les projets agricoles au Zaïre, une perte de temps pour les Zaïrois et un gaspillage des fonds des donateurs.

6. Modalités d'une aide à la SAN : Perspectives pour l'an 2000

Les trois tâches consistant à accroître la capacité des Zaïrois de générer des ensembles de données utilisables sur la production alimentaire, de comprendre les systèmes agricoles et communautaires et de rationaliser le budget agro-rural, valent chacune la peine d'être mise en œuvre, même si aucune SAN ne se concrétise. Une SAN est un système utile de coordination, non pas un dieu. Les donateurs feraient peut-être mieux de veiller à ce que ce système fonctionne dans les quatre pays où il est déjà en place, avant de l'introduire dans d'autres pays.

En tout cas, trois changements s'avèrent tout indiqués dans les modalités de l'aide accordée. Le premier est déjà en cours, mais risque d'aller trop loin : le changement progressif de projets locaux. Un second changement vient à peine d'être amorcé : la coordination des donateurs est hésitante, officieuse et (en dépit des sérieux efforts de la délégation de la CEE) insuffisamment intégrée avec l'action du GdZ, lequel devrait se sentir davantage responsable et non pas écarté du processus. Un troisième changement est actuellement totalement rejeté mais sera considéré comme indispensable : réorientation du «dialogue politique» qui se concentre obstinément sur les macro-prix vers (i) un apprentissage mutuel des micro-variables réelles, notamment sur la teneur de la recherche agricole ; (ii) un accord mutuel et l'acceptation par le GdZ des seuls projets liés à la SAN, qui correspondent aux engagements de personnel et financiers du Gouvernement [4, par. 236, 259, 279-282, 296-298]. Un contexte informel pour ces changements nécessairement formels pourrait être fourni par un «club SAN» académique et administratif, regroupant des donateurs et chargé d'examiner, régulièrement et publiquement, les questions relatives à l'agriculture, à la pauvreté, à la nutrition et au développement rural — et de coordonner une bibliothèque [1, pp. 53-55].

Si une SAN est mise en place vers 1989-1990, le premier des projets ruraux à long terme «nouvelle formule» — exclusivement soutenu par les fonds et les autorités du GdZ — sera prêt pour réception définitive vers l'an 2000. La population zaïroise sera de l'ordre de 50 millions, dont un peu moins de la moitié vivra en milieu rural. L'érosion et l'écourttement des

jachères gagneront en importance ; la main-d'œuvre privée de terres sera de plus en plus nombreuse et ce problème prendra naissance tout d'abord mais pas seulement à l'est et au nord-est du pays. Les conditions nutritionnelles, voire la production, du secteur des plantations resteront peut-être enveloppées de mystère. A ce moment, ou bien nous disposerons de données relatives à la production alimentaire propres à chaque région, nous serons parvenus à une rationalisation agro-budgétaire et nous comprendrons mieux les méthodes et objectifs des agriculteurs, ou bien le Zaïre, le pays au potentiel de richesse le plus élevé du continent africain, sera confronté à des problèmes nutritionnels tels qu'en connaissent actuellement le Bangladesh et l'Éthiopie.

RÉFÉRENCES

- [1] Académie royale des Sciences d'Outre-Mer. 1984. Stratégie alimentaire d'un pays en voie de développement. Un exemple : le Zaïre. — Bruxelles, 74 pp.
- [2] CEPLANUT XXXVIII. 1983. Résultats de l'enquête nutritionnelle de Bandundu (avril-mai 1983). — Kinshasa (août 1983).
- [3] DADR, Division d'Etudes et de Programmation (DEP). 1985. Situation Actuelle de l'Agriculture zaïroise. — Kinshasa.
- [4] DAVIES, S. & LIPTON, M. 1985. A New Start : Preconditions for a Food Strategy in Zaïre. — Report of EC Food Strategy Team's Mission to Zaire, IDS, Brighton (Feb. 1985).
- [5] HEALD, C. & LIPTON, M. 1984. African Food Strategies and the EEC's Role : an Interim Review. — IDS, Brighton.
- [6] ISNAR, Étude de la Réorganisation du Système National de Recherche Agronomique du Zaïre, ISNAR et Groupe National de Recherche, Conseil exécutif, Gouvernement du Zaïre, Kinshasa (févr. 1985).
- [7] JONES, W. I. & EGLI, R. 1984. Farming Systems in Africa : The Great Lakes Highlands of Zaire, Rwanda and Burundi. — Tech. paper No. 27, World Bank, Washington, D.C.
- [8] OECD. 1985. 25 Years of Development Co-operation : A Review. — OECD, Paris.
- [9] USAID. 1985. Report of the US Presidential Agricultural Task Force to Zaïre. — Kinshasa.
- [10] World Bank. 1982. Zaire Economic Memorandum : Recent Economic and Sectoral Developments and Current Issues (3 vols.). — Report No. 4077-ZR, E. Africa Country Programs Dept. II, Washington, D.C., (Dec. 30, 1982).
- [11] World Bank. 1985. World Development Report 1985.
- [12] World Bank. 1986. World Development Report 1986.

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 293-304 (1988)

Original : Français

COMMUNICATION DES REPRÉSENTANTS DE LA RÉPUBLIQUE DU ZAÏRE

PAR

BINSIKA BI MAYALA * , LOFULO WAYELA ** & VANGU LOBE ***

Préambule

Depuis un certain nombre d'années déjà, en fait depuis les années 1975 environ, les analyses qui sont portées sur le secteur agricole paraissent contradictoires : le secteur est-il en croissance ou en déclin, quelle fiabilité peut-on accorder à nos statistiques sachant l'immensité du territoire et la dispersion et atomisation de la production ? Comment de ce fait arriver à établir une politique satisfaisante en l'absence de données ?

Conscient du problème agricole, le Conseil exécutif, depuis l'ouverture solennelle du deuxième congrès du MPR à N'Sele en novembre 1977, a mis en place plusieurs plans : le Plan Mobutu et le Plan intérimaire de Réhabilitation économique 1983-1985 qui incluaient des plans sectoriels dont le Programme agricole minimum 1979-1981 et le Plan de Relance agricole 1982-1984. Enfin, dans son discours en date du 5 décembre 1984, le Président Fondateur du Mouvement Populaire de la Révolution, Président de la République, le maréchal Mobutu annonçait les grandes options du futur septennat et indiquait que l'agriculture devait retrouver une place de choix dans l'économie nationale.

* Chef de Division à la Production végétale ; Département de l'Agriculture et du Développement rural, B.P. 8722 Kinshasa (Zaïre).

** Chef de Division à l'Encadrement rural ; Département de l'Agriculture et du Développement rural, B.P. 8722 Kinshasa (Zaïre).

*** Conseiller vétérinaire du Cabinet du Commissaire d'État à l'Agriculture et au Développement rural ; c/o Délégation des Communautés Européennes de Kinshasa, Avenue des Trois Z 71, B.P. 2000 Kinshasa (Zaïre).

Quels que soient les efforts qui ont été consentis, il semble bien que l'agriculture ne soit pas parvenue à répondre encore aux objectifs qui lui avaient été assignés bien que certains progrès aient été enregistrés ces dernières années.

Après l'analyse de la situation agricole que vient de faire M. Lipton, nous nous permettons, au risque de nous répéter, de vous proposer son évolution actuelle.

1. Objectifs généraux et politiques

1.1. OBJECTIFS GÉNÉRAUX.

L'aménagement de l'espace rural est proposé comme le cadre des actions actuelles du Département. Il concrétise l'image à long terme que le Conseil Exécutif entend donner aux campagnes zaïroises, celles-ci devant connaître un accroissement de la population jusqu'en 2050 puis décroître.

Cadre général des actions, l'aménagement de l'espace rural n'est évidemment pas une fin en soi.

Deux objectifs principaux et indissociables ont été retenus par le Président-Fondateur du Mouvement Populaire de la Révolution, Président de la République, qui sont l'accroissement de la production agricole et l'augmentation des revenus dans un cadre de développement rural. Dans le passé récent, ces deux notions ont été souvent confondues d'où certaines actions menées précédemment sans assez de cohérence, le financement du développement ne pouvant se concevoir sans une augmentation conjointe du niveau général de production.

On retiendra un premier objectif global portant sur la branche agricole qui sera l'augmentation générale de la production et qui se décompose en trois sous-objectifs :

- Atteindre l'autosuffisance alimentaire ;
- Approvisionner d'une manière satisfaisante les capacités installées des agro-industries zaïroises ;
- Accroître les recettes d'exportation provenant des productions agricoles et la diminution des importations de produits alimentaires de base.

Au niveau du développement rural seront recherchés dans le cadre d'un objectif général d'aménagement progressif de l'espace rural, trois sous-objectifs :

- L'amélioration des revenus des paysans et des conditions de vie ;
- La création d'emploi sectoriel ;
- La formation et l'éducation des masses rurales.

1.2. LES POLITIQUES.

Les objectifs généraux précédemment définis ne sont susceptibles de se réaliser que si les freins au développement décelés lors du diagnostic font l'objet de politiques spécifiques satisfaisantes. Les grands axes en seront les suivants :

1.2.1. Concentration des actions dans des foyers de développement.

La concentration géographique des différentes actions sera poursuivie dans le cadre d'une stratégie basée sur la création de foyers de développement et où les projets seront les points d'application de programmes généraux nationaux.

Le foyer de développement désigne «une zone spatiale délimitée dotée d'une structure opérationnelle et autonome dans laquelle on peut déceler la présence des éléments socio-économiques susceptibles de promouvoir et d'entretenir le développement de cette zone et ses environs».

A terme, cette politique doit permettre de :

- Concentrer les producteurs et ainsi rendre la mécanisation possible, limiter la destruction de l'environnement par de meilleures utilisations des sols, faciliter l'implantation des équipements indispensables au bien-être rural par diminution de leur coût social généralisé ;
- Favoriser la concentration de l'offre, faciliter le stockage et le conditionnement, limiter le nombre des intermédiaires et par suite favoriser la diminution des écarts de prix aux producteurs et prix aux consommateurs ;
- Limiter les besoins en infrastructures de transport à des zones stratégiques ;
- Mieux localiser la production selon ses objectifs : agriculture vivrière péri-urbaine, agriculture de rente dans les biotopes les plus favorables ;
- Mieux bénéficier du potentiel lié à l'inversion climatique du Zaïre.

On pourra distinguer globalement deux types de foyers : ceux dont les conditions essentielles de développement sont liées à la disponibilité en facteurs de production, l'existence préalable d'infrastructures de base et d'un marché potentiel solvable et ceux dont la création et/ou l'aménagement seront liées à la proximité d'un grand marché vivrier urbain. Quelques foyers ont déjà été sélectionnés par les services du plan et ceux du Département de l'Agriculture et du Développement rural (DADR) sur la base des études régionales déjà effectuées. La définition précise des îlots fera l'objet d'études ultérieures, de même que le contenu des actions spécifiques qui seront menées.

1.2.2. Accroissement de la taille moyenne des exploitations.

L'accroissement de la taille des exploitations traditionnelles deviendra un axe de développement ainsi que la création de petites et moyennes entreprises dans le secteur agricole.

Cette politique devra permettre :

- De favoriser la mise en marche d'excédents suffisants pour la satisfaction des besoins et garantir la sécurité de l'approvisionnement par constitution de stocks ;
- De créer des emplois sectoriels en milieu rural susceptibles de freiner l'émigration ;
- De faciliter le financement de l'agriculture et donc son développement ;
- De créer un courant d'échanges intersectoriels favorables au décollage de l'économie.

1.2.3. Accroissement général de la productivité.

L'amélioration du niveau général de productivité restera une préoccupation majeure qui devra permettre :

- De réduire les coûts de production, transformation et commercialisation ;
- D'utiliser au mieux les intrants dont le financement, faute de capacités nationales, restera encore dépendant des ressources en devises ;
- D'améliorer les revenus des agriculteurs et les encourager à produire mieux et plus et limiter également les dépenses des consommateurs ;
- D'augmenter d'une manière notable la production agricole, de mieux approvisionner les agro-industries et de générer des ressources en devises.

1.2.4. Libéralisme économique et vérité des prix.

Les prix resteront libéralisés et une meilleure redistribution de la valeur ajoutée des cultures de rente sera effectuée en faveur des producteurs.

L'État, tout au moins dans la période où des excédents notables de produits vivriers ne seront pas apparus, n'instituera pas de système de prix et veillera à éliminer totalement les pratiques de cultures imposées.

Il veillera cependant à l'établissement des mesures exceptionnelles de protection des capacités de production nationales lorsque celles-ci seront menacées par des importations de biens dont les niveaux des prix ne correspondent pas aux lois normales du marché.

De la même manière, l'État pourra faciliter le démarrage de certaines activités et l'établissement d'agriculteurs et d'éleveurs dans la mesure où une assistance temporaire leur permettra d'atteindre des niveaux de productivité

compétitifs. Les aides pourront se faire par l'intermédiaire de prêts bonifiés et/ou la fourniture d'intrants à des prix stabilisés et, si nécessaire, subventionnés temporairement.

Les intrants nécessaires à la production seront financés par les agriculteurs eux-mêmes soit directement soit indirectement lors de la commercialisation des produits.

1.2.5. Développement du secteur privé associé à la branche.

L'énorme majorité des emplois du secteur relève du secteur traditionnel et des emplois assurés par l'administration par le biais de l'encadrement. Un tel système ne permet pas d'évoluer progressivement vers la prise en charge des agriculteurs eux-mêmes des intrants. Ceux-ci devront être progressivement confiés au secteur privé de la même manière que celui-ci se préoccupe de la commercialisation des produits. Une première étape sera entreprise au niveau des projets qui devront limiter au minimum leurs effectifs et confier contractuellement la réalisation de nombreuses tâches, y compris celles d'encadrement et de suivi.

1.2.6. Des mécanismes de financement liés à l'activité du secteur.

L'objectif d'autosuffisance alimentaire suppose implicitement que le niveau des moyens destinés au secteur doit être indépendant de l'activité économique générale et, si possible, de la conjoncture extérieure. Ainsi, alors qu'un certain nombre de moyens et en particulier la mécanisation et les engrains avaient été mis à la disposition du secteur au début des années 1970, la récession économique entraîna le non-rempACEMENT des équipements et la diminution des intrants faute de disponibilités spécifiques pour l'agriculture en particulier en devises. Cette situation doit être évitée si l'on veut privilégier et considérer l'autosuffisance alimentaire comme objectif n° 1 du secteur.

Un certain nombre de taxes contribuent aux recettes générales de l'État, mais les budgets consacrés à l'agriculture (budget ordinaire et budget d'investissement) sont relativement faibles. Ils traduisent cependant la volonté du Conseil Exécutif de maîtriser les dépenses publiques et de confier la production au secteur privé.

Parallèlement se sont donc institutionnalisés des mécanismes financiers qui donnent au secteur plus de moyens qu'il n'en paraît à première analyse : Fonds Agricole et Fonds de Convention de Développement principalement, sans inclure le financement des campagnes de commercialisation ni les Fonds de Contrepartie qui sont destinés aux projets.

Compte tenu des orientations générales précédemment définies et des stratégies d'application qui en découlent, certains besoins vont se manifester, plus particulièrement ceux des PMEA et également ceux issus des projets visant à l'équipement des fermettes de taille supérieure. Ce genre de crédit ne pourra être acceptable pour la BCA, voire bonifié, que si l'institution dispose d'un Fonds de garantie auquel elle peut recourir. La création d'un tel fonds sera donc envisagée.

Parallèlement, les orientations en matière de cultures de rente vont nécessiter de nouveaux projets dont le financement de la contrepartie nationale sera recherché dans l'extension de la vocation des Fonds de Convention de Développement et du recyclage plus direct des taxes spécifiques liées aux produits.

Enfin, face à la concurrence extérieure, l'approvisionnement régulier en intrants et à des prix acceptables pourra faire l'objet de la création d'un projet spécifique tel la création d'un Comptoir Central d'Approvisionnements en Intrants Agricoles qui pourra être une structure d'économie mixte.

2. Commercialisation des produits vivriers

Le problème de la commercialisation des produits vivriers est inévitablement lié à l'atomicité de la production, sa dispersion et son éloignement, aux infrastructures de transports et charroi, enfin aux modalités de distribution dans les centres urbains. On voit que le problème est vaste.

Tant au niveau des producteurs que des acteurs, la stratégie visant au développement d'une agriculture péri-urbaine et de favoriser les PMEA doit conduire à terme à améliorer notamment les coûts relevant de la production et du transport... Une analyse des différentielles de prix montre l'importance des frais de sacherie et surtout de la distribution au détail, faute de standardisation des mesures. L'absence de marché de gros et de moyens de stockage contribue également à la formation de prix de détail élevés par multiplication des transports urbains, manque d'informations sur les prix, manutention mal aisée, pertes importantes, absence de concurrence réelle.

La stratégie à mettre en œuvre en matière de commercialisation des produits vivriers est donc double :

- Continuer les efforts entrepris en matière d'information des pouvoirs publics concernant les besoins prioritaires des opérateurs économiques pour les campagnes de commercialisation et en particulier camions, carburants, liquidités. Les compléter par des actions sur le plan du

groupement des produits, stockage et transport aux centres de consommation sous forme vrac ;

- S'attaquer aux problèmes dans les centres urbains : marché de gros, manutention, stockage et conservation, poids et mesures dans la distribution de détail, mercuriales, etc. Le premier type d'actions, s'il est nécessaire à l'agriculture concerne cependant essentiellement le secteur tertiaire de même que si les routes de dessertes sont indispensables, elles concernent les infrastructures.

L'agriculture ne doit donc contribuer à ces actions que si elles améliorent également le niveau de production et/ou contribuent à l'aménagement de l'espace rural et ne résolvent pas simplement des besoins conjoncturels.

3. L'élevage et les produits de l'élevage

Les travaux des commissions mises en place pour la mise en œuvre du Plan de Relance ont montré que le taux de croissance de la production des produits de l'élevage ne suivait pas celui de la population et que d'une manière générale, la ration individuelle, déjà très faible par rapport aux pays de l'Afrique Centrale, avait tendance à baisser. Elle n'était plus que de l'ordre de 3 kg *per capita* en 1980 et 4,2 kg en 1985.

Les esquisses de scénario qui ont été imaginées révèlent que pour ne pas aggraver le déficit, la production à la fin du plan devrait être de l'ordre de 70 000 tonnes. Or, le taux de croissance de la production bovine est essentiellement lié à celui du troupeau et on ne peut donc pas s'attendre à un rythme rapide d'accroissement des effectifs et il semble bien que seule la production des petits ruminants et des élevages hors-sol intensifs soit susceptible de satisfaire cette demande théorique ainsi que bien entendu les produits de la pêche. Toutefois, comme pour la demande de produits vivriers, la demande réelle est essentiellement liée aux prix des produits et donc aux coûts de production et distribution. Afin de mieux préciser les stratégies qui seront retenues, des études ont été entreprises sur le marché de la viande, les disponibilités en aliments du bétail et sous-produits des industries, les fermes existantes et leurs niveaux de coûts de production, les possibilités d'amélioration des élevages de petit bétail.

Cependant, le développement des élevages intensifs d'animaux performants à faible indice de consommation ne pourra se concrétiser que si le coût des aliments de base est suffisamment bas pour être compétitif par rapport aux *produits importés*. Sachant que l'alimentation représente les deux tiers du coût ex-ferme d'un poulet de chair, on voit que ce type d'élevage ne pourra

réellement se développer que si l'agriculture produit en quantité suffisante et à des prix compétitifs des céréales secondaires et des oléagineux susceptibles d'entrer après transformation dans la ration des animaux. C'est également une des raisons pour mettre l'accent des stratégies sur l'amélioration de la productivité dans les cultures vivrières.

En ce qui concerne plus spécialement le sous-secteur, le diagnostic montre que les équipements existent très généralement autour des grands centres urbains de même que les capacités de production d'aliments pour le bétail. Le sous-secteur est toutefois inorganisé, manquant de technicité et soumis aux influences des arrivages extérieurs non suffisamment taxés. La relance des élevages périphériques pourrait s'appuyer sur quelques grandes unités privées, qui, bénéficiant de mesures de protection et d'un appui technique, pourraient en contrepartie s'engager à la fourniture des intrants auprès des plus petits. Ce programme est tout à fait dans l'esprit du mécanisme de financement des fonds de convention de développement.

En ce qui concerne le gros bétail, les initiatives antérieures de métayage se sont érodées progressivement par manque de possibilité de suivi des animaux, les vols s'aggravant. Une étude est en cours pour redynamiser cette approche, mobiliser des ressources, assurer un meilleur encadrement, accroître les sanctions contre les fraudeurs.

4. Stratégies nutritionnelles

Bien que la politique agricole n'explicite pas bien le concept d'une stratégie nutritionnelle, d'autres départements s'en chargent, il s'agit :

- De la Santé publique et Affaires sociales ;
- Enseignement primaire et secondaire ;
- Enseignement supérieur et Recherche scientifique.

4.1. ACTIONS DU DÉPARTEMENT DE LA SANTÉ PUBLIQUE.

Au niveau des actions de la Santé publique, un organe de coordination a été créé par l'Ordonnance n° 78/386 du 6 septembre 1978, dans le but primordial de comprendre le problème de la malnutrition au Zaïre et les causes et de proposer des activités capables de réduire sa prévalence (à 25%).

Institution étatique, le Centre national de Planification de Nutrition humaine au Zaïre, CEPLANUT en sigle, s'est assigné les objectifs principaux suivants :

- L'harmonisation et la coordination entre les Départements et les Organismes intéressés à la solution des problèmes de la malnutrition ;
- La programmation des activités nutritionnelles, la revalorisation des aliments locaux, la réhabilitation des malnourris par des interventions spécifiques et des contrôles ;
- La centralisation et l'organisation de la circulation de l'information en matière de nutrition ;
- L'émission des avis et la formulation de propositions dans le domaine de la nutrition pour le compte du Conseil exécutif ;
- La réalisation des études relatives à la nutrition et le traitement de diverses questions nutritionnelles qui n'entrent pas dans la sphère des compétences des autres services du Département de la Santé publique.

L'objet complémentaire consiste à former les agents de santé en matière de nutrition et soins de santé primaires.

A part le Bureau de sa Direction centrale se trouvant à Kinshasa, le CEPLANUT est plus opérationnel dans la Région Pilote de Bandundu où sont exécutées toutes les activités. L'expérience de cette Région servira de modèle pour les implantations ultérieures. Prochaine étape, le Kivu qui est la Région la plus affectée de la République ainsi que l'a relevé le système de surveillance nutritionnel du Centre national.

Un plan d'actions pour l'amélioration nutritionnelle au Zaïre a été élaboré pour la période allant de 1985 à 1990.

4.2. ACTIONS PRINCIPALES DU CEPLANUT.

La stratégie des actions principales du CEPLANUT se résume en quatre grands points, à savoir :

1. La mise sur pied d'un système de surveillance, chargé de suivre l'évolution de la malnutrition protéo-énergétique dans la Région de Bandundu, en comparant les résultats de l'étude finale avec ceux de l'étude de base ;
2. L'apport de quelques interventions sélectionnées dans la réduction de la malnutrition protéino-énergétique aiguë, par les biais des structures des ONG, ANEZA et de l'État. Aussi, il y a la mise sur pied du Conseil Régional d'Alimentation et de Nutrition de Bandundu (CRANB), chargé de sélectionner les interventions à tester selon les critères établis par le CEPLANUT à savoir :
 - L'impact sur la réduction de la malnutrition protéino-énergétique ;
 - La réalisation avant la fin du Projet 079 ;
 - La répartition équitable du portefeuille par domaine d'intervention ;

- La preuve d'honnêteté et de fiabilité de la part du bénéficiaire ;
 - Avoir fait ses preuves dans le domaine ;
 - Le remboursement pour les interventions productives en 3 ans, le taux d'intérêt devant être identique au taux appliqué par la Banque Agricole, etc.
3. Le renforcement de sa capacité institutionnelle par l'accroissement de la capacité du staff dirigeant en management, l'amélioration des capacités techniques du staff professionnel «sur le tas» en suivant des cours et des séminaires spécialisés ;
 4. L'utilisation de l'éducation par la Santé afin de changer le comportement de la population à long terme. Les structures des soins de santé primaires sont prises à profit. Dans ce cadre, le CEPLANUT prévoit la formation de ses propres formateurs en Nutrition.

4.3. ACTIONS DU CRANB.

Certes, l'exécution temporelle et rationnelle d'un plan nutritionnel requiert une stratégie de choix des activités prioritaires parmi les alternatives. Le plan du CEPLANUT pour la nutrition dans le Bandundu fait appel à trois types d'activités, à savoir :

- Les études primaires ;
- Les activités de surveillance et d'évaluation ;
- Les interventions.

Partant des causes principales de la malnutrition dans la Région de Bandundu antérieurement énumérées, le CEPLANUT utilise la stratégie liée aux interventions ponctuelles et sélectionnées dans de différents domaines par le financement et l'encadrement d'une cinquantaine de projets d'intervention nutritionnelle ayant un ultime impact sur l'état nutritionnel. Les principales interventions sont les suivantes :

1. La réduction *des maladies infectieuses*, par la vaccination contre la rougeole et la coqueluche, par la réhydratation orale pour combattre la diarrhée, par le traitement de la malaria, par l'assainissement du milieu et des sources d'eau ;
2. La réduction de *la taille du ménage* donc de la pression démographique, par l'expansion des services de contraception (information et fourniture de matériels de contraception) ;
3. Le *supplément alimentaire aux femmes enceintes*, par la préparation de fer et d'acide folique à distribuer ou à vendre aux femmes enceintes au moment des consultations prénatales, en vue d'augmenter la capacité de travail de la femme ;

4. L'amélioration des *pratiques alimentaires*, par les émissions d'éducation nutritionnelle à la radio, et l'éducation nutritionnelle dans des écoles primaires, des centres de santé, des comités de développement et de santé communautaire ;
5. Le *développement des zones rurales*, par l'installation d'une source d'électricité et d'approvisionnement en eau potable dans quelques centres ruraux, en vue de diversifier et d'améliorer la vie rurale, souvent ennuyeuse et non attractive pour les jeunes gens, afin d'accroître la main-d'œuvre paysanne ;
6. L'introduction d'*outils et de matériel agricoles*, par la vente dans les villages d'outils, d'engrais, de semences, d'insecticides et de produits vétérinaires, pour l'amélioration de la production agricole et animale ;
7. La pratique de *sélection de semences et boutures*, par le développement de nouvelles variétés, la multiplication et la distribution des semences et boutures améliorées, en vue d'augmenter la production ;
8. L'amélioration des *techniques agricoles et de stockage*, par l'enseignement des nouvelles techniques par les agronomes des villages scolaires, l'enseignement des nouvelles techniques à la radio, pour augmenter la capacité de la production et la disponibilité alimentaire ;
9. L'amélioration du *circuit de transport*, par la construction des routes de desserte agricole et l'aménagement des voies fluviales et des installations portuaires ;
10. L'augmentation des *possibilités d'investissement*, en établissant un système de crédit, en donnant une instruction en management pratique et en technique de manufacture artisanale ; dans le but d'améliorer et de diversifier la vie en milieu rural, de générer le capital et de baisser les prix des biens essentiels ;
11. La modification de la demande urbaine, par l'équilibre des importations des vivres de manière à les diminuer au fur et à mesure que croît la production locale ;
12. L'accroissement de la main-d'œuvre rurale et l'exploitation des nouvelles terres ;
13. La réduction des dépenses non alimentaires ;
14. L'augmentation des gains et des salaires.

Les priorités des interventions nutritionnelles dans le Bandundu sont fixées selon des considérations précises. Pour leur matérialisation, ces interventions dépendent des ressources disponibles, de la conjoncture et des réalités politiques. La volonté politique est le plus grand facteur qui détermine la réussite ou l'insuccès d'un programme (plan) nutritionnel.

5. Conclusion

Le développement agricole par l'aménagement de l'espace rural ainsi que la Santé publique par les interventions du Centre national de Planification de Nutrition humaine, révèlent les importantes stratégies dans le domaine de l'alimentation et de la nutrition au Zaïre, plus particulièrement dans la Région Pilote de Bandundu souvent prise comme une expérience modèle dans la lutte favorisant le bien-être collectif et individuel.

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 305-310 (1988)

Original : Français

LE CAS DU NIGER

PAR

M. SANDA *

Je compte, dans mon exposé, présenter très rapidement ce que nous entendons au Niger par stratégie alimentaire.

Le Niger est un pays vaste, de 1 189 000 km², et enclavé, se trouvant au cœur de la zone sahélo-saharienne, avec des précipitations atmosphériques variant d'une année à l'autre, ce qui l'inscrit comme l'un des pays sahéliens où le climat est le plus imprévisible.

La majeure partie de la population du Niger travaille dans le secteur primaire ; l'agriculture occupe plus de 78% de la population et 13% de cette population est semi-nomade.

Le pays est vaste certes, mais seulement un tiers en est habitable, car les deux autres tiers sont constitués par le désert du Sahara. De ce tiers habitable, il n'y a que 15 millions d'hectares qui sont cultivables. De ces 15 millions d'hectares, pratiquement un tiers est déjà cultivé, autrement dit, 5 millions d'hectares.

Le Niger, pendant plusieurs années, a été autosuffisant (jusqu'au milieu des années 60). Depuis une quinzaine d'années, le pays connaît une période d'insécurité alimentaire croissante, qui devient préoccupante. Quelques chiffres le prouvent. La base de calcul – encore que beaucoup discutent cette base de calcul – est constituée par 250 kg de céréales par personne et par an pour les sédentaires, 200 kg par personne par an pour les nomades et les citadins. Sur cette base, on a calculé les disponibilités céréalières de 1960 à 1965 ; elles étaient de 288 kg par personne et par an, soit un taux d'autosuffi-

* Directeur d'études, programmation et statistiques agricoles ; Ministère de l'Agriculture, B.P. 12091, Niamey (Niger).

sance de 120,8%. De 1966 à 1970, la disponibilité était de 259 kg et le taux d'autosuffisance est tombé à 108%. De 1971 à 1975, cette disponibilité est tombée à 202 kg, soit un taux d'autosuffisance de 84,5%. De 1976 à 1980, il y a eu une légère remontée de la disponibilité à 253 kg, soit un taux d'autosuffisance de 106% ; cette autosuffisance est retombée de 1981 à 1984 à 97,5%.

Bien sûr, ces moyennes cachent souvent d'énormes réalités interannuelles. Par exemple, lorsqu'on prend des années comme l'année où le taux d'autosuffisance était inférieur à 100%, il y avait un léger excédent de 23 000 tonnes, en 1982 15 000 tonnes, en 1983 2 000 tonnes, en 1984 il y a un déficit de 448 000 tonnes et en 1985 seulement 7000 tonnes.

Ceci pour vous dire que globalement, le Niger appartient à ces pays que le Dr Berg appelle les pays enclavés, pour qui l'autosuffisance est devenue le problème central pour leur politique agricole. Pour y faire face, le Niger axe sa recherche d'autosuffisance alimentaire sur quatre variables.

La première est la connaissance et la maîtrise de la population. Il faut le signaler en effet, le Niger compte environ 6,5 millions d'habitants en ce moment, un taux de croit de 2,77% donc un indice de 3,2% avec des villes qui croissent à un rythme de près de 9%, des terres disponibles agricoles qui sont déjà utilisées au tiers et des rendements qui baissent tous les ans. La production n'est maintenue que par l'accroissement des surfaces (les surfaces croissent de près de 2% tous les ans pour pouvoir maintenir un croit de la production de moins de 1%). La connaissance et la maîtrise de la population constituent donc un facteur très important au Niger, mais nous n'avons pas le spectre malthusien en tête, c'est-à-dire qu'il n'y aura pas chez nous de contrôle des naissances. Pour ce problème, nous rechercherons l'adéquation de la charge humaine aux ressources disponibles.

Le deuxième axe est le maintien d'un niveau convenable de production agro-pastorale. Nous examinerons cela plus tard.

Le troisième est le maintien et la restauration des capacités biologiques du sol (puisque nous avons des sols très lessivés, sableux en général).

Le quatrième axe de notre politique se base sur le mouvement coopératif qui a presque plus d'une génération, mais n'a cependant pas, jusqu'ici, atteint sa maturité. Il faut dire que nos coopératives ne sont pas encore arrivées à remplir le rôle qui est attendu d'elles. Pendant longtemps, elles se sont cantonnées dans une commercialisation primaire qui, bien entendu, avait peu de retombées au niveau de la distribution pour leurs membres. Mais ces coopératives existent et c'est un outil qu'on peut utiliser dans une politique non seulement de distribution des intrants, mais aussi de commercialisation de la production.

Au niveau des cultures irriguées — le Dr Berg énonce les causes de la faiblesse de la production dans nos pays —, le facteur climatique est apparu comme le facteur numéro 1. Nous sommes bien conscients, au Niger, que ce facteur climatique est prépondérant, mais que, hélas, nous ne pouvons pas le contrôler. J'assistais à un séminaire sur la revalorisation de l'élevage au Niger et un berger m'a dit : «Gardez tous vos discours : si vous nous faites deux forages ou si vous pouvez nous garantir qu'il y aura de la pluie, nous n'avons pas besoin de vos conseils». Cela signifie qu'il savait mieux que nous ce qu'il faut faire, pourvu qu'il pleuve.

C'est pourquoi, ou qu'il pleuve ou qu'il existe des sources, au Niger, notre politique privilégie la création et la maîtrise de l'eau à travers la création de périmètres hydro-agricoles ; mais hélas, nous n'avons pas beaucoup de potentialités. Le fleuve Niger est le seul cours d'eau qui traverse le Niger (il le fait sur 500 km), et les potentiels le long de ce fleuve ont été identifiés à environ 140 000 hectares, mais cela suppose la création d'un barrage, le barrage de Kandagi, dont le prix est exorbitant (on n'en parle plus maintenant).

Sans ce barrage, ce qu'on peut faire sur le Niger ne peut pas excéder 15 000 hectares, ce qui est bien peu. Il y a quelques lacs, nous avons des zones de dépression où nous récupérons les eaux de ruissellement ; même dans les zones où il ne pleut que 400 mm, en créant des retenues collinaires, on récupère 2 à 3 millions de m^3 et on irrigue 5, 10, 20 hectares.

Donc, il y a une politique, une grande volonté manifeste de chercher l'eau où elle existe, et même quand elle n'existe pas, de la piéger. Nous avons en ce moment un projet à Keita qui piège l'eau à travers des barrages souterrains, à travers des retenues en courbe de niveau, à travers des sous-sollages profonds, etc.

Bien entendu, nous avons, en élèves dociles, accepté les diagnostics et les prescriptions des années 1972, nous avons dit qu'il faudrait que notre agriculture utilise beaucoup plus de fertilisants car nous n'en utilisions peut-être que moins de 1 kg par ha à l'époque ; nous n'en sommes pas bien loin, nous en utilisons 2,5 kg par ha, ce qui est ridiculement peu.

Il fallait donc accroître la consommation des fertilisants afin d'accroître la production et pour cela, compte tenu des risques que cela comporte, compte tenu de l'étroitesse de la marge de manœuvre qu'a le paysan (donc pour lui le risque est très grand), il fallait subventionner les intrants.

Cette subvention a connu ses limites parce qu'elle coûtait de plus en plus cher et elle est même devenue un facteur limitant à la consommation des engrangis. Ceci pourrait faire l'object d'un autre débat, mais la subvention, au

lieu d'encourager la consommation des engrais, a plutôt freiné cette consommation.

Bien entendu, il fallait de la recherche aussi, nous avons envoyé des étudiants dans les meilleures universités, nous avons augmenté les moyens de notre recherche agronomique, nous avons demandé que l'on trouve des variétés résistantes adaptées aux conditions climatiques du Sahel, mais jusqu'ici, malgré les bonnes volontés et les efforts, les résultats ont été décevants.

Bien sûr, la lutte contre les ennemis des cultures a aussi été un de nos chevaux de bataille. En ce moment, on peut dire que dans la sous-région, nous avons pratiquement le service de protection des végétaux le plus apte à faire face à toute attaque acridienne ou autre qui puisse arriver dans la sous-région.

Pour tout cela bien sûr, se pose la question de l'argent consacré à ce secteur. Il faut le dire tout de suite, il y a très peu d'argent national qui ait été mis dans le domaine agricole ; mais tous nos plans de développement agricole — le premier Plan Quinquennal date de 1976 à 1981 — ont mis l'accent sur le secteur agricole en y consacrant plus de 25% des ressources. Le programme intérimaire de consolidation de 1984-1985 a fait pareil en mettant près de 30% des ressources de ce programme au secteur agricole. Le programme d'ajustement structurel du PAS de 1985 à 1986/87, lui aussi, met près de 32% de ses ressources au secteur agricole. Le plan qui va être préparé de 1987 à 1991, mettra encore l'accent sur le secteur, en consacrant près de 32% des ressources de ce plan au secteur agricole.

Mieux que cela, en plus d'une orientation des ressources vers le secteur agricole, nous reconsiderons la conception même de notre approche du milieu rural. Tous nos projets de développement ont été révisés, ont été recentrés. Au lieu de conserver les organisations anciennes qui stérilisaient les structures traditionnelles ou qui créaient une certaine dichotomie, source de perte d'argent et de temps, nous avons voulu des projets à dimension humaine, comme nous les appelons, c'est-à-dire des projets limités, pas nécessairement petits, mais pouvant néanmoins être gérés au niveau du village, des projets qui doivent avoir un input suffisant au niveau de la réflexion des intéressés eux-mêmes, des projets pour lesquels ceux-ci s'engagent à prendre part aux coûts de gestion, des projets dont l'évaluation sera faite avec les bénéficiaires eux-mêmes et finalement des projets qui n'ont pas des objectifs fixés, mais des projets à objectifs adaptables. Tous les ans, des comités conjoints sur certains projets — sur d'autres il n'en existe pas — examinent ce qui a été fait et ce qu'on peut faire. Bien sûr, il y a des objectifs

globaux (on les connaît tous : c'est accroître la production), mais, à l'intérieur de ces objectifs globaux, il y a des objectifs partiels qui sont « glissants » et qu'on redéfinit tous les ans.

Le Programme d'Ajustement structurel (PAS) a tenté un diagnostic et des prescriptions, mais en fait après ces premiers diagnostics et ces prescriptions, nous avons abordé une phase supplémentaire au Niger. Nous nous étions rendu compte que le PAS, malgré ses premières prescriptions, n'avait pas éliminé l'interdiction d'importation de vivres du Nigéria, l'interdiction de sortir du niébé et les autres interdictions. En ce moment, le marché céréalier est libéralisé. C'est le résultat d'un accord avec la Banque Mondiale et le F.M.I. qui ont préconisé d'autres mesures que nous appliquons : mouvement libre des produits, essai d'éviter autant que possible les prix pan-territoriaux et pan-saisonniers (mais cela pose certains problèmes), limitation du rôle de l'organisme de stockage à un rôle de sécurité et non de régulation, avec un stock minimum de 80 000 tonnes (on discute du coût de sa gestion et peut-être la discussion montrera-t-elle que cela a été une erreur), achats et ventes par soumission et appel d'offre, avec des prix-plancher indicatifs. J'ai eu beaucoup de mal à comprendre ce qu'était un prix-plancher indicatif, mais en fait, c'est un prix-plancher qu'on n'applique pas ! Cela posait en effet un problème d'incohérence au niveau de la compréhension, puisque s'il y a un prix indicatif, on ne peut pas vraiment faire des transactions par soumission et appel d'offre. Dans la commercialisation, on a appliqué ces mesures ; elles sont récentes, elles datent seulement de décembre 1985.

Du côté de la recherche, nous avons, comme beaucoup, fait appel à l'ISNAR. L'ISNAR va donc travailler pour voir si nos chercheurs ont suffisamment cherché pour mieux adapter nos variétés et peut-être les rendre plus rentables. Pour l'instant, nous avons une vingtaine de chercheurs qui prennent des degrés de Master et de Ph. D. un peu partout ; il y a donc une volonté de ce côté-là.

Le crédit agricole — comme l'a souligné le Dr Berg, ce n'est hélas pas uniquement au Niger, ni même seulement dans la sous-région — est ou mort ou dans un état de coma très profond depuis deux ou trois ans. Cela pose de sérieux problèmes dans la poursuite des actions telles que la consommation des engrains et autres intrants agricoles qui, elle-même, est conditionnée par la disponibilité des crédits ; il y a donc là un véritable «gap» !

Au niveau de la subvention aux intrants agricoles — nous l'avons souligné — il n'y a plus de subventions depuis l'an dernier sur aucun matériel agricole. Tout le matériel agricole est vendu sans subvention. Nous allons faire le bilan pour voir pour quel montant on a vendu l'année dernière, nous ne l'avons pas fait encore.

La subvention aux engrais est tombée de 50 à 30% cette année, et tombera à 15% l'année prochaine. En 1987-88, on tendra vers le niveau zéro pour la subvention aux engrais. Nous ferons le bilan pour savoir comment évolue notre consommation d'engrais à travers ces réductions de subventions et aussi voir si l'on peut en calculer l'impact sur la production.

On a demandé aux coopératives et aux commerçants de rentrer dans le circuit, pour libéraliser et être compétitifs. Or, par manque de crédits, plus personne ne va dans le marché, ou seulement quelques-uns, et les prix sont en train de toucher le plancher.

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 311-312 (1988)

Original : Français

INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES SUR L'INTENSIFICATION DE L'AGRICULTURE AU NIGER

PAR

J. HECQ *

Je voudrais apporter une petite contribution à l'exposé de M. Sanda sur ce qu'a fait le Niger en matière d'intensification. Nous avons tous convenu que l'intensification était l'un des éléments principaux de la stratégie alimentaire.

Depuis plus de vingt ans, le Niger a entamé un programme de transformation radicale de son agriculture dans le sens de la modernisation et de l'intensification. Il a mis en pratique de manière systématique, au cours de ces dernières années, les principes de cette intensification et pour cela il a entamé un programme paysannal d'aménagement de périmètres irrigués, avec maîtrise totale de l'eau. Dans ces périmètres, se pratique une agriculture moderne et hautement intensive. Ce qui est extrêmement intéressant de surcroît, c'est que le travail de la terre s'y fait par la culture attelée.

Dans ces périmètres, il y a deux saisons de riz et une inter-saison de cultures diversifiées. Voilà pour l'équilibre nutritionnel.

Les résultats de ce programme sont remarquables, il y a actuellement 6000 hectares exploités au Niger en irrigué intensif ; ceci le long du fleuve, en amont surtout et un peu en aval de Niamey. Soit dit en passant, la Communauté Économique Européenne a contribué à ce programme pour 1400 hectares.

Quelques chiffres concrets sur les résultats de ce programme qui est en plein régime de croisière pour une partie de ces périmètres ; ces résultats méritent d'être cités. Je n'en citerai qu'un seul, c'est le périmètre de Tula qui

* Rue des Haies Germaines 23, B-6100 Mont-sur-Marchienne.

est situé à 120 km à l'ouest et en amont de Niamey, périmètre de 250 hectares, entièrement occupé par des parcelles individuelles ; il y a environ 400 familles qui travaillent sur ce périmètre.

La première campagne de ce périmètre a eu lieu en 1975 (nous en sommes donc aujourd'hui à 11 ans d'existence de ce périmètre) et la moyenne générale de la production rizicole est de plus de 10 tonnes par hectare et par an, plus évidemment, en contre-saison, des cultures de maïs, niébé, oignons et tomates.

Je trouve que ce sont des résultats remarquables. Lorsque j'en montre une photographie sans dire ce qu'elle représente, on me dit : «Ça, c'est le Piémont ou la Camargue». Eh bien, pas du tout, c'est un des périmètres qui existe au Niger depuis cinq ans. On y voit du riz, qui fait pour la campagne environ 5 tonnes à l'hectare, et tout autour, ce sont des eucalyptus plantés par les paysans, qui ont de trois à quatre ans. Ces eucalyptus sont plantés dans les parties délaissées de ces périmètres.

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 313-330 (1988)

Original : Anglais

STRATÉGIE ALIMENTAIRE EN AFRIQUE : LE CAS DE LA TANZANIE

PAR

H. AMANI *

1. Introduction

L'autosuffisance alimentaire constitue une dimension importante d'une économie «indépendante». Un pays en voie de développement qui recourt dans une large mesure aux importations alimentaires connaîtra presque toujours un grave problème au niveau de ses ressources, déjà réduites, en devises étrangères. Mais, en plus de cela, les conséquences politiques de la dépendance de ces pays par rapport aux ressources extérieures seront très lourdes si cette dépendance est excessive.

Ces dix dernières années, l'Afrique, et plus particulièrement l'Afrique sub-saharienne, a connu de graves pénuries alimentaires qui l'ont forcée à importer des produits alimentaires en grande quantité. Certaines de ces importations étaient payées par ces pays eux-mêmes, mais très souvent, elles étaient financées par les Pays les moins développés ou des Organisations Internationales au moyen de prêts ou de subventions. La tendance croissante aux importations alimentaires ainsi que les graves problèmes au niveau des devises étrangères ont forcé certains de ces pays à formuler des politiques pouvant leur garantir l'autosuffisance alimentaire dans un proche avenir.

Le concept de Stratégie Alimentaire Nationale (SAN) sera probablement différent d'un pays à l'autre en fonction notamment de l'étendue du problème alimentaire, de la disponibilité des ressources (agricoles et autres) et du niveau de développement technologique.

* Professeur à l'Université de Dar es Salaam ; Department of Economics, P.O. Box 35045, Dar es Salaam (Tanzanie).

Ce document tente de présenter le problème de la Stratégie Alimentaire dans le cas de la Tanzanie. La discussion sera orientée vers le concept et les principes de la stratégie alimentaire en Tanzanie, l'application de la stratégie et les difficultés rencontrées.

Quatre-vingt cinq pour cent environ de la population tanzanienne (20 millions de personnes) vivent en milieu rural et travaillent principalement dans le secteur de la production agricole. A l'exception du sisal, du thé, du blé et de la canne à sucre, les autres cultures sont principalement produites par de petits cultivateurs, qui vendent environ 40% de leurs cultures alimentaires et près de 100% de leurs cultures destinées à l'exportation.

Le secteur agricole représente environ 50% du Produit National Brut (PNB) et 80% de l'ensemble des revenus de l'exportation. La capacité d'exportation de ce secteur revêt donc une importance capitale pour le pays. Elle est en effet à l'origine de la capacité d'importation du capital, des biens intermédiaires et des biens de consommation nécessaires aux investissements et à la consommation intérieurs. C'est donc le secteur agricole qui détermine dans une large mesure le rythme du développement économique et social de la Tanzanie.

Le rôle du secteur agricole dans l'économie tanzanienne peut être résumé comme suit :

- a) Satisfaire les besoins alimentaires de la population croissante ;
- b) Fournir les matières premières à ses industries ;
- c) Obtenir les devises étrangères nécessaires pour les importations requises dans ce secteur ainsi que dans d'autres secteurs ;
- d) Créer un marché étendu et efficace pour les biens industriels nationaux ; et
- e) Fournir du travail aux autres secteurs de l'économie.

Ces rôles sont totalement incompatibles. Dans certains cas, quand l'un est possible, un autre ne l'est plus. Prenons les deux exemples suivants : le rythme auquel l'emploi dans les secteurs non agricoles peut augmenter dépend du taux de croissance de l'excédent alimentaire ; étant donné que les produits alimentaires constituent les «biens salaires», tenter d'accroître l'emploi dans les secteurs non agricoles à un rythme plus rapide que ne le permet l'excédent agricole entraînerait une pénurie alimentaire et une inflation rapide. Cependant, étant donné le niveau de la technologie, l'excédent alimentaire ne peut augmenter qu'aux dépens de l'accroissement de la capacité de production industrielle (en raison de la diminution des matières premières agricoles) ou, la mesure dans laquelle la capacité existante peut être pleinement utilisée dépend du taux de croissance de l'excédent de

matières premières. Et, à l'instar de l'excédent alimentaire, la production de matières premières ne peut augmenter qu'aux dépens des exportations de telles cultures.

2. La situation économique

Excepté en 1975 et 1976, l'économie tanzanienne a connu de graves problèmes au cours des quinze dernières années. Les causes en sont les suivantes : la sécheresse et la hausse des prix du pétrole en 1973/1974, l'effondrement de la Communauté d'Afrique orientale en 1977, le coût de la guerre d'Ouganda en 1978/1981, la hausse des prix du pétrole en 1979/1980, l'inondation de 1979 et la nouvelle sécheresse de 1979/1980. On pourrait débattre de la question de savoir si le pays était ou non en mesure de contrôler ces causes mais un tel débat n'entre pas dans le cadre de ce document. Un point semble admis de façon générale : pendant très longtemps, le secteur agricole a été négligé. Alors que le pays réussissait à maintenir un taux élevé d'investissements, la part réservée à l'agriculture n'a cessé de diminuer, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 1

*Part des investissements réservée au Secteur Monétaire
de l'Agriculture*

Année	%
1966	11,0
1973	6,3
1979	3,7

Comparée à la contribution de l'agriculture dans le PNB total, la part relativement faible et de plus en plus réduite des ressources allouées à la production agricole croissante témoigne d'une divergence majeure entre le rôle que ce secteur est sensé jouer et l'application de la politique.

2.1. LE PROBLÈME.

Le problème alimentaire est un aspect du problème général auquel est confronté le secteur agricole. En plus de la vulnérabilité de ce secteur aux catastrophes naturelles, il existe d'autres difficultés : l'état peu avancé de la technologie dans le domaine de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche ; le

manque d'infrastructure physique en particulier au niveau du transfert inter-régional des intrants et produits agricoles ; et la répartition inégale des ressources entre les différentes régions du pays. Ces difficultés ont été aggravées par le manque d'efforts appropriés au niveau de la recherche, par la mauvaise qualité des services de vulgarisation, par le manque de main-d'œuvre qualifiée et par le manque d'égards pour les petits cultivateurs, les petits éleveurs et les petits pêcheurs traditionnels. Mais le problème alimentaire n'est pas seulement un problème de production et de distribution. La politique appliquée depuis longtemps par le Gouvernement, qui consiste à subventionner les produits alimentaires de base tels que le maïs, le riz, le blé et le sucre, a considérablement changé les habitudes de consommation, surtout dans les zones urbaines. Par conséquent, la consommation de produits alimentaires «traditionnels» tels que manioc, sorgho, millet, plantain, patates douces a diminué au profit des produits alimentaires de base mentionnés plus haut. Les déficits alimentaires sont donc souvent dus à des pénuries de maïs, de riz et d'autres produits de base.

3. La Stratégie Alimentaire Nationale

Depuis la Déclaration d'Arusha, la Tanzanie est impliquée dans une politique d'indépendance en particulier pour l'alimentation. Cependant, quinze ans après, cette politique n'est pas encore appliquée de manière efficace. Les difficultés économiques dont il a été question au début de ce document avaient, en 1980, contribué à aggraver les pénuries alimentaires. C'est dans ce contexte qu'a été développée la Stratégie Alimentaire Nationale (SAN), en anglais National Food Strategy (NFS).

Cette Stratégie Alimentaire Nationale a débuté en novembre 1980. Elle était financée par l'Agence danoise de Développement International (DANIDA) et menée par la Tanzanie en collaboration avec la FAO.

3.1. QUE SIGNIFIE LA SAN ?

L'objectif fondamental de la Stratégie Alimentaire Nationale est de procurer à tous les membres de la société un régime nutritionnel adéquat c'est-à-dire les calories et les protéines minimales nécessaires. Le délai fixé pour atteindre cet objectif est 1990. La SAN comporte trois aspects, à savoir : Accroître les niveaux de nutrition, Satisfaire la demande future et Satisfaire les besoins de sécurité alimentaire.

3.2. ACCROÎTRE LES NIVEAUX DE NUTRITION.

Selon le rapport principal sur la SAN [1] *, les éléments les plus importants de la stratégie alimentaire nationale sont, entre autres :

- a) L'engagement du Gouvernement à garantir la sécurité alimentaire pour tous les ménages et en toutes circonstances ;
- b) L'insistance sur une distribution équitable des ressources alimentaires à court, moyen et long terme ;
- c) Une attention particulière aux groupes considérés comme vulnérables, qui courrent souvent un risque sur le plan nutritionnel, en leur fournissant des réserves alimentaires adéquates aux endroits stratégiques et en appliquant des programmes d'intervention alimentaire appropriés ;
- d) La coordination entre les efforts individuels et communaux (Ujamaa) afin d'établir une société libre, indépendante et égalitaire comme il est question dans la Déclaration d'Arusha ;
- e) Des objectifs assez larges pour tenir compte des problèmes généraux de l'agriculture, ceux-ci affectant à la fois l'autosuffisance intérieure et l'indépendance nationale, possibles grâce à la forte augmentation des exportations.

Sur base des cinq éléments cités plus haut, la SAN est sensée contribuer aux objectifs à long terme de la Tanzanie, à savoir : une agriculture diversifiée recourant aux ressources nationales, l'autosuffisance au niveau des besoins en matières premières industrielles, un développement équilibré de l'élevage pour améliorer à la fois la production de protéines, l'énergie nécessaire dans les exploitations agricoles et la pleine exploitation des ressources nationales de la pêche.

Pour atteindre les objectifs cités plus haut, des mesures spécifiques peuvent être prises :

1. Identification des régions où les calories sont insuffisantes.
2. Identification et suppression des causes à l'origine des inégalités au niveau nutritionnel. Les causes identifiées sont : une distribution inégale des revenus due à la répartition inégale des ressources naturelles dans les différentes régions et les différences au niveau de la productivité de la main-d'œuvre dans les différentes occupations, la vulnérabilité relative de certaines régions aux variations de temps, les différences entre le milieu urbain et le milieu rural, l'impact des transports, et des contraintes qu'ils impliquent, sur le système de distribution des produits alimentaires.

* Les chiffres entre crochets [] renvoient à la référence et à la note, p. 330.

3. Assistance spéciale du Gouvernement qui s'efforce de promouvoir les cultures spéciales, l'élevage, la distribution des produits alimentaires, l'intervention et la distribution au niveau du marché, en vue de satisfaire les besoins de populations vivant dans des conditions agro-écologiques défavorables, des régions dont les services de transports et de marketing sont inefficaces, de ceux dont le pouvoir d'achat ne leur permet pas de se procurer une alimentation suffisamment énergétique, des enfants, des femmes enceintes et des mères qui allaitent.

Sur base de certains facteurs, la SAN a prévu des augmentations futures de la demande. Les facteurs pris en compte pour cette prévision sont notamment les taux de croissance de l'ensemble de la population, les taux de croissance de la population rurale et urbaine, les élasticités relatives de la demande de produits alimentaires, le changement anticipé des habitudes de consommation en faveur des féculents [2] et la gestion de la demande par le contrôle du marketing et de l'offre.

De telles prévisions sont à la base de la formulation de politiques de production et de marketing qui permettront de satisfaire à la demande croissante. Cependant, pour les produits de base, l'offre étant trop faible, il sera impossible pendant quelque temps encore de satisfaire à la demande. Mais le Gouvernement peut imposer certaines limites au niveau de la consommation en recourant à des politiques appropriées (non encore définies).

Tandis que le mécanisme du marché jouera un rôle important dans la satisfaction de la demande alimentaire future, le Gouvernement continuera, par l'intermédiaire d'une «National Milling Corporation» (Entreprise nationale de mouture) à procurer l'alimentation de base aux régions pauvres en particulier les centres urbains.

3.3. SATISFAIRE LES BESOINS DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE.

Les pénuries alimentaires entre 1970 et le début des années 1980 sont à l'origine de l'idée d'inclure les besoins de sécurité alimentaire dans la Stratégie Alimentaire Nationale. Deux moyens de satisfaire ce besoin ont été spécifiés, à savoir : mettre l'accent sur la production et la consommation de cultures résistant à la sécheresse dans les régions où les autres produits souffrent des variations de temps, constituer des réserves de céréales alimentaires à des endroits stratégiques en vue de résoudre les problèmes de pénurie alimentaire dans toutes les régions vulnérables.

3.4. PORTÉE DE LA STRATÉGIE.

Notre discussion sur les rôles que devrait jouer l'agriculture dans le développement économique en Tanzanie fait apparaître que la production alimentaire et les cultures destinées à l'exportation sont, dans une certaine mesure, interdépendantes. Par conséquent, la SAN porte sur l'ensemble de la stratégie agricole en équilibrant l'allocation des ressources entre la production alimentaire (pour consommation intérieure) et la production destinée à l'exportation. La SAN est donc un plan agricole dans le cadre duquel il est possible d'établir un équilibre à court, moyen et long terme entre les cultures alimentaires et les cultures pour l'exportation d'une part et la culture, l'élevage et la pêche d'autre part.

Dans les pages qui suivent, on discutera de l'application de la stratégie ainsi que des problèmes rencontrés.

4. Application de la SAN

En vue d'atteindre les objectifs visés par la SAN, il a été décidé de considérer les points suivants : a) la mesure dans laquelle il faut encourager la spécialisation régionale de la production ; b) les politiques de prix et de subventions et c) l'équilibre entre la production alimentaire et la production destinée à l'exportation.

Ces options sont interdépendantes.

Spécialisation régionale.

Étant donné l'étendue du pays et la diversité des agroclimats, la spécialisation régionale devrait garantir l'autosuffisance alimentaire au niveau régional puisqu'elle implique la production de cultures résistant aux changements climatiques ainsi que la réduction des frais représentés par le transport des céréales alimentaires. Cependant, certaines régions devront produire une alimentation suffisante pour nourrir les grands centres urbains comme Dar es Salaam ainsi que les autres régions pauvres. Les régions situées aux alentours de grands centres urbains en croissance rapide connaîtront une pénurie au niveau de tous les principaux produits alimentaires. Les frais élevés impliqués par le transport de grandes quantités de produits alimentaires provenant de régions éloignées qui produisent un excédent de ces produits constituent un autre problème, tout au moins à court terme. A long terme, il sera nécessaire d'améliorer les réseaux de transports par route et chemin de fer, et les activités de la NMC (National Milling Corporation) devront être organisées de façon à réduire les frais de transport.

Prix et subventions.

Lors de l'évaluation des prix et des subventions, il faut distinguer trois points principaux : la détermination des niveaux absous de différents prix afin de stimuler la production de certaines cultures, la fixation du prix relatif et son influence sur la composition de la production et enfin la fixation des prix en fonction des régions (les variations régionales des prix) et son impact sur la structure régionale de la production et sur les frais d'exploitation. Jusqu'au début des années 1980, le problème des prix du producteur dans le domaine de l'agriculture en Tanzanie n'a été étudié que de façon inadéquate. Dans le passé, le Gouvernement s'est davantage attaché à réussir la transformation structurelle de la société rurale grâce à la décentralisation, la production communale et la formation de villages. Cette tendance, ainsi que le désir de maintenir très bas les prix officiels du consommateur en faveur des travailleurs urbains, expliquent pourquoi les prix (absous) du producteur ont été maintenus très bas malgré l'augmentation des coûts de production et du coût de la vie en milieu rural. Après 1973-1974, les prix réels au producteur ont continué à diminuer pendant très longtemps ; simultanément, le rapport des prix cultures d'exportation/cultures vivrières a diminué de 5,6 en 1973 à 3,2 en 1981-1982. On ne voit cependant que peu ou pas d'amélioration dans la production vivrière. Ceci s'explique d'une part par des prix absolus généralement plus bas pour les cultures vivrières que pour les cultures d'exportation (voir tableau 2) et d'autre part, par le déséquilibre qu'entraîne l'encouragement relativement faible accordé aux cultures d'exportation ; ce déséquilibre a ralenti l'élan nécessaire à la promotion et à la stabilisation de la production et des disponibilités alimentaires à cause de la forte interdépendance de la production et de la commercialisation des cultures vivrières et des produits importés.

Du point de vue des variations régionales de prix, la période après 1973/1974 a surtout été caractérisée par des prix semblables sur tout le territoire pour les principales cultures. Le premier objectif de cette politique était d'uniformiser les prix au producteur quel que soit le lieu de production, dans une optique égalitaire. La principale conséquence de l'uniformisation des prix au producteur dans toutes les régions a été l'augmentation des coûts de transport des intrants ; les régions éloignées difficilement accessibles augmentent leur part relative de la production avec pour résultat l'accroissement des coûts de transport des intrants et des céréales. La politique antérieure des prix et des subsides avait eu d'autres inconvénients sur le plan de la commercialisation urbaine. L'écart entre les prix au producteur et les prix officiels ne permettait pas de couvrir les frais de transport, de traitement

et de commercialisation. Les pertes encourues par la NMC ainsi que les emprunts bancaires ont favorisé l'inflation et ont entraîné une augmentation des fonds.

Tableau 2

*Prix moyens au producteur des cultures vivrières
et des cultures d'exportation*

1973/1974 à 1981/1982 (1980/1981 cents constant/kg)

Année	Prix moyen réel pour les cultures vivrières	Prix moyen * réel pour les cultures d'exportation	Rapport prix culture exportation/cultures vivrières
1973/1974	157	873	5,6
1974/1975	163	698	4,3
1975/1976	200	955	4,8
1976/1977	237	1331	5,6
1977/1978	289	880	3,0
1978/1979	260	839	3,2
1979/1980	223	779	3,5
1980/1981	177	695	3,9
1981/1982	170	540	3,2

* Pondéré en fonction de la valeur des prix des achats officiels.

Source : Marketing Development Bureau, Agricultural Price Review, 1982, 22 pp.

En appliquant la SAN, le Gouvernement considérera une hausse générale des prix au producteur en particulier pour les cultures destinées à l'exportation. En ce qui concerne les cultures alimentaires, l'augmentation du prix du maïs sera fonction des autres céréales, tandis que celle du prix du manioc sera fonction des cultures autres que les céréales. De plus, le Gouvernement augmentera les prix du consommateur mais cette révision des prix tiendra compte de l'impact d'une telle augmentation sur les salaires réels de la classe laborieuse urbaine.

La politique actuelle de différences régionales au niveau des prix sera poursuivie afin d'encourager l'utilisation plus efficace des ressources limitées dans le domaine des transports et afin de promouvoir des habitudes de production qui permettraient de réduire progressivement les frais moyens de transport entre les lieux de production et de traitement d'une part et les lieux de consommation ou d'exportation d'autre part.

4.1. ÉQUILIBRE ENTRE CULTURES ALIMENTAIRES ET CULTURES DESTINÉES A L'EXPORTATION.

Notre description de la structure de l'économie tanzanienne nous montre que le secteur de la culture alimentaire pour usage domestique et celui de la culture destinée à l'exportation ne peuvent être traités séparément. Comme nous le soulignons dans l'introduction, les exportations agricoles représentent environ 80% de l'ensemble des ressources en devises étrangères ; ces ressources doivent servir à financer les importations nécessaires à la production agricole (y compris la production alimentaire) ainsi que les importations utilisées par les autres secteurs de l'économie. L'importation d'outils, de machines et d'intrants tels que les engrains et les produits chimiques représente une part importante des investissements dans le domaine de l'agriculture.

Tableau 3

*Importations nécessaires pour produire 100 \$ de produit
sur base d'une parité d'exportation ou d'une parité d'importation*

Cultures d'exportation	\$ US représenté par les importations
Café dur	10
Noix de cajou	12 (principalement machines de transformation)
Coton	25
Café doux	27 (principalement des pesticides)
Tabac	38
Thé	45
Sisal	47
Aliments de base	
Maïs	45 (principalement au niveau des transports)
Manioc	45 (principalement au niveau des transports)
Sucre	58 (principalement au niveau de la production)
Blé	63 (principalement au niveau de la production)
Riz	63 (principalement au niveau de la production)

Source : Ministère de l'Agriculture ; Bureau de Développement du Marketing, Revue des Prix agricoles : Résumé pour 1982/1983.

Apparemment, les besoins d'importation sont beaucoup plus élevés (au niveau du total et de la part des coûts totaux) pour les cultures alimentaires officiellement vendues sur le marché que pour toutes les autres cultures destinées à l'exportation réunies. Si on insiste trop sur la production alimentaire, ou si les importations destinées au secteur des exportations

étaient réduites par rapport aux importations destinées à la consommation intérieure, les exportations diminueraient, ce qui aurait des conséquences négatives sur l'économie dans son ensemble.

Par conséquent, en vue de garantir l'équilibre entre les cultures pour la consommation intérieure et les cultures destinées à l'exportation dans le cadre de la SAN, le Gouvernement a l'intention de revoir le taux de change et de relever les prix du producteur pour toutes les cultures mais plus particulièrement pour les cultures destinées à l'exportation. La tendance à la baisse qui caractérise les prix réels du producteur à l'exportation résulte moins de la baisse des prix sur le marché mondial que de l'augmentation de la marge de marketing résultant des frais de marketing et des taxes à l'exportation. De telles mesures devraient mettre fin à la tendance à la baisse qui caractérise les prix réels du producteur et éléver les revenus relatifs des cultures destinées à l'exportation.

En plus de ces mesures, la suppression de la politique d'uniformisation des prix sur l'ensemble du pays devrait entraîner une réduction de la production de cultures peu intéressantes au profit des cultures destinées à l'exportation qui sont moins sensibles aux frais de transport.

On pourrait prétendre qu'en encourageant la production de cultures destinées à l'exportation, on réduit les ressources pouvant être consacrées aux cultures pour la consommation intérieure et que par conséquent on compromet la réalisation de l'autosuffisance. Cependant, l'autosuffisance alimentaire, définie comme la capacité de produire une alimentation procurant l'énergie et les protéines suffisantes, pourrait être atteinte (par la production intérieure ou l'importation) en générant un revenu suffisant, que l'on peut acquérir grâce à l'exportation des cultures.

4.2. DÉVELOPPEMENT DE LA CULTURE.

L'application de la SAN devrait donner les résultats suivants :

- a) Une augmentation de 52% des terres cultivées en 1990-2000 ;
- b) Les mêmes habitudes de culture au niveau national ;
- c) Une augmentation de la culture de riz, de blé, de fèves, de légumineuses, de graines oléagineuses, de tabac et de coton et une réduction de la culture de maïs, de sorgho, de manioc et de sisal ;
- d) Une légère extension des cultures de rentes.

Pour la réalisation de ces changements, l'accent a été mis sur certaines actions, notamment achats des intrants agricoles nécessaires tels que semences, outils agricoles, engrais ; investissements suffisants dans l'irrigation ;

préservation de la terre ; construction de routes et d'une infrastructure sociale pour pouvoir étendre les cultures à de nouvelles terres.

4.3. DÉVELOPPEMENT DE L'ÉLEVAGE.

Étant donné que les éleveurs ne possèdent que 10 à 15 pour cent du bétail et que les éleveurs/cultivateurs possèdent tout le reste, les stratégies proposées — différentes pour les deux groupes — mettent surtout l'accent sur le second groupe. Dans le cas des éleveurs/cultivateurs, la stratégie traitera des problèmes de maladie et de malnutrition, deux facteurs qui empêchent l'augmentation de la production. La stratégie impliquera l'amélioration des espèces locales qui sont bien adaptées au système gestion intrants réduits/ coûts réduits en plus d'être plus résistantes que le bétail importé aux maladies locales. Les stratégies concernant les faibles niveaux nutritionnels sont plus difficiles à appliquer puisque la terre est la propriété de la commune. Dans ce système, aucun contrôle de l'équilibre entre le nombre de têtes de bétail et les ressources alimentaires n'est prévu. Un nombre très élevé de têtes de bétail entraîne non seulement un problème de mauvaise nutrition mais également un problème de pâturage excessif et d'érosion du sol.

Afin d'améliorer la nutrition du bétail traditionnel, il sera nécessaire d'accroître la production de cultures alimentaires en utilisant des bœufs pour la culture et du fumier comme engrais. De plus, on introduira des mesures telles que les cultures à court terme de plantes fourragères, l'utilisation plus efficace des déchets des cultures et une gestion adéquate des terres communales réservées au pâturage.

Pour les autres types de bétail tels que les moutons et les chèvres, les stratégies de production concerteront les croisements, l'amélioration de l'agriculture et l'alimentation des animaux. L'objectif de ces stratégies sera d'augmenter la production grâce à l'augmentation du taux d'écoulement et du poids des carcasses.

Les stratégies les plus importantes pour les éleveurs supposent :

- a) La formulation et l'application d'un plan d'exploitation de la terre dans lequel les droits des éleveurs sur la terre sont reconnus ;
- b) La création de mesures visant à l'amélioration du bétail.

4.4. DÉVELOPPEMENT DE LA PÈCHE.

Afin d'utiliser efficacement les prises provenant de différentes sources (lacs Victoria, Nyasa = Malawi, Tanganyika, Rukwa, Océan Indien et autres secteurs de pêche à petite échelle), différentes actions sont proposées,

notamment, perfectionnement des installations de traitement et de transformation, intensification de la recherche au niveau de la technologie dans le domaine de la pêche, de l'alimentation et de la biologie, et acquisition du matériel de pêche.

4.5. AMÉLIORATION DES SERVICES ET DE L'INFRASTRUCTURE.

Dans le passé, les relations entre les centres de recherche, les services de vulgarisation et les agriculteurs étaient quasi inexistantes. Dans le cadre de la SAN, les relations entre ces groupes seront beaucoup plus étroites et, à cet effet, les propositions connexes sont groupées dans un seul ensemble de services de soutien orienté vers l'information.

Afin d'améliorer la vulgarisation agricole, les nombreux agents ont été rassemblés en un seul groupe responsable du support technique et du contrôle administratif. Le Gouvernement encouragera l'identification d'agriculteurs prêts à présenter les avantages des nouvelles mesures proposées aux autres agriculteurs en collaboration avec un agent responsable de la vulgarisation. Au niveau de la formation, des contraintes financières empêchent la formation de nombreux agriculteurs. Par conséquent, à court terme, il a été proposé de créer un ensemble de cours de recyclage. D'autres mesures à court terme incluent notamment la réhabilitation d'Instituts de Formation, l'intensification de la formation de ceux qui sont eux-mêmes chargés de former et le développement d'une formation en mécanisation agricole, planification de l'exploitation de la terre, irrigation et application de projets.

4.6. AUTRES SERVICES.

Pour réussir, la SAN nécessite le soutien d'institutions de crédit pour les programmes de production et de distribution des intrants en des termes raisonnables y compris flexibilité de paiement et rééchelonnement des dettes.

Un autre service important qui nécessite une révision est l'achat et la commercialisation des cultures. Depuis son accès à l'indépendance, la Tanzanie a connu de nombreux changements au niveau de l'organisation de commercialisation agricole. La plupart de ces changements ont consisté en des accords de marketing, une réorganisation des installations de marketing existantes et une modification au niveau des prix. Dans le cadre de la SAN, les efforts vers une politique à long terme visant à l'amélioration de la rentabilité des activités de marketing (par des investissements dans des installations perfectionnées) devront être dirigés de façon consciente. Il a été proposé de modifier la structure de marketing, en particulier pour les cultures alimentaires, de façon à :

- a) Encourager le commerce entre les sociétés coopératives et la libre distribution vers des points de vente au détail dans les villages ;
- b) Relever la NMC (seul acheteur légal de produits alimentaires de base) de sa responsabilité actuelle : exclusivité du traitement de toutes les quantités commerciales, et la laisser jouer le rôle d'acheteur de dernier ressort ;
- c) Établir un système de collecte et de diffusion de l'information dans le domaine du marketing pour aider les agents de marketing à prendre des décisions rapides et judicieuses.

On a déjà stimulé le mouvement de coopération pour favoriser l'application des trois points ci-dessus.

Actuellement, le Gouvernement examine les implications du fait de permettre les rôles relatifs des secteurs public et privé. Le principal motif de l'implication de la NMC dans la commercialisation des céréales alimentaires est de respecter les engagements du Gouvernement, à savoir, procurer aux zones urbaines non productrices une alimentation que le marché privé n'est pas en mesure de fournir et maintenir une réserve alimentaire adéquate dans les situations d'urgence. Tant qu'elle remplit ce rôle, la SAN peut aider le secteur privé à acheter et commercialiser les principales céréales.

4.7. SERVICES D'AMÉLIORATION.

Afin d'accroître le rendement économique, des progrès sont nécessaires au niveau du transport et de la distribution de la production agricole et de la fourniture d'intrants. En créant des débouchés commerciaux, en permettant l'accès aux biens de consommation ainsi qu'aux intrants agricoles modernes, on augmente les possibilités de production et on améliore le bien-être général de la population rurale.

Le principal mode de transport en Tanzanie est le transport par route. Malheureusement, les services de camionnage se sont détériorés rapidement ces dernières années. Les entreprises privées ont abandonné les routes moins rentables. Le deuxième mode de transport est le transport par chemin de fer. Celui-ci est souvent entravé par le manque de wagons et de stations de chargement. En raison du coût élevé et de la capacité limitée des moyens de transport du pays, le secteur agricole s'est fortement détérioré.

Ces moyens de transport seront réhabilités dans le cadre de la SAN qui prévoit l'acquisition de nouvelles pièces de rechange, de nouveaux camions et wagons ainsi que l'entretien des réseaux routiers existants.

4.8. TRANSFORMATION ET STOCKAGE DES CULTURES.

Dans le cadre de la SAN, on s'efforcera d'utiliser pleinement les usines de transformation en plein emploi ou en sur-emploi et d'améliorer les installations de transformation qui fonctionnent en sous-emploi. Cette tâche sera laissée à l'initiative privée. Ces mesures s'appliqueront aussi bien aux cultures alimentaires qu'aux cultures destinées à l'exportation.

En ce qui concerne le stockage, le Gouvernement encouragera l'établissement d'installations de stockage dans les villages afin de réduire les pertes au niveau des cultures et d'accroître le stockage des intrants. Les installations de stockage au niveau des ménages nécessitent des recherches plus approfondies sur le plan technique et économique afin de déterminer leur viabilité. Il est cependant important de noter que le stockage au niveau individuel n'est pas nouveau dans de nombreuses régions de Tanzanie. Le problème se pose donc au niveau de la rentabilité d'installations de ce type.

4.9. BESOINS D'INVESTISSEMENTS.

L'application de la SAN suppose des ressources financières considérables en particulier pour le développement des cultures. Étant donné que les principaux intrants doivent être importés, les devises étrangères au programme d'investissements représenteront 37% de l'ensemble des investissements entre 1980 et l'an 2000. A court terme au moins, il est peu probable que le secteur agricole soit en mesure de générer des ressources en devises étrangères suffisantes pour couvrir à la fois ses propres investissements et les investissements nécessaires dans les autres secteurs de l'économie. Une aide étrangère sera donc encore nécessaire pour combler le déficit de la balance des paiements. Le secteur public et le secteur privé devront tous deux contribuer à la mobilisation des ressources intérieures et à ce niveau le rôle du secteur privé devrait être relativement important.

4.10. ORGANISATION INSTITUTIONNELLE.

Depuis l'indépendance, le Gouvernement a basé sa principale politique de production agricole sur la formation de villages. Il s'est efforcé de grouper en villages les fermes disséminées afin d'assurer une plus grande efficacité des services sociaux et économiques. Cette structure organisationnelle a sans aucun doute été confrontée à un certain nombre de problèmes. Elle constitue néanmoins une bonne base pour un développement rural équilibré. Dès lors, la SAN mettra l'accent sur le rôle des villages dans l'accroissement de la production agricole. Et vu que les petits cultivateurs cultivent environ 90%

de l'ensemble des terres agricoles, augmenter la production dans les villages est essentiel pour le développement des zones rurales et de l'ensemble du pays. Il existe actuellement trois types d'unités agricoles dans les villages, à savoir, les fermes individuelles, les fermes groupées et les fermes communales. Le mode de production dominant diffère d'un village à l'autre en fonction du développement relatif de chacune de ces unités agricoles. Les activités agricoles commerciales à grande échelle seront également encouragées, que ces fermes appartiennent au secteur privé ou public ou conjointement au secteur privé et public.

Cependant, l'accent sera mis sur les petits producteurs. On admet que les problèmes organisationnels posés par l'augmentation de la production agricole et de la productivité de ces agriculteurs diffèrent d'un pays à l'autre en fonction de la rareté des terres, des conditions de sécheresse, du manque de main-d'œuvre et du degré de compétition au niveau des ressources entre les cultures alimentaires et les cultures pour l'exportation. Il est par conséquent nécessaire d'identifier les technologies ou les politiques qui permettront de réduire ces contraintes. Ce type d'information est essentiel pour pouvoir diriger les ressources appropriées vers les régions qui en ont besoin. Dans les régions confrontées au problème de rareté de la terre, il faudrait appliquer des technologies permettant d'économiser ou de remplacer des terres. De telles technologies supposent l'utilisation d'intrants agricoles de première qualité tels que les fertilisants, les semences à haut rendement et les pesticides. Dans les zones confrontées à une sécheresse permanente, il faut mettre l'accent sur des cultures qui résistent à ce type de climat et considérer des possibilités d'irrigation. Dans les régions où la compétition entre les cultures destinées à la consommation intérieure et les cultures destinées à l'exportation est évidente, il est nécessaire d'étudier consciencieusement les cultures avant d'appliquer l'une ou l'autre technologie. Et en cas de rareté de la main-d'œuvre, il faut appliquer des techniques telles que la mécanisation ou un système d'exploitation agricole permettant de réduire la demande en main-d'œuvre grâce à l'utilisation de différentes techniques agricoles.

5. Application et contrôle de la stratégie

Ce qui précède montre clairement que l'application de la SAN suppose de nombreuses réformes institutionnelles : améliorer le rendement de l'utilisation des ressources, promouvoir l'adoption de technologies des variétés à haut rendement, renforcer des systèmes de distribution des intrants et des services, économiser l'énergie nécessaire à l'exploitation agricole, réduire les frais de marketing et de distribution, mettre fin au déclin des exportations,

protéger l'environnement contre les dégâts irréversibles et favoriser l'intégration complémentaire de la production des cultures, de l'élevage et de la pêche. Pour atteindre ces objectifs, une mobilisation considérable de ressources financières et de ressources en main-d'œuvre ainsi qu'une planification et un contrôle judicieux sont nécessaires.

La SAN propose la formation de cellules de coordination au sein des ministères responsables de l'agriculture, du développement de l'élevage, des ressources naturelles et du tourisme. Ces cellules seront chargées de la planification dans chaque ministère et agiront en tant qu'unités centrales de coordination pour l'application de la stratégie alimentaire.

De même, pour que la SAN s'intègre parfaitement au programme général de développement national, elle doit être contrôlée au niveau central par un comité d'organisation interministériel formé par les principaux secrétaires des ministères compétents y compris le cabinet du Premier Ministre.

La SAN, telle qu'elle est présentée dans ce document, semble bien formulée et certaines actions ont déjà été entreprises pour l'application des stratégies. Il est cependant nécessaire de présenter les points faibles de la stratégie ainsi que les difficultés de son application.

5.1. DÉFAUTS ET PROBLÈMES D'APPLICATION.

Personne ne nierait que la SAN porte sur l'ensemble de la stratégie agricole, c'est-à-dire qu'elle équilibre l'allocation des ressources entre la production destinée à la consommation intérieure et la production destinée à l'exportation. Mais le domaine de la pêche et la stratégie à appliquer pour mettre en œuvre la SAN ne sont pas encore au point. La SAN ne parle pas de la manière de résoudre les problèmes alimentaires sans compromettre l'objectif à long terme qui consiste à accroître la production agricole totale.

En ce qui concerne la spécialisation régionale de la production, la SAN ne propose aucune stratégie d'application pour les régions où il existe une compétition au niveau des ressources entre les cultures alimentaires et les cultures destinées à l'exportation. Par exemple, les régions de Ruvuma, Tabora et Iringa cultivent une grande quantité de maïs et de tabac et toute réduction de la production de l'une de ces deux cultures affecterait considérablement les revenus des agriculteurs ainsi que l'économie nationale. On peut appliquer le même argument aux régions des ressources entre le maïs et le coton.

Le rapport de la SAN montre également clairement que l'on n'a pas accordé assez d'importance au développement de la pêche et de l'élevage. La

SAN donne quelques informations sur le type d'actions qui seront entreprises mais ne donne aucun renseignement sur la manière d'appliquer ces actions. L'application de stratégies pour développer le secteur de l'élevage s'avérera probablement très difficile en raison de la propriété communale des terres destinées au pâturage et de la difficulté de détourner les ressources utilisées pour les autres cultures vers les plantes fourragères.

La SAN comporte une faiblesse importante au niveau de son objectif (fournir un régime alimentaire procurant les calories et les protéines nécessaires à tous les membres de la société d'ici 1990) : le problème de la définition du niveau calorique minimum vital et le fait que pour le mesurer, des ressources sont déjà nécessaires. Plus grave encore est le délai fixé à 1990. Étant donné la portée de la SAN, ce délai est utopique, à moins que d'importantes ressources soient détournées des cultures destinées à l'exportation au profit des cultures alimentaires. Il est peu probable que le pays puisse générer les ressources suffisantes — locales ou étrangères — pour augmenter la production agricole. Et même s'il était possible de générer les ressources financières appropriées, 10 années ne suffisent pas pour créer la capacité de recherche, assurer la vulgarisation indispensable et augmenter la capacité de gestion des agriculteurs, éléments essentiels à l'accroissement de la production agricole.

6. Conclusion

Il me semble qu'à court terme, la SAN est trop ambitieuse. Il aurait mieux valu commencer par identifier et développer des systèmes agricoles utilisés par de petits agriculteurs, pêcheurs et éleveurs recourant principalement aux intrants locaux afin de soutenir la production agricole. La SAN ne constituera pas uniquement une base pour le développement futur et l'application efficace des intrants agricoles produits industriellement. A long terme, elle permettra également de réduire la dépendance par rapport aux intrants agricoles importés.

RÉFÉRENCE ET NOTE

- [1] Ministry of Agriculture and Livestock Development, 1984. National Food Strategy, vol. 1 (1984), 11 pp.
- [2] Tel serait le résultat d'une politique délibérée du Gouvernement visant à accroître la demande de ces produits alimentaires en supprimant les subventions sur les produits de base et en améliorant le traitement et la commercialisation des produits de base.

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 331-352 (1988)

Original : Anglais

LA POLITIQUE CÉRÉALIÈRE AU SAHEL : RÉFORME ET QUESTIONS ACTUELLES

PAR

Elliot BERG *

1. Introduction

Les questions de politique céréalière font l'objet de nombreux débats au Sahel depuis plusieurs années, et notamment depuis la sécheresse de 1973-1974 qui a attiré l'attention du monde entier sur les problèmes alimentaires de la région. Dans cet exposé, je m'efforcerai de résumer le diagnostic politique des années 1970, de décrire certaines tendances fondamentales de la politique depuis cette époque et j'aborderai plusieurs questions brûlantes des années 1980.

Plusieurs avertissements sont à formuler dès le départ. Premièrement, un large débat sur «le Sahel» risque de sombrer aisément dans une généralisation excessive. Les six états dont il est question (Burkina, Faso, Gambie, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal) diffèrent à plusieurs points de vue importants, dont l'un est particulièrement critique pour la politique alimentaire : les états côtiers (Gambie, Mauritanie et Sénégal) dépendent fortement des importations de riz pour leur approvisionnement alimentaire.

Deuxièmement, cet exposé n'envisage pas les multiples facettes de la politique alimentaire qui ont fait l'objet d'un débat au cours de cette conférence et se rapportent à la politique céréalière — recherche, infrastructure, formation, santé et nutrition, entre autres. Les questions relatives au niveau et à la qualité des dépenses publiques en matière de développement rural ont également toute leur importance mais ne sont pas reprises. Nous

* Elliot Berg Associates, 907 Duke Street, Alexandria, Va. 22314 (U.S.A.).

nous concentrerons ici sur deux aspects de la politique publique — les prix et les institutions rurales.

2. La politique des années 1970

2.1. Les diverses études et analyses effectuées après la sécheresse de 1973-74 ont débouché sur un diagnostic unanime des aspects négatifs. Ce diagnostic recouvrerait les principaux points suivants :

- Les prix officiels à la production et à la consommation étaient trop bas et trop rigides.
- Les interventions des Offices céréaliers étaient inefficaces et dispendieuses. Elles n'ont pas réussi à maîtriser le marché. Ces organismes n'ont pas stimulé la production en maintenant des prix-plancher pour les producteurs ; ils n'ont pas protégé les consommateurs en maintenant des prix-plafond pour le commerce de détail. Ils ne sont pas parvenus à stabiliser les prix des céréales.
- Les commerçants privés ont dû assurer, dans une large mesure, le commerce des céréales sur les marchés parallèles dans la plus grande partie de la région. Les commerçants ont été obligés d'agir dans un climat de légalité douteuse et de risque, ne sachant généralement pas quand, où, ni à quel prix ils pouvaient acheter, vendre et transporter des céréales. Le développement d'un secteur commercial efficace a été retardé.
- Les politiques visant à accroître la sécurité alimentaire ont porté essentiellement sur la constitution de réserves nationales de céréales et l'on a constaté un recours excessif à l'aide alimentaire.
- Les subventions accordées aux facteurs de production, en particulier pour les engrains, ont été insuffisantes pour satisfaire la demande à des prix subventionnés ; elles ont pesé de plus en plus lourdement sur les budgets des États et se sont révélées souvent inefficaces en raison du mauvais dosage des éléments fertilisants et des retards de livraison.

2.2. Ce diagnostic a conduit aux propositions suivantes pour la modification de la politique agricole :

- Augmenter les prix à la production en vue de la stimuler ;
- Augmenter les prix à la consommation pour réduire les déficits des offices céréaliers, moins comprimer les prix à la production et, dans certains cas, décourager les exportations illicites ;
- Diminuer la dépendance vis-à-vis des importations alimentaires en augmentant le prix des céréales importées, notamment le riz, en élaborant

avec plus de soin les politiques d'importations et d'aide alimentaire et en donnant la priorité à la production alimentaire locale ;

- Libéraliser le commerce intérieur des céréales, notamment en permettant aux commerçants de jouer un rôle plus important, en toute légalité ;
- Renforcer la capacité de gestion des offices céréaliers nationaux et diminuer les ponctions de ces offices sur le budget en favorisant des politiques de prix et de stockage mieux adaptées.

2.3. Un consensus d'ordre général a pu être établi sur ces différentes mesures. Mais ce consensus s'est effrité lorsque l'on est entré dans le détail de leur application. Des désaccords se sont manifestés à propos de trois problèmes fondamentaux : l'élimination des subventions accordées pour les engrains ; la hausse des prix du riz importé ; et le niveau des réserves de céréales nationales permettant d'assurer une certaine sécurité alimentaire.

2.4. Plusieurs questions n'ont pas été inscrites à l'ordre du jour, du moins jusqu'à une époque très récente :

- La pratique qui consiste à fixer des prix officiels n'a jamais été remise en question ; seul le niveau des prix a fait l'objet de débats.
- Les politiques en matière de taux de change ont rarement fait l'objet de discussions pour les deux raisons suivantes : d'une part, selon les règlements en vigueur dans la Zone Franc, les taux de change ne sont pas des outils politiques ; et d'autre part, pour la majorité des États membres du CILSS, le problème de surévaluation du franc CFA a été atténué pendant une grande partie de cette période par le prix relativement élevé du dollar entre 1979 et 1985.
- L'adéquation des institutions de développement rural existantes n'a pas été remise en question. Les faiblesses des coopératives, des organismes parastataux chargés de la fourniture de facteurs de production et des institutions régionales de développement ont été fréquemment soulignées. Il a toutefois été recommandé de poursuivre dans la même voie, en améliorant seulement les méthodes de gestion de ces institutions.

3. L'évolution récente de la politique céréalière

Nous résumons ci-dessous les principaux changements qui sont intervenus dans la politique céréalière depuis la fin des années 70, en insistant sur les cinq points suivants : prix à la production ; prix à la consommation (y compris les politiques en matière d'importation) ; prix «pan-territoriaux» et «pan-saisonniers» ; subventions pour les intrants ; et libéralisation.

3.1. PRIX À LA PRODUCTION.

3.1.1. Deux tendances sont perceptibles concernant les prix à la production : la position plus favorable des producteurs en termes de prix réels et relatifs, et l'importance décroissante de la politique des prix officiels. De la fin des années 1970 à 1984, les prix réels à la production (c'est-à-dire les prix ajustés en fonction de l'inflation) ont augmenté pour le mil et le sorgho sauf au Sénégal et en Mauritanie, et ont baissé pour le riz, sauf en Mauritanie et au Niger. La tendance à la hausse des prix du mil s'est consolidée et généralisée depuis les années 1980. Les prix officiels du mil à la production en termes réels n'ont baissé qu'au Sénégal. Ces données sont condensées dans le tableau 1. Par ailleurs, les prix officiels des cultures vivrières ont marqué une hausse supérieure à celle des prix des cultures d'exportation ; la culture du mil a été, pendant la plus grande partie de la période, plus rémunératrice, dans la majorité des pays, que celle du coton ou de l'arachide, même si le mil est vendu au prix officiel. Enfin, la comparaison des prix officiels à la production et des salaires révèle que les fermiers ont connu un meilleur sort que les salariés. Ceci ressort du tableau 2.

3.1.2. Ces conclusions sont fondées sur les prix officiels. Pourtant, ces prix s'appliquent de moins en moins aux cultures vivrières dans la plupart des États sahéliens. Les transactions de vente de céréales au prix officiel ne dépassent sans doute pas 10% de leur montant global. Le solde des ventes se fait sur les marchés parallèles, caractérisés, depuis la fin des années 70 jusqu'en 1985, par des prix généralement supérieurs aux prix officiels, l'écart s'élevant fréquemment à 200%. Cette observation montre, sans contestation, la hausse des prix réels du mil pour le producteur.

3.1.3. Le problème des prix à la production peu rémunérateurs pour la plupart des céréales produites au niveau national (mil et sorgho) n'était donc pas général au Sahel au cours de la première moitié des années 1980. Des récoltes abondantes ont entraîné une forte chute des prix au cours des deux dernières saisons (1985/86 et 1986/87), mais cet état de choses ne modifie aucunement la conclusion selon laquelle la situation économique des producteurs de mil — producteurs de gros ou petits cultivateurs — s'est sensiblement améliorée depuis les années 1970.

3.1.4. Les producteurs de riz (groupe plus restreint) n'ont pas connu une situation aussi favorable. Pourtant, les producteurs nationaux ont été protégés, dans une certaine mesure, des importations pendant la plus grande partie de la période ; les prix réels à la production tendaient à être supérieurs

Tableau 1

*Évolution des prix des céréales en termes réels
1970/71 - 1979/80 et 1980/81 - 1984/85
(Hausse moyenne annuelle)*

PAYS	Mil		Riz (1)	
	1970/71 - 1979/80	1980/81 - 1984/85	1970/71 - 1979/80	1980/81 - 1984/85
BURKINA FASO (2)				
Prix officiel à la production	5.9	10.4 (3)	5.4	- 2.9 (4)
Prix officiel à la consommation	4.5	- 0.4 (3)	4.9	(5)
GAMBIE (6)				
Prix officiel à la production			- 1.7 (7)	- 2.8
Prix officiel à la consommation			- 6.2 (7)	0.7 (4)
MALI				
Prix officiel à la production	6.7	- 0.5	3.8	3.1
Prix officiel à la consommation	4.1	0.8	0.4	- 3.0
MAURITANIE				
Prix officiel à la production	- 0.7 (8)	9.0	- 1.3 (8)	0.0
Prix officiel à la consommation	19.8 (8)	10.3	- 7.1 (8)	5.7
NIGER				
Prix officiel à la production	8.0	5.2	- 1.1	3.8
Prix officiel à la consommation	7.2	13.4 (4)	1.7	3.0 (4)
SÉNÉGAL				
Prix officiel à la production	1.3	1.6	2.0	0.5
Prix officiel à la consommation	- 1.9	0.6 (4)	- 1.2	4.7

(1) Le prix à la production concerne le riz paddy.

(2) Les prix du mil au Burkina se basent sur ceux du sorgho blanc.

(3) Moyenne pour la période 80/81 - 83/84.

(4) Moyenne pour la période 80/81 - 82/83.

(5) Aucun prix officiel à la consommation n'a été fixé depuis 1980, sauf en 1983.

(6) Il n'existe pas de prix officiels pour le mil en Gambie.

(7) Moyenne calculée pour la période 1973/74 - 1979/80.

(8) Moyenne calculée pour la période 1976/77 - 1979/80.

Source : Elliot Berg Associates. La réforme de la politique céréalière dans le Sahel. Études par pays. Rapports préparés pour OCDE/Club du Sahel/CILSS, 1985 et 1986.

Tableau 2
*Indices des salaires et des prix à la production
dans les pays sahariens, 1970-1984
Année de référence 1975 (1)*

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
BURKINA FASO															
IPC (2)	74	76	89	79	83	100	85	122	131	151	168	186	204	221	
SMIG (3)	88	88	72	72	100	100	153	153	192	192	192	192	243	243	243
Hauts fonctionnaires (4)			51	51	53	100	104	104	104	110	110	110	122	122	122
Mil	55	55	64	82	100	82	95	145	182	182	205	227	273	300	
Coton	80	80	88	100	100	100	135	135	135	150	150	150	175		
GAMBIE															
IPC	81	83	68	73	79	100	117	132	148	153	182	172	191	211	240
Salaire minimum				74	100	100	100	100	100	100	100	100	128	148	148
Hauts fonctionnaires					84	100	100	100	100	100	100	100	100	110	110
Mil					89	100	181	200	178	185	191	172	172	281	357
Arachides	48	49	54	85	74	100	119	132	132	138	138	151	164	170	146
MAURITANIE															
IPC	59	64	68	85	76	90	100	108	117	124	134	139	147	155	167
SMIG	46	48	48	48	53	100	100	105	110	115	121	127	133	140	147
Hauts fonctionnaires															
Mil										100	101	102	103	104	104
										105	105	128	128	179	179

SÉNÉGAL																				
IPC	53	55	59	85	78	100	101	113	116	128	139	147	173	193	216					
SMIG	47	47	50	73	73	100	100	100	110	117	124	131	139	139						
Hauts fonctionnaires	82	82	82	98	98	100	100	100	100	106	111	118	124	124						
Mil	49	49	49	71	80	100	100	114	114	114	143	143	157	171						
Arachides	48	55	71	100	100	100	100	110	110	119	187	187	167	190						
NIGER																				
IPC	89	72	79	89	92	100	124	152	188	180	198	244	272	286	288					
SMIG	83	83	83	83	88	100	121	121	168	208	208	228	228	228	228					
Hauts fonctionnaires	96	96	96	96	96	100	103	106	109	113	117	121	125	129	133					
Mil	40	52	100	100	100	100	100	140	180	180	180	280	320	320	400					
Coton	61	63	68	79	100	100	100	128	132	132	132	170	255	255	255					
Niède	50	50	63	100	100	100	75	75	113	113	113	225	213	213	300					
MAUJI																				
Déflateur PNB	66	69	74	78	83	100	111	120	131	145	158	178	188	199	228					
SMIG					83	100	105	105	107	107	127	127	144	144	144					
Hauts fonctionnaires	85	85	85	88	93	100	111	111	111	111	123	123	123	123	123					
Mil	58	58	58	83	100	100	100	100	113	125	158	219	288	281	313					
Coton	56	88	88	88	88	100	100	100	116	122	149	149	176	176	176					
Arachides					75	75	100	100	125	125	150	200	200	225	225					

(1) L'année de référence pour la Mauritanie est 1978.

(2) Indice des prix à la consommation.

(3) «Salaire minimum interprofessionnel garanti».

(4) Salaires des Hauts Fonctionnaires : généralement salaire de base, diplôme universitaire.

Source : Elliot Berg Associates, La réforme de la politique céréalière dans le Sahel. Études par pays. Rapports préparés pour OCDE/Club du Sahel/CILSS, 1985 et 1986.

aux parités frontalières dans la plupart des États et les prix du riz ont augmenté de façon significative en 1985.

3.1.5. La hausse des prix à la production des cultures destinées à l'exportation est freinée par la baisse des prix mondiaux, par les besoins financiers des gouvernements et par les coûts élevés des transactions commerciales des agences parastatales. Sauf au Sénégal et en Gambie, les arachides ne jouent plus un rôle essentiel, et les pressoirs artisanaux ou fonctionnant sur une petite échelle concurrencent le circuit officiel. Au Niger, la culture du niébé a remplacé celle des arachides et la production se vend surtout sur le marché parallèle. Même les prix et les débouchés officiels du riz — qui demeure la culture alimentaire la plus contrôlée — disparaissent à mesure que de petites minoteries alimentées par des ventes illicites transforment une part croissante de la production de riz commercialisée. Toutefois, le prix relativement bas du riz constitue un obstacle permanent à la consommation de céréales de substitution, ainsi que l'indique, dans le cas du Sénégal, le tableau 3.

3.2. PRIX À LA CONSOMMATION.

3.2.1. Les principaux éléments de la politique des prix à la consommation, telle qu'elle est officiellement définie, sont : maintenir un prix «abordable» pour les consommateurs ; conserver un écart suffisant entre les prix d'achat et les prix de vente de façon à éviter les déficits dans les offices céréaliers ; d'encourager les produits locaux de substitution aux importations.

3.2.2. Aucun de ces objectifs n'a été atteint de façon satisfaisante. En principe, les prix officiels à la consommation doivent jouer le rôle de «prix-plafond». Pourtant, depuis 1977, les prix réels au détail ont été souvent de 30 à 100% supérieurs aux prix officiels. Les consommateurs qui ont pu acheter des céréales au prix officiel ont bénéficié d'une «rente» ou d'un «revenu occulte». Les autres consommateurs, la majorité, ont dû payer les céréales aux prix beaucoup plus élevés du marché libre. Ainsi, la politique des revenus n'a pas vraiment atteint l'objectif visé : offrir au consommateur urbain des denrées alimentaires bon marché. En outre, les déficits des offices céréaliers ne se sont pas réduits, sauf dans quelques rares pays en 1983 et 1984. Depuis 1985, ils ont atteint des proportions critiques.

3.2.3. L'un des autres aspects fondamentaux de la politique alimentaire, à savoir le remplacement des importations de riz par les céréales locales, n'a pas non plus été couronné de succès. Dans les États côtiers, le

prix réel du riz a baissé entre 1977 et 1984 * et le riz est devenu moins coûteux que le mil (tableau 3). Ce phénomène est intervenu en dépit des taxes à l'importation qui ont provoqué une hausse des prix locaux du riz supérieure à celle des prix mondiaux. Les efforts déployés, indépendamment de la politique des prix, pour stimuler la consommation de mil et de maïs (en faisant du pain avec de la farine de blé mélangée à du mil, et en diffusant une technologie permettant de faciliter et d'accélérer la fabrication de pain à base de mil) n'ont pas encore donné de résultats. En 1985, les prix officiels du riz à la consommation ont accusé une forte hausse dans les États côtiers membres du CILSS : 33% en Gambie et 29% au Sénégal. Mais le problème fondamental des prix relativement défavorables du mil demeure et est exacerbé par les bas prix mondiaux du riz en vigueur depuis 1985.

3.3. PRIX «PAN-TERRITORIAL» ET «PAN-SAISONNIER».

3.3.1. Peu de progrès ont été réalisés dans ce domaine. Les économistes critiquent depuis longtemps la fixation de prix officiels qui ne tiennent compte ni du lieu, ni de la saison (prix «pan-territoriaux» et «pan-saisonniers»). La fixation d'un prix uniforme pour l'ensemble d'un pays coûte cher et entraîne de mauvais comportements économiques, par exemple la production et la consommation de céréales coûteuses et peu adaptées, ainsi que la fraude. Le maintien d'un même prix pendant toute l'année décourage le stockage privé et transfère les frais de stockage de céréales à l'État. Les méthodes de fixation des prix ne sont pas toujours équitables (ourtant, c'est par l'équité qu'on les justifie), puisque les habitants des régions qui bénéficient de subventions sont rarement les plus défavorisés. Néanmoins, les gouvernements n'ont pas voulu abandonner le principe du prix «pan-territorial» et «pan-saisonnier», sauf dans le cas du Niger qui a fait quelques petits ajustements régionaux.

3.3.2. Les subventions des facteurs de production diminuent peu à peu, en raison notamment des difficultés budgétaires. Dans de nombreux pays (comme le Sénégal et le Niger), les subventions allouées au matériel d'équipement ont été totalement supprimées. Au Mali, au Sénégal et au Niger, les subventions financées par le Budget ont marqué une forte baisse.

* De 1977 à 1984, dans les trois États côtiers — Gambie, Mauritanie et Sénégal — les taux moyens de fluctuation des prix officiels du riz à la consommation en termes réels étaient respectivement -1,2%, -6,7% et -1,1%. L'écart entre ces chiffres et ceux repris au tableau 1 pour la période 1980-85 reflète le redressement soudain du prix officiel du riz à la consommation intervenu dans ces pays en 1985.

Tableau 3
Prix nominaux et constants sur le marché libre de Dakar⁽¹⁾
1974-84

Année	Prix nominaux (FCFA/kg)				Ratios (%)				Prix constants (1975 FCFA)				Indice des prix à la consom- mation ⁽²⁾ (Dec. 70 = 100) 14	
	Mil (souna)	Mil (farine)	Riz brisé	Pain de froment	1/3	1/4	2/3	2/4	3/4	Mil (souna)	Mil (farine)	Riz brisé	Pain de froment	
1974	37	60	69	98	54	38	87	61	70	22	36	42	59	166
1975	45	71	122	132	37	34	58	54	92	24	37	64	69	192
1976	55	74	86	132	64	4	86	56	65	28	38	44	67	198
1977	61	79	90	152	68	40	88	52	59	29	38	43	73	210
1978	64	87	88	152	73	42	99	57	58	29	39	40	68	223
1979	60	86	90	152	67	40	96	57	59	25	36	38	64	239
1980	73	100	93	226	79	32	108	44	41	29	39	36	88	256
1981	68	103	89	205	76	33	116	50	43	24	36	31	72	285
1982	82	140	114	263	72	31	123	53	43	25	42	35	80	330
1983	131	187	118	275	111	48	159	68	43	35	50	32	74	371
1984	147	477	130	275	113	54	387	174	47	38	122	33	70	391

(1) Les prix indiqués sont des prix moyens annuels.

(2) Indice des prix à la consommation pour les consommateurs africains.
Source: MARTIN, F. 1986. Senegal country study. In : Elliot Berg Associates, *op. cit.*

Dans la majeure partie de la région, seuls les financements extérieurs ont permis leur survie.

3.4. LIBÉRALISATION.

3.4.1. La libéralisation a accompli des progrès remarquables. En 1980, le Sénégal a mis un terme au monopole légal de l'ONCAD sur le commerce du mil et, en 1985, la distribution des intrants a été «privatisée». Au Mali, la loi interdisant le commerce privé des céréales secondaires a été abolie en 1981 ; l'année suivante, la commercialisation des arachides a été privatisée et depuis 1985, le commerce du riz paddy commence à être libéralisé. Au Niger, le Gouvernement a décidé, en 1984, que l'office des céréales — l'OPVN — devait acheter des stocks de réserves et vendre pour la consommation par le biais d'enchères et d'offres concurrentielles. Au cours de ces dernières années, l'OPVN, l'OPAM, l'OFNACER et l'OCM (Office des Céréales de Mauritanie) n'ont acheté que des quantités relativement restreintes de céréales locales.

3.4.2. Ces actions et bien d'autres encore témoignent d'une politique généralement moins hostile au commerce privé et d'une volonté plus profonde de légaliser la coexistence des systèmes privé et public. Toutefois, cette évolution se déroule lentement et de façon irrégulière.

- Dans certains pays, les commerçants ne savent pas encore clairement *à quel moment* ils peuvent acheter et vendre légalement des céréales, par exemple, avant ou après la «campagne» d'achats officiels.
- Le *prix* auquel les commerçants privés peuvent acheter ou vendre n'est pas toujours perçu nettement. Certains fonctionnaires locaux interprètent les règlements en décidant que les négociants n'achèteront et ne vendront qu'au *prix officiel*.
- Les transports de céréales sont perturbés, soit de façon officieuse, par des vérifications et des barrages routiers, soit de façon systématique. Au Sénégal, par exemple, seuls les négociants sous licence peuvent transporter plus de deux sacs de céréales (200 kg) destinées à la vente. Des règlements semblables existent dans d'autres pays. L'exportation de céréales est interdite dans tous les États, ce qui entraîne un contrôle très strict des transports.
- En général, la «libéralisation» est considérée comme permettant aux négociants *patentés* de prendre part aux échanges commerciaux. Cette propension à restreindre le nombre de négociants limite la libre concurrence ; elle procure des «rentes» (ou «bénéfices abusifs») aux gros commerçants patentés.

- Des contre-courants se manifestent un peu partout. En 1985, le Mali a libéralisé les importations et aboli le monopole de SOMIEX sur les importations pour le recréer peu après. Le Gouvernement du Niger a accepté d'acheter et des vendre des céréales aux enchères, mais a agi de façon à rejeter les prix du marché en achetant à un prix d'intervention supérieur au marché. Le programme du Sénégal axé sur la libéralisation des importations de riz en 1986 a été ajourné. On pourrait citer bien d'autres exemples encore.

4. Questions actuelles

Au Sahel comme ailleurs, les circonstances instables relèguent certains problèmes au second plan pour en mettre d'autres en exergue. Ainsi, la question du prix peu rémunérateur à la production a resurgi depuis 1985, suite aux récoltes exceptionnelles qui ont comprimé les prix du marché et les ont fait tomber à des niveaux records dans une grande partie de la région. La grave sécheresse de 1983/84 a accentué les questions de stocks de sécurité. Les déficits paralysants des offices céréaliers ont soulevé d'autres questions concernant leur rôle. Nombre de problèmes nés jadis restent d'actualité. Nous allons examiner successivement quatre des questions les plus critiques auxquelles sont actuellement confrontés les politiciens sahéliens et leurs partenaires extérieurs ; la politique relative aux importations de riz, au Sénégal ; les subventions des engrains ; le rôle des offices céréaliers nationaux, et plus particulièrement la question des prix de soutien pour les céréales locales ; et les politiques en matière d'institutions rurales (*réorganisation du monde rural*).

4.1. LE DILEMME DU PRIX DU RIZ AU SÉNÉGAL..

4.1.1. Au Sénégal, par exemple, la hausse des prix du riz par le biais d'une augmentation des taxes à l'importation constitue la pièce maîtresse de la politique alimentaire. Cette mesure vise à décourager la consommation de riz, à promouvoir la production de riz locale, à stimuler la demande et soutenir les prix du mil (et du maïs) et ainsi à encourager la production de ces céréales. Mais cette politique implique cependant des coûts sociaux et économiques considérables. Quand le prix du riz augmente, les revenus réels des consommateurs diminuent, leurs dépenses alimentaires baissent et leur équilibre alimentaire se dégrade. Les revenus dans les zones rurales risquent de baisser également si la hausse des prix du mil est insuffisante pour accroître la production jusqu'au niveau souhaité. Dans ce cas, assez vrai-

semblable, il faut baisser les prix à la production des arachides. On obtiendra ainsi une chute de la production et des exportations d'arachides, une diminution des importations et de la consommation de riz, et une augmentation de la production et de la consommation de mil. L'impact global sur le revenu national, la balance des paiements et le budget de l'État est négatif. Il est probable que l'impact sur les revenus agricoles sera également négatif. En cherchant à réaliser l'objectif d'autosuffisance alimentaire, le Sénégal est donc obligé d'en payer le prix, en modifiant les objectifs qu'il s'était fixés en matière de revenus et d'exportations. Et cet état de choses se maintiendra sauf si les prix relatifs mondiaux des arachides et du riz se modifient de façon telle qu'il sera plus avantageux pour les cultivateurs sénégalais de cultiver du mil et du riz plutôt que des arachides ou à moins qu'une évolution technologique (efficacité accrue de la production céréalière locale) n'entraîne un tel résultat.

4.1.2. La première facette du dilemme du Sénégal est que son objectif d'autosuffisance alimentaire implique une réduction du revenu et des richesses, du moins jusqu'à ce que des changements fondamentaux se produisent, entraînant une certaine revalorisation des céréales. Autre aspect : personne ne peut dire à combien devrait être fixé le prix du riz (à combien les importations devraient être taxées). La seule règle en matière de fixation des prix qui soit acceptable pour la plupart des économistes est que les prix devraient être aussi proches que possible de la parité frontalière. Mais au cours de ces derniers mois, les taxes à l'importation au Sénégal étaient telles que les prix du riz étaient deux à trois fois supérieurs aux prix mondiaux, soit un niveau nettement plus élevé que le niveau de protection des prix (25%) convenu par le Sénégal en 1985 dans ses accords avec le FMI et la communauté des donateurs. Toutefois, même une augmentation des taxes à l'importation ne pourrait pas modifier suffisamment la relation de prix mil-riz pour encourager le consommateur à se tourner vers des produits de substitution locaux. Les subsides alloués aux cultivateurs d'arachides depuis 1985 ont été à l'encontre du glissement nécessaire des stimulants à la production en faveur des céréales locales. Une politique alimentaire cohérente doit encore être définie au Sénégal.

4.2. SUBVENTIONS POUR LES INTRANTS.

La pratique de subventions pour les moyens de production, en particulier les engrains, constitue l'un des sujets majeurs du dialogue établi entre les donateurs et les États sahéliens. Les arguments principaux en faveur des subventions sont que les subventions encouragent les producteurs à se

familiariser avec les méthodes qui permettent d'augmenter la productivité et de protéger les sols, à pallier les insuffisances du crédit et à surmonter la crainte du risque. Les détracteurs des subventions font valoir que : les subventions sont pratiquées depuis plus de 20 ans si bien que les cultivateurs connaissent les engrais ; la rentabilité économique de l'utilisation de l'engrais au Sahel n'est pas clairement définie ; les dosages d'engrais recommandés sont souvent inadéquats et entraînent des gaspillages ; les coûts sont importants ; les livraisons interviennent, en général, trop tard ; la répartition des engrais n'est pas toujours équitable ; les subventions freinent l'organisation d'un système de distribution privé ; enfin, les hausses des prix au producteur stimuleraient la production avec plus d'efficacité que les subventions et ne décourageraient pas l'utilisation de techniques d'enrichissement des sols sans apport de produits chimiques, techniques qui correspondent parfois mieux aux besoins de l'agriculture sahélienne que les engrais chimiques.

4.3. QUEL RÔLE POUR LES OFFICES CÉRÉALIERS NATIONAUX ?

4.3.1. Les conditions sahéliennes exigent que plusieurs fonctions-clé soient prises en charge par l'État, toutes ces fonctions relevant de secteurs d'activités propres aux offices céréaliers nationaux : gestion des stocks nationaux, responsabilité dans la gestion ou la coordination des importations alimentaires commerciales et des programmes d'aide alimentaire ; préparation des plans alimentaires d'urgence : prise des dispositions nécessaires à l'approvisionnement des collectivités (écoles, hôpitaux, armées, etc.). On admet également que le secteur public doit continuer à jouer un certain rôle dans la commercialisation des céréales puisque l'on connaît mal les circuits, et que les défaiillances du marché – conditions concurrentielles inadéquates, par exemple – sont probables. Une action de l'État s'avère donc indispensable pour encourager la compétitivité.

4.3.2. Les observateurs sont d'accord sur ces différents points. Toutefois, un désaccord subsiste et ce, avec une acuité accrue depuis 1985, sur une question importante : les offices céréaliers doivent-ils fixer un prix d'*«intervention»* ou un *prix-plancher* aux producteurs ?

4.3.3. De nombreux responsables politiques sahéliens, ainsi que certains représentants des donateurs, estiment que les offices céréaliers doivent continuer à fixer des *prix-plancher* au producteur et des *prix-plafond* au consommateur. Ils considèrent que la garantie de débouchés à un prix fixe constitue une incitation nécessaire pour augmenter la production. L'office céréalier doit donc jouer le rôle d'acheteur en dernier recours.

4.3.4. Les arguments avancés contre les prix-plancher et le rôle d'acheteur en dernier recours des offices céréaliers sont les suivants :

- Le maintien d'un prix-plancher peut être très onéreux car la demande de céréales à court terme est peu élastique et l'offre varie en fonction de la pluviométrie. Étant donné les fluctuations de prix et de volume de céréales commercialisées, l'achat de récoltes pendant les années exceptionnellement abondantes est très coûteux.
- Les cultivateurs ne croient pas à la garantie d'un prix-plancher étant donné que les offices céréaliers n'ont jamais pu acheter aux prix officiels la totalité des céréales mises en vente les années de récolte abondante.
- Les charges financières d'entretien des stocks importants sont lourdes, la gestion de stocks est onéreuse, et les risques de gaspillage sont énormes. En 1978-79, l'ONCAD sénégalais a acheté à un prix supérieur à celui du marché libre 108 000 tonnes de mil : une grande partie de ce mil a été perdue.
- Par suite de l'importance des «échanges frontaliers», la fixation d'un prix-plancher risque d'aider davantage les paysans des pays voisins que les producteurs du pays d'origine.
- Les effets macro-économiques d'une politique fondée sur un prix-plancher seraient probablement négatifs : la production des cultures de substitution (arachides, coton, éventuellement niébé) en souffrirait ; les revenus réels, les recettes d'exportation et la croissance économique seraient touchés.
- On peut généralement affecter à des objectifs plus productifs les fonds nécessaires au financement d'un prix-plancher : entretien et développement de l'infrastructure, allègement des impôts des agriculteurs, ou plus simplement, réduction du déficit budgétaire.

4.3.5. Les événements intervenus en 1985-86 et 1986-87 illustrent certains problèmes liés à la fixation de prix-plancher. Pendant les récoltes exceptionnelles, les prix des céréales se sont effondrés sur les marchés de nombreux pays sahéliens. Début 1986, le prix du mil a baissé jusqu'à 40 F CFA/kg sur certains marchés nigériens et il a chuté encore plus bas dans certaines régions du Burkina Faso. Les gouvernements ont tenté de garantir un prix-plancher. Au Niger, l'OPVN a acheté aux coopératives 27 000 tonnes au prix de 70 F CFA/kg, tandis qu'au Sénégal, la CSA a acheté 18 000 tonnes à un prix d'intervention supérieur à celui du marché. Ces achats ont rapidement épousé les fonds disponibles et les capacités de stockage. En mars 1986, l'OPVN avait entreposé près de 210 000 tonnes au Niger ; l'OFNACER disposait de 78 000 tonnes au Burkina à la fin de l'année 1985 et devait encore recevoir une aide alimentaire. Dans tous les

cas, l'acheminement tardif de l'aide alimentaire et la tendance des offices céréaliers à conserver d'importantes réserves pour faire face à l'éventualité de récoltes médiocres n'ont fait qu'accentuer davantage le problème posé par la surcharge des capacités de stockage. La bonne récolte de la saison 1986-87 a semé une panique générale parmi les offices céréaliers de la région qui, pour la plupart, ont tenté de maintenir les prix. Les efforts consentis à cette fin se sont avérés très coûteux et n'ont pu empêcher une dramatique chute des prix.

4.3.6. Les efforts déployés pour garantir un prix-plancher ont des résultats positifs très minimes ; le paiement de prix supérieurs à ceux du marché pour acheter un faible volume des céréales commercialisées ne constitue pas une incitation réelle pour le producteur, mais représente plutôt un transfert de revenus pour les cultivateurs qui ont la chance de vendre à ce prix élevé. Les frais qui en découlent sont importants. Outre le coût de l'achat des stocks, les offices céréaliers disposent désormais de réserves qui leur coûtent deux ou trois fois leur prix de vente éventuel. La rotation annuelle des stocks (un tiers des réserves totales) signifie à elle seule que les Offices vont continuer à jouer un rôle primordial dans la commercialisation des céréales. On peut s'attendre à des pertes financières considérables ; l'objectif politique qu'est la réduction des déficits des offices céréaliers a été totalement sacrifié.

4.3.7. Certains protagonistes des prix d'intervention ne recommandent pas un prix-plancher fixe mais un prix variant en fonction des prix du marché. Cette option serait moins coûteuse mais également moins favorable pour les producteurs. Elle est en tout cas extrêmement difficile à mettre en œuvre. Les prix du marché fluctuent sensiblement au cours de l'année et d'une région à l'autre. Il est malaisé de voir comment des prix d'intervention plus flexibles peuvent être appliqués sans ouvrir aux négociants et agents étatiques des possibilités incontrôlables de corruption et favoriser un comportement «malhonnête» de leur part.

4.3.8. Les questions institutionnelles se sont posées avec d'autant plus d'acuité au cours de ces dernières années. En termes de développement à long terme, ce sont peut-être les problèmes les plus fondamentaux auxquels sont confrontés les responsables politiques sahéliens. La question de base est la suivante : qui répondra aux besoins du cultivateur et comment ? De façon plus concrète, comment les agents publics et privés vont-ils se partager la responsabilité de la fourniture des facteurs de production et de l'achat des récoltes ? A mon avis, voilà à quoi se résume ou devrait se résumer le débat sur *l'organisation du monde rural*.

4.3.9. Pendant les 25 années qui ont suivi l'indépendance, la plupart des États francophones d'Afrique occidentale ont adopté un cadre commun d'institutions pour le développement rural. Ce cadre était fondé sur le mouvement coopératif, mouvement généralement chargé de la commercialisation primaire des cultures vivrières, des cultures d'exportation et de la gestion des crédits pour l'achat des intrants agricoles. Les agences chargées de la fourniture des facteurs de production et les organismes de crédits spécialisés distribuaient les engrains et autres intrants et accordaient les subventions. Les organisations régionales de développement (RDA au Sénégal, ORD au Burkina, *Opérations* au Mali, *Projets Productifs* au Niger) complétaient les coopératives. Ces organismes étaient chargés de la commercialisation des céréales au-delà des circuits primaires, de la vulgarisation des techniques agricoles et de la fourniture des autres intrants et crédits nécessaires aux paysans. Ils s'occupaient généralement des cultures d'exportation, mais à partir de 1980, ils se sont intéressés davantage aux cultures vivrières.

4.3.10. Vers la fin des années 1970, la structure institutionnelle «traditionnelle» a commencé à se désagréger dans une grande partie de la région, et ce processus s'est accéléré au cours des années 1980.

4.3.11. Des problèmes aigus ont toujours pesé sur les mouvements coopératifs du Sahel. Ces problèmes sont, pour la plupart, habituels dans les pays pauvres. Dans l'ensemble, les coopératives sont des organismes artificiels, créés par les gouvernements pour assumer des fonctions administratives, essentiellement la commercialisation des produits et des intrants. Elles sont confrontées à d'énormes obstacles : manque de dirigeants alphabétisés ; ressources financières insuffisantes ; contexte économique défavorable (car elles doivent payer les prix officiels à la production, alors que des prix nettement supérieurs peuvent être obtenus généralement sur le marché auprès des commerçants privés). De plus, les coopératives souffrent d'un problème structurel. Si les fonctions de supervision et de contrôle sont assumées au niveau central, elles ne peuvent avoir d'initiative et de direction au plan local. Lorsqu'on leur accorde une réelle autonomie, elles sont «récupérées» par les notables, qui déforment le plus souvent leurs objectifs.

4.3.12. Ces problèmes ne sont pas nouveaux mais ils se sont intensifiés au cours des années 1980, en raison de l'échec des systèmes de crédit agricole dans lesquels les coopératives étaient impliquées et de la croissance des marchés parallèles offrant généralement des prix supérieurs. L'effondrement de nombreuses institutions de crédit agricole date du début des années

1980. Au Sénégal, les crédits accordés pour le bassin arachidier étaient liés à la fourniture de moyens de production via l'ONCAD. Au cours des années 1970, le Gouvernement a décidé à quatre reprises de remettre les dettes ou de faire des moratoires. Ces mesures ont dissuadé les cultivateurs de rembourser leurs dettes. Au Sénégal, comme dans d'autres pays, le faible taux de remboursement des emprunts s'expliquait déjà par d'autres causes : manque de loyauté des membres vis-à-vis de leur coopérative, inefficacité de l'administration et corruption de certains membres du personnel des coopératives, ce qui signifia que de nombreux cultivateurs (ou fonctionnaires) ne connaissaient pas avec précision le montant de leurs dettes ; conseils techniques souvent inappropriés donnant aux cultivateurs le sentiment d'avoir été dupés, et donc de n'avoir guère d'obligation de remboursement.

4.3.13. Les autres bases de l'organisation du monde rural connaissent une situation identique. Les systèmes distributeurs de crédit et de moyens de production disparaissent pour cause de mauvaise gestion et de diminution de crédits à donner ; ils disparaissent également à cause de leurs déficits et du faible taux de remboursement des prêts, eux-mêmes entraînés par les coûts élevés des transactions par la concentration du risque et par la complexité des procédures administratives. La SISCOMA, par exemple, organisme semi-public responsable de la production du matériel agricole au Sénégal, a fait faillite en 1979. Le système de distribution de crédits et d'engrais n'a pas survécu à la mise en liquidation de l'ONCAD en 1980. Au Mali, la SCAER, l'agence nationale chargée de la fourniture du matériel de production, a également fait faillite en 1981. Son homologue nigérien, la Centrale d'Approvisionnement, a été «transféré aux coopératives» en 1984. La Centrale ne fonctionnait pratiquement plus à l'époque et les modifications de l'organisation annoncées en novembre 1984 ont suscité beaucoup d'incertitudes quant à sa viabilité.

4.3.14. Les agences régionales de développement ont dû affronter de nombreux problèmes identiques à ceux que rencontrent les organismes parapublics en général : objectifs contradictoires, pressions politiques, incomptance du personnel, gestion médiocre, etc. Ces agences sont devenues les «domaines réservés» des politiciens qui cherchaient à promouvoir l'emploi ; la liste de leurs salariés s'est allongée démesurément. De plus, certaines agences ne disposaient pas de «paquets» techniques adéquats, imposaient une politique des prix décourageant la production et entretenaient des relations trop bureaucratiques avec les paysans qu'elles étaient censées aider. Au début des années 1980, la majorité de ces agences enregistraient de lourds déficits

d'exploitation, dépendaient fortement de l'aide financière étrangère, prodiguaient des conseils et des avis techniques douteux ou superflus à une communauté paysanne toujours plus mécontente.

4.4. GROUPES AUTONOMES ET ORGANISATIONS VILLAGEOISES.

4.4.1. Les gouvernements sahéliens et leurs partenaires extérieurs recherchent les moyens de résoudre la crise institutionnelle actuelle. Les solutions proposées jusqu'ici se situent largement dans le prolongement de ce qui existe déjà et n'ont aucune raison de mieux fonctionner. En ce qui concerne les coopératives, les donateurs proposent de créer des groupements plus petits et plus homogènes. Ils insistent également sur la création de groupes autonomes ayant des intérêts économiques communs, susceptibles d'être indépendants du mouvement coopératif officiel. Ces groupes ont été autorisés au Sénégal, par exemple. Dans d'autres pays, les gouvernements accordent de nouvelles responsabilités économiques aux organisations villageoises traditionnelles – comme les «*ton villageois*» au Mali, les «*Samariva*» (groupe de jeunes) au Niger. Ici également, les coopératives se sont vues attribuer d'importantes responsabilités dans le cadre de la Société de Développement, qui est la structure proposée par le gouvernement pour réorganiser le monde rural.

4.4.2. Les tentatives de décentralisation en vue de donner d'authentiques responsabilités aux organisations rurales, n'en sont qu'à leur début. Pourtant, si l'on ne peut prévoir qu'elles n'insuffleront pas un nouvel élan aux coopératives, on peut déjà en douter. Les coopératives sont toujours affectées par les problèmes soulignés plus haut : manque de direction, d'argent, d'intérêts communs et contexte économique difficile. Dans ces circonstances, il paraît optimiste de s'attendre à des performances nettement meilleures. Au Niger, les nouvelles tâches confiées aux coopératives risquent de les submerger plutôt que de les réactiver. Au Sénégal, les «*sections villageoises*» n'ont pas démontré que les groupes restreints sont plus cohérents et partagent des intérêts communs ; de plus, il n'est pas évident que de tels groupes soient économiquement viables. Les organisations telles que «*ton villageois*» au Mali et «*Samariva*» au Niger ont des racines traditionnelles, mais elles avaient auparavant des objectifs sociaux différents de ceux qui leurs sont proposés aujourd'hui.

4.4.3. La situation est très semblable pour les nouveaux systèmes de crédit proposés et pour les approches tendant à réformer les agences de développement rural. Au Sénégal, par exemple, il est proposé de faire passer

les crédits par l'intermédiaire des *sections villageoises* ou des *groupements d'intérêts économiques*. Au Niger, on réhabilite les Banques Nationales de Crédit Agricole. Le Gouvernement du Niger a refusé la proposition contenue dans une étude récente, financée par les donateurs, de remplacer la Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA) par des caisses mutuelles décentralisées. La CNCA était fortement endettée en raison de dépenses dans certaines activités non agricoles et d'un faible taux de remboursement des fonds prêtés aux petits exploitants agricoles. Certaines agences de développement régional ont été fermées, d'autres sont assainies et la plupart sont simplement réhabilitées, en améliorant la gestion et en clarifiant les relations avec le Gouvernement central.

4.4.4. Les tentatives de restructuration des institutions du secteur public ont rarement comporté jusqu'à présent un réexamen de l'équilibre entre le secteur public et le secteur privé. La majorité des mesures prises pour répondre à la dégradation des institutions de développement rural consolide des institutions publiques ou semi-publiques chancelantes. Les propositions favorisant les agents privés et les marchés concurrentiels sont rares. Les gouvernements et les donateurs déclarent que les coopératives villageoises sont réellement «privées», ce qui est hautement improbable à l'exception de quelques rares cas. Ils continuent à proposer des réformes de crédit agricole fondées sur les systèmes institutionnels de crédits subventionnés. Pourtant, la performance médiocre de ces systèmes et les problèmes posés par les coûts élevés des transactions à petite échelle ne garantissent pas un succès à court et moyen terme.

4.4.5. Il y a d'autres preuves du manque d'intérêt pour les marchés et les agents privés. Lorsque se pose un problème d'approvisionnement en semences, les donateurs et les responsables locaux recherchent — presque instinctivement — des solutions de type coopératif. Ils laissent de côté les méthodes qui permettraient à des paysans de conserver leurs propres semences, mais s'efforcent plutôt de créer ou de renforcer une institution publique ou semi-publique. Ils adoptent la même attitude pour aborder les problèmes posés par le stockage des céréales au niveau villageois. Ce sont les «banques de céréales» et les autres efforts collectifs de groupements de cultivateurs qui sont encouragés, plutôt que les systèmes reposant sur l'exploitation agricole individuelle, les commerçants privés et le fonctionnement normal du marché. Dans le cas des réformes des méthodes de commercialisation, les gouvernements et les donateurs préfèrent que les coopératives se chargent de la commercialisation primaire : ils hésitent à confier ce rôle important aux commerçants privés, notamment aux petits négociants sans patente.

4.5. SIGNAUX ET STIMULANTS DE L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE

4.5.1. Un autre aspect du problème de développement institutionnel concerne les signaux et stimulants de l'environnement économique existant. Les politiques actuelles relatives aux prix et à la commercialisation ne parviennent pas à réaliser leurs objectifs et elles créent, sur les marchés agricoles, des conditions incompatibles avec le développement de circuits commerciaux privés. Ces politiques permettent aux commerçants d'assurer la plupart des achats et des ventes, mais elles leur imposent — très inégalement — des restrictions et des contraintes si nombreuses qu'elles empêchent l'apparition d'une classe d'intermédiaires commerciaux disposant de compétences et de capitaux et restreignent l'offre de services aux producteurs. De plus, la majorité des signaux donnés par les prix sahéliens ne favorisent pas les attitudes et les comportements qui permettraient le développement des compétences commerciales et institutionnelles.

4.5.2. Le principe d'un prix «pan-territorial» dissuade les commerçants d'acheter et de vendre dans les régions d'accès difficile. Il entretient l'espoir de subventions permanentes. L'application d'un prix «pan-saisonnier» décourage le stockage des céréales. Les subventions aux intrants empêchent généralement le développement de marchés privés pour ce type de produits essentiels. La création de magasins villageois par des institutions publiques ou parapubliques telles que les coopératives, limite le fonctionnement du marché en fournissant aux consommateurs des denrées de base à des prix subventionnés. La création des banques de céréales produit les mêmes effets ; elle cherche à minimiser le rôle commercial et le rôle de stockage du négociant privé dans les régions éloignées. Certes, il faut encourager la concurrence entre les organismes publics ou parapublics et le secteur privé, mais cette concurrence doit être loyale. A l'heure actuelle, les agences publiques sont subventionnées, alors que les commerçants privés sont pénalisés par de multiples contraintes officielles et officieuses.

4.5.3. Ces questions institutionnelles rendent le rôle du donateur particulièrement critique. A ce jour, les donateurs sont les principaux arbitres du changement institutionnel. Les organisations qu'ils soutiennent — telles que les offices céréaliers qui vivent des fonds de contrepartie générés par l'aide alimentaire — survivront. Les organisations qu'ils abandonnent sont appelées à disparaître. La responsabilité des donateurs est énorme et elle n'est pas appréciée ni mise en question, comme il le faudrait tant dans les pays donateurs mêmes qu'au Sahel.

4.5.4. Les enjeux des «replâtrages» sont élevés. Malgré l'énergie et les fonds consacrés aux agences agricoles du secteur public au cours des 25 dernières années, les institutions efficaces et fiables sont rares et la «crise institutionnelle» est réelle. Les agences de développement agricole fonctionnent mal, elles se paralysent peu à peu ou elles s'effondrent lorsque l'aide étrangère se retire. La croissance d'institutions de substitution est freinée. Les Ministres de l'Agriculture, par exemple, n'ont acquis qu'une expérience limitée. Le secteur commercial privé, qui fonctionne selon des termes de référence étroits et imprécis et se trouve soumis à toute une gamme de contraintes, maîtrise mal la technologie moderne et l'épargne, malgré l'énergie, la créativité et la compétence qu'il démontre dans ses prestations. Les paysans ne sont pas encouragés à développer leur sens des responsabilités et leur autonomie ; ils n'ont guère la possibilité d'apprendre à maîtriser les éléments toujours plus exigeants de l'économie moderne. Quoi qu'il en soit, ils s'en sortent plutôt bien. Mais leur croissance a été freinée par la politique paternaliste et les signaux de prix inadéquats mentionnés plus haut.

4.5.5. Alors que l'on entre dans une nouvelle phase de restructuration et réorganisation, il serait regrettable, voire désastreux, que l'expérience passée se répète. Pourtant, cette éventualité ne peut être exclue. Si, après une longue période d'aide supplémentaire, les agences «coopératives» chargées de fournir les moyens de production et les coopératives chargées de la commercialisation des produits échouent dans leur tâche — ce qui n'est pas invraisemblable — quels organismes pourront prendre le relais ? Qui assurera aux paysans les services nécessaires à la production ?

4.5.6. Le plus grand risque pour le développement du Sahel est la réactivation continue d'institutions qui ne s'appuient pas sur des bases fiables dans les communautés rurales ; d'institutions dont la survie exige une injection permanente de ressources et de compétences extérieures ; d'institutions qui, malgré l'aide, ne fournissent aux paysans que des prestations médiocres. Ces institutions finiront par disparaître sans laisser derrière elles de structure valable, lorsque les donateurs cesseront de les soutenir (ou si les économies nationales sont trop affaiblies pour les faire vivre). Le Sahel doit encourager l'émergence de ses propres intermédiaires, de ses commerçants et de ses transporteurs — c'est-à-dire les groupes dont le développement a été étouffé par une dépendance trop marquée vis-à-vis des institutions publiques et des marchés contrôlés par l'État. Ce sont eux qui assureront la fourniture des moyens de production, des produits de consommation, des transports et des débouchés commerciaux aux petits exploitants agricoles. Si l'émergence de ces groupes ne suffit pas à transformer l'agriculture, elle lui est indispensable.

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 353-355 (1988)

DISCUSSION DES COMMUNICATIONS

Cas du Burundi

A la question relative à la pleine exploitation du potentiel d'élevage et de pêche comme source de protéines animales, il est répondu que l'amélioration peut être envisagée à plusieurs niveaux :

- La pêche lacustre peut être améliorée ;
- La pisciculture est notamment associée à l'aménagement des marais et présente des possibilités locales ;
- L'élevage de gros bétail a atteint sa limite vu la dégradation et la raréfaction des pâturages ;
- Des efforts sont consentis pour promouvoir l'élevage des petits ruminants.

Un intervenant pose la question de l'attitude des bailleurs de fonds vis-à-vis des cultures vivrières, au vu de la faible rentabilité de celles-ci. Il est répondu qu'il est possible d'optimaliser les deux types de spéculations, cultures vivrières et cultures de rente, par une spécialisation raisonnable des régions.

Cas du Ghana

Une question est posée sur ce qu'il faut penser de l'utilisation d'aliments généralement consommés par l'homme dans l'alimentation animale. Il est répondu que, dans un certain contexte économique de surplus, il serait possible de les valoriser grâce à l'élevage. A propos de ces mêmes surplus, il conviendrait d'encourager l'utilisation des fonds de contreparties pour l'achat de surplus dans le cadre d'une convention triangulaire, pour éviter une diminution excessive des prix et soutenir le revenu paysan.

A une question posée sur la culture du riz irrigué au Ghana, il est répondu que sa rentabilité a été mise en doute par certains bailleurs de fonds. Il est signalé à ce propos que, plutôt que de décourager une production très appréciée de la population, il serait préférable d'en diminuer les coûts.

Cas du Zaïre

L'importance et la priorité de l'établissement de bases statistiques valables sur la situation agricole dans l'élaboration d'une politique alimentaire et nutritionnelle ont été longuement débattues. Les intervenants ont tour à tour insisté sur la nécessité de chiffres statistiques fiables, sur la difficulté de collection d'une documentation complète sur un pays aussi vaste et varié et sur la possibilité de mener de front une stratégie et l'établissement des bases statistiques. Il a été remarqué à ce propos qu'un grand nombre de documents existent, mais sont disséminés et devraient donc être rassemblés.

L'importance d'un apport suffisant en protéines animales a été confirmée.

L'attention a été attirée sur l'importance capitale de l'amélioration du réseau routier, les problèmes du bois de feu et de l'assainissement de l'eau de boisson.

Parmi les points soulignés, on note l'importance d'une décentralisation (que le Zaïre a amorcée), compte tenu des dimensions du pays.

Quant à la planification des naissances au Zaïre, si les disponibilités globales du pays sont vastes, il existe des régions «à problèmes» (centres urbains, etc.).

La question de l'éventuelle concurrence des cultures de rente et vivrières a été évoquée.

L'attention a été attirée sur l'excessif vent de libéralisme et l'affaiblissement de l'intervention de l'État dans le secteur agricole. Les autorités zaïroises envisagent un rééquilibrage entre interventions publique et privée, le secteur public étant indispensable à l'établissement de l'activité des acteurs de développement.

Au cours des débats, certains participants ont constaté un certain glissement des discussions vers des questions de planification et de politique en général et ont invité l'assemblée à revenir sur des questions de stratégie plus concrètes.

Cas du Niger

L'échec de la stabilisation des prix des produits vivriers ayant été évoqué, M. Sanda reconnaît que cette stabilisation ne doit pas être une fin en soi. Toutefois, il est injuste de reprocher cet échec aux Institutions telles que l'OPVN. En réalité, dans leur campagne d'achat, ces organismes n'ont pas eu les moyens financiers d'acheter plus du cinquième, voire du dixième

de la production : ils ne pouvaient évidemment pas avoir d'impact si les 80 ou 90% étaient vendus sur le marché libre. Il en eut été autrement si elles avaient pu absorber au moins 30% de la capacité du marché.

En ce qui concerne le volume souhaité des stocks de sécurité pour les céréales, il est très difficile de le définir. Le Gouvernement du Niger s'est longtemps tenu à un chiffre de 120 000 t, de même que les techniciens allemands. La Banque Mondiale et les experts canadiens eux prônaient 15 000 t.

Cas de la Tanzanie

A une question posée sur l'aide alimentaire, il a été répondu qu'elle peut être bénéfique à titre ponctuel et que les retombées de cette aide dépendent de l'usage des fonds de contrepartie.

Communication de M. E. Berg

Un intervenant a posé la question de savoir si certains effets sociaux d'une politique trop rigoureuse n'entraineront pas des problèmes politiques aux effets dommageables, y compris sur le plan économique. Il a été répondu que ce conflit entre les choix économiques et sociaux peut effectivement exister et qu'il appartient au pouvoir politique de les arbitrer.

Un autre intervenant revient sur la question de l'importance des stocks à prévoir en région sahélienne. Il a été répondu qu'il est très difficile de l'établir. En réalité, le niveau d'un stock national demeure un problème politique qu'on peut aborder par les considérations suivantes : consommation moyenne par tête de la population à risque, moyens pouvant être investis dans la constitution de stocks, coûts de construction de silos et d'entrepôts, coûts de gestion de stocks, temps nécessaire à l'acheminement des approvisionnements extérieurs en cas de rupture de stocks.

SÉANCES DU 6 NOVEMBRE 1986

Séminaire

Original : Anglais

Stratégies alimentaires et nutritionnelles

Concepts – Objectifs – Pratique

(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)

Actes publiés sous la direction de

R. Dellere & J. J. Symoens

Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)

Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)

pp. 359-380 (1988)

LE RÔLE DE LA RECHERCHE DANS LA TRANSFORMATION DE L'AGRICULTURE TRADITIONNELLE : UNE PERSPECTIVE NAISSANTE

PAR

H. K. JAIN *

RÉSUMÉ. — Les pressions exercées par la population dans les années soixante ont été à la base des grandes décisions de politique générale qui ont donné une nouvelle orientation à l'agriculture mondiale — qui s'était développée pendant presque 10 000 ans autour de pratiques traditionnelles. A cette époque, il a été décidé de mobiliser la science et la technologie pour transformer ce type d'agriculture en systèmes agricoles fortement productifs. On s'est servi de la notion d'interactions génotype-environnement pour synthétiser des variétés de cultures qui allaient profiter au maximum d'une gestion agronomique améliorée. Les gènes de type végétal nouvellement découverts dans le blé et le riz ont été utilisés de façon très répandue dans le processus de recombinaison génétique de variétés (cultivars) traditionnelles de ces cultures, dont le développement a été axé davantage sur l'adaptation à des conditions difficiles que sur des rendements élevés. De nombreux pays en développement ont pris la décision audacieuse de réorganiser et renforcer leurs services de recherche agricole, pour poursuivre ces objectifs. La nouvelle technologie agricole ainsi mise au point a déjà eu des incidences importantes sur la production agricole de certains de ces pays, et plus particulièrement en Asie et en Amérique latine.

L'impact a été beaucoup moins grand en Afrique, où les systèmes nationaux de recherche agricole n'en sont qu'à leurs débuts, compte tenu du passé colonial. On a prétendu que les problèmes de production agricole en Afrique sub-saharienne n'étaient que quantitativement et non qualitativement différents de ceux des pays en développement des autres parties du monde. L'Afrique dispose d'un potentiel considérable dans le domaine de la production agricole et l'application de la nouvelle technologie pourrait engendrer des progrès substantiels : telle est l'approche à court terme. A plus longue échéance, cependant, la production agricole en Afrique nécessitera une technologie de production différente, adaptée à ses étendues de terre relativement vastes, caractérisées par un manque d'humidité et une pauvre

* International Service for National Agricultural Research (ISNAR), P.O. Box 93375, 2509 La Haye (Pays-Bas).

fertilité. Cette nouvelle technologie doit se fonder sur des techniques efficaces de gestion du sol et de l'eau, avec la participation indispensable d'agronomes, aidés par des pédologues, des hydrologues, des phytogénéticiens et des scientifiques appartenant à d'autres disciplines. L'approche pluridisciplinaire devient particulièrement importante dans ce contexte.

Le présent document s'achève sur une brève présentation des travaux effectués par l'ISNAR, au cours des 6 dernières années, en collaboration avec un certain nombre de pays d'Afrique sub-saharienne en vue de renforcer l'organisation et la gestion de leurs services de recherche agricole.

Introduction

L'agriculture mondiale, qui s'est principalement développée autour de pratiques traditionnelles pendant presque 10 000 ans, a dû faire face à son premier défi important au début des années soixante. Les systèmes d'agriculture traditionnels ont été caractérisés par de faibles rendements mais la plupart du temps, un équilibre a pu être maintenu entre les niveaux de production et les besoins alimentaires des populations dont la croissance démographique était contenue surtout en raison des maladies épidémiques. Il y a eu de graves famines à la suite de l'absence de précipitations, mais les pénuries alimentaires continues du genre de celles qui sont apparues dans les années soixante ont constitué un phénomène nouveau dans l'histoire de la dépendance de l'homme à l'égard des cultures et des animaux domestiqués pour la satisfaction de ses besoins alimentaires. Deux facteurs expliquent cette nouvelle situation. Le premier, et ceci est particulièrement important, est que l'introduction de médicaments permettant de sauver des vies humaines a engendré une rapide augmentation de la croissance démographique durant la deuxième moitié de ce siècle. La plupart des microbes mortels ont pu être contrôlés, voire même éliminés. C'est le cas, par exemple, du virus de la variole qui, selon l'Organisation Mondiale de la Santé, a complètement disparu, hormis les échantillons de laboratoire. Le second est que l'adoption plus généralisée de la chaîne alimentaire végétaux-animaux-être humains (d'abord dans les pays industrialisés et plus récemment dans les pays en développement) a provoqué une augmentation de la demande de nourriture ainsi que de céréales pour animaux.

1. Le rôle accru de la science

Heureusement, cette époque de pénuries alimentaires dans les années 60 a coïncidé avec un phénomène de synergie de plusieurs découvertes scientifiques importantes, faites pour la plupart au début du siècle, concourant à un nouveau type de technologie de production agricole : une technolo-

gie caractérisée par de hauts rendements des cultures et de nouvelles pratiques de gestion. Cette technologie repose essentiellement sur des interactions favorables entre génotype et environnement. La redécouverte des travaux de Mendel, au début du siècle, a permis aux chercheurs phytogénéticiens de synthétiser des génotypes associant des gènes de diverses sources pour rendements élevés, à d'autres propriétés essentielles comme la résistance à la maladie. En même temps, des progrès ont été accomplis dans le domaine de la nutrition minérale des végétaux, en particulier à la station expérimentale de Rothamsted en Angleterre, à partir des travaux du chimiste allemand Liebig, qui a été l'un des pionniers dans ce domaine au siècle passé. Ces progrès ont conduit à la mise au point d'engrais chimiques auxquels les nouveaux génotypes réagissent positivement. Tout était donc prêt pour une recombinaison génétique importante des plants de produits agricoles, en vue de les adapter à des méthodes d'agriculture plus productives et plus modernes.

2. Pourquoi la recombinaison génétique ?

Après leur première acclimatation aux vallées du Tigre et de l'Euphrate, les cultures ont été développées dans des environnements assujettis à certaines contraintes, telles que le manque d'eau, la pauvre fertilité et l'existence de parasites, de microbes pathogènes et de mauvaises herbes. La sélection qui s'opérait dans ces conditions difficiles rendait la croissance végétative plus importante que la capacité de haut rendement. Avant de pouvoir produire des graines, les plantes doivent d'abord survivre dans ces habitats délicats. C'est pourquoi elles ont été sélectionnées plus en fonction de la production de matière sèche dans leurs organes végétatifs que dans leurs organes reproducteurs.

Dans les années 60, le problème résidait dans la façon de récupérer de plus en plus de matière sèche en question sous forme de graines. La solution est née de la découverte de gènes de type végétal (les gènes *Norin 10* causes de nanisme dans le blé panifiable et *Dee-Geo-Woo Gen* causes de nanisme dans le riz). En recourant à ces facteurs génétiques, des spécialistes de la génétique végétale comme VOGEL (1963), BORLAUG (1968) et BEACHELL (1978) ont entrepris de recombiner deux des principales plantes vivrières du monde : le blé et le riz. Le tableau 1 montre le gain de rendement du blé en Grande-Bretagne, en Inde et aux États-Unis, dû aux améliorations génétiques, de ces dernières années en particulier, après que l'on eût identifié et utilisé des gènes de type végétal. Ces gènes ont contribué à réduire la taille de la plante, ce qui l'a rendue plus résistante à la verse et a entraîné une

Tableau 1*Anciennes et nouvelles variétés de blé, rendement et autres caractéristiques*

Variété	Année de publication *	Rendement économique (t/ha)	Rendement biologique (t/ha)	Indice de moisson (%)	Hauteur (cm)
<i>Grande-Bretagne</i>					
Little Joss	1908	5,22	14,50	36	142
Holdfast	1935	4,96	13,77	36	126
Capalle Desprez	1953	5,86	13,95	42	110
Maris Widgeon	1964	5,68	14,56	39	127
Maris Huntsmann	1972	6,54	14,21	46	106
Hobbit	1977	7,30	15,20	48	80
Mardler	1978	6,21	12,67	49	77
<i>Inde</i>					
Pb8A	1910	2,23	12,82	17	113
NP52	1920	3,12	13,74	23	115
NP165	1930	3,56	12,12	29	117
C591	1940	3,51	11,98	29	120
Hy65	1950	3,87	13,65	28	113
NP710	1960	3,20	12,12	26	108
Sonalika	1970	5,26	13,37	39	98
Arjun	1980	5,74	12,40	46	84
<i>U.S.A.</i>					
Honor	1920	2,95	—	—	116
Forward	1920	3,22	—	—	112
Valprize	1930	2,95	—	—	116
Yorkwin	1936	3,22	—	—	115
Nured	1938	3,09	—	—	114
Cornell 595	1942	3,49	—	—	112
Genesee	1950	3,56	—	—	111
Avon	1959	3,63	—	—	108
Yorkstar	1968	3,96	—	—	95
Arrow	1971	3,83	—	—	93
Ticonderoga	1973	4,37	—	—	85

* Dans le cas des variétés indiennes, c'est la décennie à laquelle se rapportent les chiffres qui a été indiquée.

Adapté de JAIN (1986).

augmentation de la proportion de grain par rapport à la paille (mesurée en termes d'indice de moisson). Les variétés reprises dans le tableau 1 comprennent celles qui ont été développées durant les premières années de ce siècle et celles qui l'ont été plus récemment, grâce au processus de recombinaison génétique en utilisant des gènes de type végétal.

3. Décisions politiques pour réorganiser la recherche agricole

C'est dans un contexte caractérisé par l'apparition de nouvelles technologies et de déficits alimentaires considérables (dus à des populations en pleine expansion) que de nombreux pays en développement ont pris d'importantes décisions de politique générale en vue de réorganiser et renforcer leurs services de recherche en agriculture. Si l'on regarde le chemin parcouru ces 20 dernières années, l'on observe que des changements profonds se sont produits dans certains pays en développement.

Fondamentalement, le processus de réorganisation a contribué à équiper ces pays d'une nouvelle infrastructure de recherche — plus sûre, plus souple et répondant mieux aux besoins de développement agricole du pays. Les changements fondamentaux se sont produits au niveau du cadre institutionnel, des relations et de l'organisation au sein desquels les centres agricoles expérimentaux fonctionnent dans ces pays.

Dans les pays en développement, les instituts de recherche agricole faisaient le plus souvent partie intégrante du ministère de l'agriculture, et avaient un statut de service auxiliaire. Le contrôle administratif et le pouvoir de prendre des décisions dans ces services appartenaient à l'administration publique. Le personnel et le type de gestion avaient très peu à voir avec les besoins d'une organisation scientifique, et les rapports avec les organismes qui définissent les orientations dans le domaine du développement agricole, ainsi qu'avec le personnel de vulgarisation basé sur le terrain, étaient limités.

NATURE DE LA RÉORGANISATION.

La réorganisation de la recherche agricole ces 20 dernières années a modifié ce panorama : les instituts de recherche et les centres expérimentaux ont cessé d'être sous le contrôle administratif direct des Ministères de l'agriculture, pour passer sous celui des Conseils de recherche agricole ou des Instituts nationaux de recherche nouvellement créés, dirigés pour la plupart par les scientifiques eux-mêmes. Ainsi, dans de nombreux pays d'Asie, les systèmes nationaux de recherche en agriculture ont été instaurés récemment autour de Conseils qui jouissent d'une autonomie considérable, que ce soit

sur le plan du fonctionnement ou de la gestion des ressources. Dans les pays d'Amérique latine, des Instituts nationaux ont été mis sur pied : ils assument les fonctions qui incombait auparavant au Ministère de l'agriculture. La création de ces nouveaux organismes de gestion de la recherche agricole a reposé sur le principe fondamental suivant : combiner l'objectif de développement et un degré élevé d'autonomie dans l'organisation et la conduite de la recherche. Les nouveaux Conseils et les Instituts nationaux doivent répondre pleinement aux besoins de développement du gouvernement et des agriculteurs, mais ne sont pas pour autant dépendants des procédures bureaucratiques d'un ministère public, ce qui pourrait réprimer les initiatives créatrices de leurs scientifiques.

Les services de recherche réorganisés ont contribué à modifier considérablement la gestion des programmes et des ressources scientifiques, les procédures d'élaboration du budget, la gestion du personnel, et les rapports avec les départements de vulgarisation ou autres, ainsi qu'avec les planificateurs et les responsables des décisions politiques au sein du gouvernement. Ils ont aussi amélioré la coordination de la recherche au niveau national et régional. Dans la majorité des cas, c'est un scientifique qui est à la tête du service de recherche : il comprend mieux les programmes de recherche et est mieux à même d'en définir les besoins en termes de personnel et autres ressources. Dans de nombreux cas, le responsable du service de recherche rend compte de l'évolution des recherches directement au Ministère de l'agriculture ou au Secrétaire permanent, selon la taille du pays. Dans les plus grands pays d'Asie et d'Amérique latine, le chef du service de recherche doit être en mesure de communiquer avec le Ministère de l'agriculture afin d'être en contact avec ceux qui prennent les décisions de politiques et d'influencer les orientations qui seront définies. D'autre part, le responsable du service de recherche doit interpréter les objectifs de développement agricole que s'est fixé le gouvernement et les traduire sous forme de priorités pour la recherche, et de programmes et de projets compatibles avec ces objectifs. En même temps, le service de recherche devrait pouvoir participer à la définition des orientations générales en matière de développement, en se fondant sur sa compréhension du potentiel de production du pays, qui est déterminé par ses ressources agro-écologiques, biologiques, pédologiques et autres.

ACCROÎTRE LES INVESTISSEMENTS EN RECHERCHE.

La réorganisation et le renforcement de la recherche agricole dans de nombreux pays en développement se sont également accompagnés d'un accroissement massif des investissements. L'Inde, par exemple, avec ses 43

instituts fédéraux et ses 26 universités d'États, a développé ces 20 dernières années un des plus grands réseaux de centres expérimentaux du monde. Le secteur de la recherche, qui emploie presque 20 000 scientifiques dans des instituts étatisés ou fédéraux, a mis sur pied un grand nombre de programmes de recherche coordonnés, qui rassemblent des chercheurs de ces divers instituts pour étudier les principaux produits de base et facteurs de production. La plupart des autres pays en développement ont également procédé à des investissements importants dans la recherche agricole au cours de ces 20 dernières années. Ceci est illustré par le tableau 2, qui donne des estimations des investissements financiers et humains (personnel scientifique) dans la recherche financée par des fonds publics, dans différentes parties du monde, durant les 21 années comprises entre 1959 et 1980.

Tableau 2
*Investissements dans la recherche en agriculture
dans le secteur public, dans différentes régions du monde*

Région/sous-région	Dépenses (\$m de 1980)			Scientifiques personnes-années		
	1959	1968-1971	1980	1959	1968-1971	1980
Afrique de l'Ouest	44	92	206	412	952	2 466
Afrique de l'Est	13	49	75	221	684	1 632
Afrique australie (moins RAS)	2	6	17	146	191	299
Asie de l'Ouest (moins Israël)	13	52	95	287	1 223	1 699
Asie du Sud	32	73	191	1 433	2 569	5 691
Asie du Sud-Est	9	37	103	441	1 692	4 102
Asie de l'Est (moins Chine, Japon)	6	24	50	637	1 120	1 591
Chine	54	502	644	1 250	12 250	17 272
Afrique du Nord	21	50	62	590	1 122	2 340
Amérique du Sud temp.	31	57	80	364	1 022	1 527
Amérique du Sud trop.	35	129	269	570	2 698	4 840
Amérique centrale, Caraïbes	14	30	113	491	1 160	2 167
Europe du Nord	95	230	410	1 818	4 409	8 027
Europe de l'Est (moins USSR)	196	436	553	5 701	16 009	20 220
Japon	135	498	684	7 200	12 600	15 671
Amérique du Nord	669	1 221	1 336	6 690	8 575	10 305

Source : JUDD, BOYCE & EVENSON 1983 ; Adapté de LIPTON (1985).

NOUVELLE INFRASTRUCTURE DE SERVICES AGRICOLES.

Le renforcement de la recherche en agriculture a coïncidé dans de nombreux cas avec la création d'une nouvelle infrastructure de services agricoles, qui aident les agriculteurs à adopter la nouvelle technologie. La plupart des pays en développement ne sont pas dotés d'un secteur agro-commercial bien développé, capable de répondre aux besoins des agriculteurs. Cette lacune va être comblée à court terme grâce à la création d'institutions qui offriront une vaste gamme de services aux agriculteurs : fourniture et distribution de divers intrants agricoles modernes, crédits, facilités de commercialisation, et vont concourir à soutenir les prix, ce qui est extrêmement important. C'est souvent en démontrant, dans les champs des agriculteurs, l'incroyable potentiel productif de la nouvelle technologie que l'on est parvenu à inciter les gouvernements à prendre la décision de créer ce nouveau cadre institutionnel. L'Inde en est un bon exemple, puisqu'au cours de ces 20 dernières années, elle est devenue le quatrième consommateur et producteur d'engrais azotés du monde. Elle a par ailleurs procédé à des investissements massifs pour développer son système d'irrigation, qui est devenu le second système au monde.

4. Impact de la nouvelle technologie

Peu d'études mettent en lumière, par l'intermédiaire d'une analyse critique, l'impact des nouvelles politiques et des investissements dans le domaine de la recherche agricole sur la production. Toutefois, les quelques études qui existent ont fait apparaître clairement que ces investissements ont donné de très bons résultats. L'analyse la plus détaillée de ce genre est peut-être celle effectuée par RUTTAN (1982), qui a étudié la rentabilité de la recherche agricole dans 23 pays en développement. M. Ruttan a observé un taux moyen de rentabilité des capitaux investis de 55%. Ses études concernaient la recherche en matière de cultures vivrières, de bétail et de cultures à finalité commerciale (coton et caoutchouc). Peu d'investissements dans la recherche scientifique ont une rentabilité plus grande et il est clair que le processus de renforcement des services de recherche agricole doit se poursuivre si l'on veut tirer parti au maximum du potentiel productif de l'agriculture dans les pays en développement. Ces dernières années, certains progrès accomplis dans ce domaine ont été si spectaculaires que l'on a utilisé des termes comme «révolution verte» et «essor exceptionnel» de la productivité pour décrire ces développements. Ainsi, l'Indonésie a plus que doublé sa production de riz en 15 ans. Le Bangladesh, qui enregistrait d'importants déficits alimentaires à l'époque de son indépendance, au début des années

soixante-dix, approche à présent de l'autosuffisance, grâce aux récoltes exceptionnelles de blé et de riz de ces dernières années.

Les tableaux 3 à 7 et les figures 1 et 2 montrent les accroissements de production agricole constatés dans plusieurs pays d'Asie, où la nouvelle technologie agricole a eu un impact considérable. Dans un récent rapport, des scientifiques de la FAO montrent que, ces dernières années, les taux de croissance de la production céréalière et du rendement ont été supérieurs en Asie et dans la région du Pacifique par rapport au reste du monde. L'analyse présentée par Tsutsui et Singh mentionne tout particulièrement les hausses de production de blé et riz et de céréales secondaires enregistrées dans ces pays, comme l'illustre le tableau 8. Ceci s'explique en grande partie par un rendement accru par unité de terrain (tableau 9).

Les pays d'Amérique latine ont également connu des améliorations impressionnantes de leur production agricole à la suite de la réorganisation des services de recherche. C'est ce qui ressort du tableau 10, qui montre les taux de croissance annuels pour la production, la superficie et le rendement concernant un grand nombre de produits de base. Cette situation se retrouve dans presque tous les pays à l'exception de nombreux pays d'Afrique sub-saharienne où la production a eu tendance à baisser ces dernières années (tableau 11).

Tableau 3

Riz en Indonésie : superficie, production, rendement et disponibilité par habitant

	Superficie récoltée (ha)	Production de riz blanc (millions t)	Rendement (t/ha)	Disponibilité par habitant (kg/pers./an)
1968	8,02	11,67	1,46	103,83
1969	8,01	12,25	1,53	106,61
1970	8,14	13,14	1,61	111,83
1971	8,33	13,72	1,65	114,24
1972	7,90	13,18	1,67	107,07
1973	8,40	14,61	1,74	115,86
1974	8,51	15,28	1,80	118,36
1975	8,50	15,19	1,79	114,99
1976	8,37	15,85	1,89	117,23
1977	8,36	15,88	1,90	114,82
1978	8,93	17,52	1,96	124,17
1979	8,80	17,90	2,03	124,39
1980	9,00	20,16	2,24	136,68
1981	9,38	22,29	2,38	147,71
1982	8,98	22,84	2,54	147,83
1983	8,94	23,46	2,62	148,39

Basé sur AFFANDI (1985).

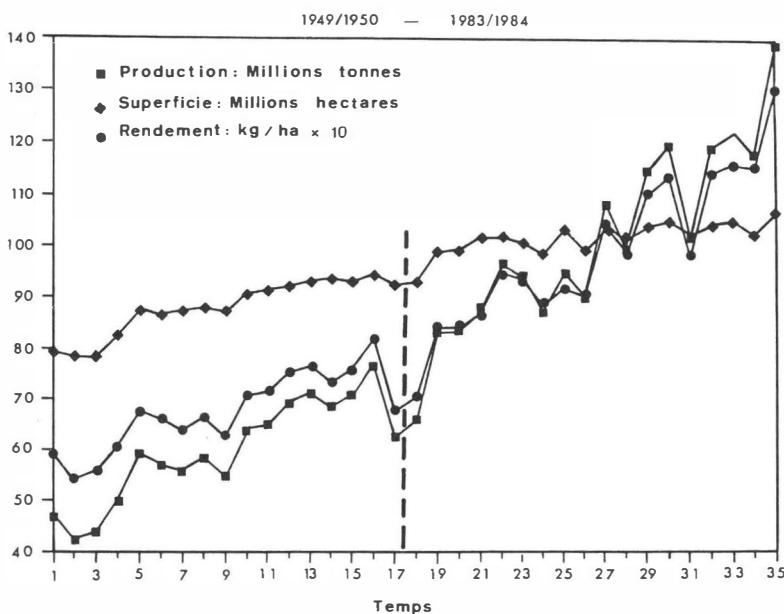


FIG. 1. — Production, superficie et rendement pour l'ensemble des céréales en Inde durant les deux périodes envisagées. Le trait vertical interrompu sépare la période de 18 ans précédent les variétés à haut rendement, de la période de 17 ans post haut rendement qui commence en 1967-1968.

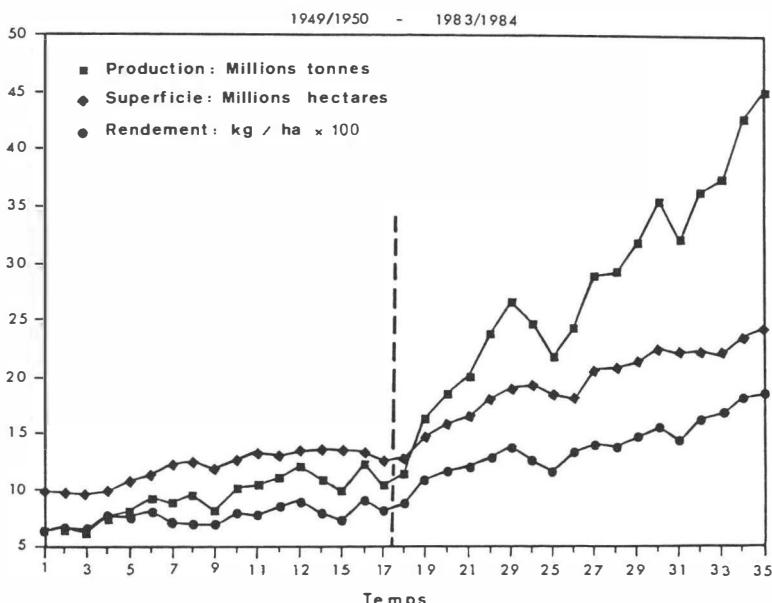


FIG. 2. — Production, superficie et rendement pour le blé en Inde durant la période précédant les variétés à haut rendement et la période post haut rendement.

Tableau 4

Riz aux Philippines : Superficie, production et rendement par hectare,
y compris la proportion de variétés à haut rendement (VHR)

	1967-1968	1969-1970	1974-1975	1975-1976	1976-1977	1977-1978	1978-1979	1979-1980	1980-1981
<i>Superficie</i>									
Superficie totale moissonnée	3304	3113	3539	3579	3548	3509	2512	2709	2679
En proportion des VHR (%)	21,2	43,5	61,5	64,5	68,1	70,0	72,4	74,5	77,4
<i>Production</i>									
Production totale de riz	4561	5233	5660	6160	6456	6895	7515	7836	7723
VHR	1212	2566	3989	4446	4956	5502	5882	6249	6742
En proportion des VHR (%)	26,6	49,0	70,5	72,2	76,8	79,8	78,3	79,7	87,3
<i>Rendement par hectare</i>									
<i>Rendement par hectare</i>									
Ensemble du riz	1381	1681	1599	1514	1602	1729	2110	2155	2233
VHR	3275	3643	3652	3824	4055	4395	4640	4750	4970
Autres variétés	2853	3413	3058	3322	3270	3165	3540	3600	3600
VHR/TV	1,15	1,07	1,19	1,15	1,24	1,39	1,31	1,32	1,38

Source : Crop Statistics, Bureau of Agricultural Economics, Government of the Philippines.

Tableau 5

*Accroissement de la production (en tonnes métriques)
de certaines cultures importantes en Malaisie de 1965 à 1983*

	1965	1970	1975	1980	1983
Caoutchouc	931 611	1 289 663	1 482 678	1 554 477	1 604 179
Palmier à huile	152 818	430 784	1 296 416	2 617 079	3 065 918
Palmiste	34 544	91 000	252 000	247 500	403 700
Cacao	n.a.	2 300	13 000	31 700	65 000
Riz	1 031 382	1 429 000	1 716 700	2 052 900	1 818 100
Tabac	n.a.	8 199	21 128	24 914	24 144

Source : HAKIM (1985).

Tableau 6

*Accroissement du rendement (tonnes métriques)
de certaines des principales cultures vivrières en Corée du Sud (1962-1983)*

	1962	1970	1975	1983
Riz	2,65	3,27	3,86	4,42
Orge	1,66	2,18	2,39	2,69
Soja	0,54	0,79	1,13	1,24
Maïs	0,68	1,45	1,72	3,66
Pomme de terre	1,69	2,26	2,56	3,10

Source : KIM (1985).

Tableau 7

*Planification de la production des cultures et son impact au Pakistan,
sur une période de cinq ans (en millions de tonnes métriques)*

Cultures	1977-1978	1981-1982	1982-1983	% Changement Col. 4/Col. 2
1	2	3	4	5
Céréales vivrières	12,86	16,32	17,47	(+) 36
Riz	2,95	3,43	3,45	(+) 17
Ble	8,37	11,30	12,41	(+) 48
Maïs	0,82	0,3	1,01	(+) 23
Autres	0,72	0,66	0,60	(-) 7
Cultures de rente	30,66	37,33	33,35	(+) 9
Oléagineux	1,50	1,85	2,08	(+) 39
Légumineuses	0,81	0,49	0,69	(-) 15
Légumes et épices	1,21	2,72	2,98	(+) 35
Fruits	2,09	2,94	3,17	(+) 52

Basé sur Crop Statistics of Pakistan, 1985, Government of Pakistan, Islamabad.

Tableau 8

Taux de croissance de la production, du rendement et de la superficie concernant les céréales et certaines céréales vivrières importantes dans la région Asie-Pacifique et le reste du monde, 1974-1984

Entité géographique	Taux de croissance annuel moyen			
	Céréales 1974-1984	Céréales secondaires 1974-1984	Riz Paddy 1974-1984	Blé 1974-1984
<i>Production *</i>				
Région Asie-Pacifique (1)	3,8	2,9	3,2	6,7
Reste du monde	1,7	1,4	1,8	2,2
Monde	2,5	1,7	3,1	3,4
<i>Rendement **</i>				
Région Asie-Pacifique	3,3	3,3	2,9	4,5
Reste du monde	1,7	1,3	1,0	2,5
Monde	2,3	1,7	2,7	3,0
<i>Superficie ***</i>				
Région Asie-Pacifique	0,5	- 0,3	0,3	2,1
Reste du monde	0,0	0,1	0,8	- 0,3
Monde	0,2	0,0	0,3	0,4

* millions de tonnes

** kilogrammes par hectare

*** millions hectares

(1) 27 pays dont les 3 pays industrialisés (Australie, Japon et Nouvelle-Zélande). Ces 3 pays ont enregistré ensemble une croissance de 1,8% pour la production céréalier, contre 3,8% pour l'ensemble de la région.

Tableau 9

Contributions des accroissements de rendement et de superficie à la croissance de la production céréalier en Asie-Pacifique, 1963-1984

Période	Production	Rendement		Superficie consacrée aux cultures	
	Taux de croissance annuelle moyen	Taux moyen annuel d'accroissement	Contribution (en %) à la croissance de la production céréalier	Taux moyen annuel d'accroissement	Contribution (en %) à la croissance de la production céréalier
1963-1973	2,8%	1,8%	64	1,0%	36
1974-1984	3,8%	3,3%	87	0,5%	13
1981-1984	6,5%	5,1%	81	1,2%	19

Tableau 10

Amérique latine : taux de croissance annuel de la production, superficie et rendements moyens des produits de base importants (1969-1971 à 1978-1980)

Culture	Volume produit	Superficie récoltée	Rendement par hectare
Céréales	2,4	0,7	1,6
Blé	2,6	1,5	1,1
Riz	3,4	2,1	1,2
Maïs	1,3	- 0,1	1,4
Soja	5,5	2,6	2,8
Racines et Tubercules	- 0,7	0,3	- 1,0
Pomme de terre	1,4	- 0,3	1,7
Manioc	- 1,1	0,7	- 1,8
Canne à sucre	3,5	2,3	1,1
Légumineux secs	0,7	1,1	- 0,5
Haricots	0,5	1,3	- 0,7
Oléagineux	14,2	11,1	2,8
Soja	25,9	23,6	1,9
Légumes	3,2	2,1	1,1
Fruits	3,5	0,3	3,2
Bananes	1,9	0,3	1,3
Agrumes	7,5	—	—
Pommes	7,1	—	—
Boissons et Tabac	2,5	0,9	1,6
Cacao	4,2	0,5	3,6
Café	1,9	0,8	1,0
Tabac	4,1	2,3	1,7
Coton	1,4	0,5	0,9
Fibres végétales	- 1,4	- 0,2	- 1,2
Autres cultures	5,0	4,0	1,0
CULTURES TOTALES	3,1	1,7	1,4

Source : VALDES & DE R. EUGENIA MUHNICK (1985).

Tableau 11

Performance moyenne du secteur agricole dans les pays d'Afrique sub-saharienne (1970-1981)

Pays	Valeur de la production agricole : variation 1970-1981 (%) (a)	Valeur totale de la variation agricole : variation 1970-1981 (%) (b)	Substances nutritives par hab. variation 1970-1981 (%) (c)	Variation totale au plan des substances nutritives 1970-1981 (%) (d)	Classement par ordre de variation dans l'alimentation (%) (e)	Valeur énergétique et nutritive du régime alimentaire par habit. (1978-1980) (f)	Valeur ajoutée par habitant en agriculture en 1970 (1975 US \$) (g)
(a) Pays à productivité agricole en hausse							
Côte d'Ivoire	+ 10	+ 71	+ 13	+ 76	1	114	164
Rwanda	+ 7	+ 48	+ 5	+ 45	4	95	74
Benin	+ 7	+ 47	+ 8	+ 49	3	100	55
Zimbabwe	+ 6	+ 34	+ 11	+ 61	2	80	70
Burundi	+ 1	+ 26	0	+ 24	7	92	68
Cameroon	+ 1	+ 28	+ 2	+ 30	6	106	107
(b) Pays à productivité en baisse							
Ethiopie	- 2	+ 7	- 16	+ 7	23	74	44
Burkina Faso	- 2	- 2	- 3	+ 27	8	85	40
Zambie	- 5	+ 16	- 4	+ 35	9	95	65
Kenya	- 6	+ 43	- 14	+ 31	20	89	62
Mali	- 7	+ 23	- 10	+ 20	13	85	48
Madagascar	- 7	+ 23	- 8	+ 22	11	107	101
Nigeria	- 9	+ 28	- 9	+ 29	12	99	160
Tchad	- 9	+ 14	- 5	+ 18	10	76	67
Guinée	- 10	+ 18	- 10	+ 18	13	84	112
Soudan	- 12	+ 18	+ 4	+ 39	5	101	101
Togo	- 12	+ 19	- 11	+ 19	16	92	71
Tanzanie	- 14	+ 20	- 11	+ 24	16	87	63
Zaire	- 14	+ 29	- 13	+ 17	19	96	18
Niger	- 14	+ 17	- 14	+ 18	20	92	109
Liberia	- 15	+ 24	- 12	+ 28	18	98	101
Ghana	- 15	0	- 28	0	27	88	264
Congo	- 16	+ 10	- 17	+ 9	24	99	77
Lesotho	- 16	+ 9	- 10	+ 16	13	107	32
Mauritanie	- 22	+ 6	- 22	+ 6	25	89	93
Sierra Leone	- 23	+ 2	- 23	+ 3	26	92	71
Ouganda	- 30	- 2	- 15	+ 18	22	80	196
Somalie	- 39	+ 7	- 39	+ 7	28	92	128

Source: BELSHAW (1984), sur la base de :

(a) FAO 1982, Production Year-Book 81 ; (b) *Ibid.*, 77 ; (c) *Ibid.*, 79 ; (d) *Ibid.*, 75 ; (e) classement d'après les variations de la disponibilité des aliments par hab. 1970-1981 ; (f) FAO 1981, The State of Food and Agriculture, table 16 ; (g) FAO 1982, Production Year-Book, et Banque Mondiale 1983, World Development Report, Washington DC.

5. L'Afrique sub-saharienne et le potentiel de la recherche agricole

La détérioration de la situation alimentaire constatée dans de nombreux pays d'Afrique sub-saharienne a suscité pas mal de questions à l'égard du rôle de la recherche agricole dans cette partie du monde en développement. Au lendemain de la sécheresse de 1984-85, maints rapports ont été publiés mais tous ne fournissaient pas une évaluation équilibrée de la situation. Il semble que l'idée que certains se sont fait de l'Afrique est celle d'un continent tout à fait sec et au sol généralement stérile, ce qui confronte la recherche à un défi extrêmement complexe. Même si ceci peut être vrai à longue échéance, il est possible d'accomplir des progrès dans un avenir proche, précisément grâce à la recherche en Afrique. L'entomologiste kenyan réputé, ODHIAMBO (1984), estime par exemple que la technologie de la révolution verte ne convient peut-être pas à la situation des petits agriculteurs africains. Il prône une nouvelle technologie visant principalement les agriculteurs disposant de peu de ressources, qui pourraient obtenir des rendements prévisibles en cultivant et moissonnant le même lopin de terre année après année. D'autre part, certains scientifiques comme Hugh DOGGETT (1984), qui s'est consacré pendant 26 ans à la recherche agricole dans les États d'Afrique orientale, affirment que la solution pour faire progresser l'agriculture en Afrique consiste à offrir aux petits exploitants la possibilité de produire davantage et qu'ils le feront s'ils trouvent profitable d'utiliser des intrants agricoles modernes et des nouvelles techniques. D'après M. Doggett, en offrant des prix attrayants et intéressants au départ de la ferme, l'on aboutirait à la hausse de la production souhaitée.

ÉVALUATION DU POTENTIEL PRODUCTIF.

Un groupe de scientifiques de la FAO (KASSAM *et al.* 1984) a effectué une estimation plus judicieuse du potentiel productif de l'Afrique sub-saharienne en analysant ce qui limitait la production alimentaire : les conditions pédologiques et climatiques et la façon dont la terre est utilisée et gérée. L'analyse de la FAO a débouché sur un certain nombre de conclusions importantes. Elle montre que la situation est extrêmement variable en Afrique : 29,4% des régions africaines connaissent des conditions désertiques, et dans 16 autres %, les périodes de croissance sont trop courtes pour être d'une quelconque utilité. Il n'en reste pas moins que 53,3% des terres bénéficient d'un climat approprié à la production de céréales qui ne nécessitent pas d'autre système d'irrigation que les précipitations. Sur ces 53,3%,

19% ont des périodes de croissance plus courtes, 33,6% de longues périodes et dans 0,7%, la croissance se poursuit tout le long de l'année. L'analyse pays par pays révèle que ceux qui se situent dans les zones où les périodes de croissance sont longues ont généralement le potentiel le plus élevé, tandis que le potentiel le plus faible caractérise les pays situés dans les zones plus arides. L'étude de la FAO met surtout en évidence le rôle crucial que joue une meilleure technologie de production agricole dans la satisfaction des besoins alimentaires indispensables des Africains, et montre que cette nouvelle technologie est essentielle tant pour l'agriculture ne dépendant que des précipitations que pour la production dans des conditions plus favorables, présentes dans plusieurs régions.

6. Stratégie de transformation scientifique de l'agriculture en Afrique

De nombreux planificateurs et responsables, découragés par la situation agro-écologique mal comprise de l'Afrique, par la prédominance de systèmes agricoles traditionnels, par l'absence de recherche fortement développée et de services de vulgarisation, ainsi que, dans de nombreux cas, par l'absence d'une politique-cadre intégrée pour le développement agricole, en sont venus à la conclusion que l'accroissement de la production alimentaire à court et à moyen terme devait découler essentiellement de technologies intermédiaires et de l'amélioration des rendements. Aux yeux de bon nombre d'experts, la technologie de haut rendement du type de celle qui a été couronnée de succès en Asie et en Amérique latine pourrait ne pas convenir aux conditions de l'Afrique. C'est là une approche erronée des problèmes alimentaires de l'Afrique car, comme le montre clairement l'analyse de la FAO, la plupart des pays africains ont des terres où les périodes de croissance sont longues et connaissent des conditions propices à la croissance des cultures. *Il faut que nous comprenions que la différence entre l'Afrique et l'Asie se situe au plan quantitatif et non qualitatif.* Il est faux de dire que la situation est fondamentalement différente en Afrique. Ce qui est vrai, c'est que l'Afrique comprend davantage de terres arides, à productivité limitée, que les autres continents.

CE QUI MOTIVE LE CHANGEMENT.

Par conséquent, si l'on veut organiser un vaste programme de modernisation de l'agriculture pour l'Afrique, il est nécessaire de persuader les responsables des décisions de politique générale et les agriculteurs du potentiel de la nouvelle technologie agricole. C'est-à-dire qu'une technologie qui ne promet que de petites améliorations lentes ne conviendrait pas. Pour

obtenir que l'on investisse dans la recherche, il faudra démontrer que la technologie est nettement supérieure aux autres sur le plan du potentiel productif. Une technologie bien choisie pourrait jouer le rôle de catalyseur, pour engendrer d'importants changements de politique et déboucher sur des programmes intégrés de développement agricole où la recherche tiendrait une place essentielle. Dès lors, il faut avant tout développer et propager aux régions les plus propices la technologie de haut rendement applicable aux cultures comme le blé, le riz, le maïs, le sorgho et le millet, qui pourrait être transférée avec succès vers les pays d'Afrique, à condition que l'on procède à d'importants investissements en recherche pour adapter la technologie aux conditions locales. Pour ce faire, il faudra entreprendre un programme massif de tests et d'évaluations, ainsi que des modifications en se fondant sur un travail de sélection des variétés en fonction des conditions locales.

L'APPROCHE À LONG TERME.

On ne reconnaît généralement pas que les pays d'Afrique ont procédé à des investissements massifs dans la recherche agricole ces 20 dernières années et qu'ils possèdent des ressources scientifiques susceptibles d'être utilisées de façon plus efficace, ce qui permettrait de réaliser des bénéfices à court terme. Toutefois, ni ces investissements ni ces ressources ne visent à mettre au point un nouveau type de technologie de production adaptée aux environnements peu favorables. Or, ceci doit rester un objectif de recherche important ; à longue échéance, cette nouvelle technologie devrait fournir une réponse plus complète aux problèmes de production agricole dans les pays d'Afrique, et à vrai dire, dans de nombreuses autres régions du monde en développement. En soulignant les aspects positifs de la révolution verte, nous oubliions souvent que, même en Asie australe et en Asie du Sud-Est ainsi qu'en Amérique latine, une forte proportion de la communauté agricole vivant dans des conditions agro-écologiques défavorables n'a pas profité de la nouvelle technologie. La direction du nouveau type de technologie doit être assumée par des agronomes et des pédologues, travaillant en étroite collaboration avec les sélectionneurs et les experts en protection des cultures. Durant le développement de la nouvelle technologie, l'accent doit être mis sur une approche pluridisciplinaire, tout en assurant la prédominance des agronomes et des pédologues. Les sélectionneurs auront bien sûr un rôle important à jouer, mais leur tâche sera grandement facilitée par une gestion améliorée de l'eau et du sol.

Si la recherche en agriculture n'a pas produit le même impact sur la production alimentaire dans les pays d'Afrique sub-saharienne que dans

d'autres parties du monde, c'est notamment en raison de conditions agro-écologiques moins favorables, mais aussi parce que nombre de ces pays n'ont pas encore réorganisé leurs systèmes de recherche en vue de leur permettre de faire face au nouveau défi.

CONSOLIDATION DES RESSOURCES.

Les pays d'Afrique sont conscients du rôle de la recherche et, comme l'a signalé M. Michael Lipton, nombre d'entre eux ont fortement investi dans ce domaine, de sorte que leurs dépenses en termes relatifs sont supérieures à celles consenties en Asie australe, en Asie du Sud-Est et dans certains autres groupes de pays en développement. M. Lipton explique cette contradiction apparente par le fait que la productivité des scientifiques en Afrique sub-saharienne semble inférieure à celle de leurs homologues en Asie et en Amérique latine. Il est possible que ceci soit en partie dû au fait que la recherche agricole en Afrique ne met pas suffisamment l'accent sur le développement, et que les services de recherche n'utilisent pas efficacement leurs ressources humaines et autres, en raison de problèmes de gestion et d'organisation. L'accent devra être mis sur la consolidation des maigres ressources scientifiques en vue de traiter les problèmes prioritaires de production plutôt que de s'occuper de créer un vaste réseau de centres expérimentaux suivant le modèle classique. Dans la gestion de la recherche en Afrique sub-saharienne, les points-clés sont les suivants : consolidation du réseau d'instituts de recherche, concentration sur les priorités, extension de la main-d'œuvre scientifique et développement des relations avec les services de vulgarisation et les agriculteurs.

7. Collaboration de l'ISNAR avec l'Afrique sub-saharienne

Plusieurs pays d'Afrique se sont attaqués à ces problèmes de gestion de la recherche ces dernières années, en collaboration avec l'Institut national pour la recherche agricole internationale (ISNAR) et avec d'autres organisations comme la FAO. L'ISNAR, qui a été créé par le Groupe consultatif pour la Recherche agricole internationale (GCRAI) en 1980, dans le but spécifique de renforcer les systèmes de recherche agricole nationaux des pays en développement, a choisi de mettre l'accent sur la collaboration avec les responsables des décisions de politique, les planificateurs et les scientifiques des pays d'Afrique. L'ISNAR œuvre — de diverses façons — au renforcement des systèmes de recherche nationaux en Afrique. En plus de ses importantes activités au Kenya, le personnel de l'ISNAR a travaillé dans sept autres pays africains. Voici, ci-après, un bref compte rendu de ces activités.

Au Cameroun, un rapport concernant l'amélioration de la façon de gérer la recherche agricole a été soumis au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique. A la suite de quoi, une série de séminaires de formation ont été organisés pour les scientifiques et le personnel administratif. Le premier de ces séminaires s'est tenu au Centre de recherche agricole de Nkolbisson, et 37 membres du personnel y ont participé. Le Gouvernement du Cameroun a, à présent, demandé à l'ISNAR d'entreprendre une révision majeure du système national de recherche. L'ISNAR a participé à une mission conjointement avec la Banque Mondiale et le Centre d'investissement de la FAO à Rome, pour examiner comment les efforts de recherche actuellement déployés en Côte d'Ivoire pouvaient être renforcés et coordonnés de façon plus efficace, en vue d'aboutir à l'auto-suffisance. Il s'agissait en fait d'une mission de suivi des travaux déjà effectués par l'ISNAR en collaboration avec le ministère ivoirien de la recherche scientifique. A Madagascar, où une mission de l'ISNAR a travaillé en 1982, c'est la réorganisation et la planification de la recherche qui ont été au centre des préoccupations. L'ISNAR a grandement contribué à préparer un plan de recherche national, et une partie de son personnel est restée sur place pendant deux ans pour travailler à la programmation et à l'évaluation de la recherche agricole — à l'aide d'un prêt de la Banque Mondiale — et pour donner des conseils en matière de gestion de la recherche agricole. Au Malawi, de nombreuses recommandations faites par l'ISNAR sont appliquées et l'on a mis l'accent, à court terme, sur la formation dans des domaines spécifiques de la gestion de la recherche. Dans les mois qui viennent, l'ISNAR va entreprendre une révision majeure des systèmes de recherche nationaux de l'Ethiopie et du Niger.

Au Rwanda, l'ISNAR a contribué au développement d'un important projet de recherche agricole financé par la Banque Mondiale et l'AID. Le personnel de l'ISNAR a également participé à toutes les discussions préparatoires au projet, sous la direction de la Banque Mondiale, et un conseiller de l'ISNAR est à présent sur place au Rwanda. En Somalie, les membres de l'ISNAR ont travaillé avec des scientifiques de quatre Centres du Groupe consultatif — ITA, CIMMYT, CIPEA et ICRISAT — pour mettre au point des programmes de recherche dans le domaine des récoltes, du bétail et de la gestion de l'eau d'irrigation. Au Soudan, après une étude détaillée des besoins de formation en vue d'améliorer la gestion de la recherche agricole, un séminaire conjoint ISNAR/ARC (Agricultural Research Co-operation — coopération à la recherche agricole au Soudan) a eu lieu à Khartoum en 1985. L'ISNAR a aidé un détachement spécial constitué par le Conseil

exécutif du Zaïre à mettre au point une méthode d'analyse du système de recherche agricole du pays. L'ISNAR poursuit ses travaux avec les quatre groupes de travail mis sur pied à cette fin. Au Zimbabwe, des hauts responsables de l'ISNAR ont participé à la réunion annuelle de révision du programme de recherche et de vulgarisation, du ministère de l'agriculture. Ils ont également contribué à la préparation d'un plan de formation à moyen terme pour le ministère de la recherche et les services spécialisés. Après ces contacts préliminaires, le personnel de l'ISNAR a travaillé avec des comités spéciaux du ministère de la recherche agricole du Zimbabwe, pour préciser les mécanismes qui régissent la définition des priorités, l'affectation des ressources et la programmation de la recherche. Une équipe de l'ISNAR pourrait entreprendre sous peu une révision du système de recherche au Zimbabwe, en vue d'en améliorer la capacité institutionnelle et la gestion.

ACTIVITÉS DE COLLABORATION.

La collaboration de l'ISNAR avec les pays d'Afrique s'est intensifiée en 1984 lorsque l'Institut a mené à bien une étude sur l'intégration des activités de l'IARC en Afrique australe dans le cadre du projet d'étude du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). L'objectif était de créer un plan d'approche intégrée des activités des Centres GC dans le groupe de pays membres de la Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe (SADCC) – groupe qui comprend l'Angola, le Botswana, le Lesotho, le Mozambique, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe. Autre exemple d'engagement coopératif : un programme de formation organisé pour les responsables de la recherche agricole en Afrique, avec l'aide d'un «Développement coopératif pour un consortium africain» (CDA – Co-operative Development for African Consortium). Ce programme comportait des études au niveau national concernant le Zimbabwe, le Soudan et le Cameroun, qui visaient à identifier les besoins de formation. Il concernait aussi le développement du matériel de formation à utiliser lors de séminaires et prévoyait des aides pour ceux-ci aux niveaux régional et national. L'ISNAR a organisé ces séminaires en collaboration avec un certain nombre d'institutions africaines, dont l'«Eastern and Southern African Management Institute» (Tanzanie – Institut de gestion pour l'Afrique orientale et australe), le «Mananga Agricultural Management Institute» (Swaziland – Institut de gestion agricole), le Ministère camerounais de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, l'Institut rwandais des sciences agricoles, et l'Institut du Sahel au Mali. Plus de 150 dirigeants de la recherche agricole ont assisté à ces séminaires.

RÉFÉRENCES

- AFFANDI, A. 1985. — In : Impact of Science on Rice. International Rice Research Institute, Manila, pp. 27-39.
- BEACHELL, H. W. 1978. — In : Annual Report 15. International Rice Research Institute, Manila.
- BELSHAW, D. G. R. 1984. — In : HAWKSWORTH, D. L. (ed.), Advancing Agricultural production in Africa. Commonwealth Agricultural Bureaux, Slough, England, pp. 4-29.
- BORLAUG, N. E. 1968. Wheat breeding and its impact on World Food Supply. — In : Proceedings 3rd Intern. Wheat Genet. Symposium. Australian Academy of Sciences, Canberra, pp. 1-36.
- DOGGETT H. 1984. — In : HAWKSWORTH, D. L. (ed.), Advancing Agricultural production in Africa. Commonwealth Agricultural Bureaux, Slough, England, pp. 51-55.
- HAKIM, M. Y. 1985. Research impact for agricultural development in Malaysia. — Malaysian Agricultural Research and Development Institute (MARDI), Kuala Lumpur.
- JAIN, H. K. 1986. Eighty years of Post-Mendelian breeding for crop yield. Nature of Selection Pressures and Future Potential. — Indian J. Genet. 46 (Suppl.) : 30-53.
- KASSAM, A. H., HIGGINS, G. M. & VAN VELTHUIZEN, H. T. 1984. — In : HAWKSWORTH, D. L. (ed.), Advancing Agricultural production in Africa. Commonwealth Agricultural Bureaux, Slough, England, pp. 55-63.
- KIM, Dong-Soo 1985. Recent development of researches and their contributions to Korean agriculture. — Research Bureau, Office of Rural Development, Republic of Korea.
- LIPTON, M. 1985. The place of agricultural research in the development of Sub-Saharan Africa. — DP 202. Institute of Development Studies, Sussex, England.
- ODHIAMBO, T. R. 1984. — In : HAWKSWORTH, D. L. (ed.), Advancing Agricultural production in Africa. Commonwealth Agricultural Bureaux, Slough, England, pp. 46-50.
- RUTTAN, V. W. 1982. Agricultural Research Policy. — University of Minnesota, Minneapolis, pp. 1-369.
- TSUTSUI, H. & SINGH, R. B. 1985. Green Revolution in the Asia-Pacific in Retrospect and Prospect. — FAO Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok, pp. 1-43.
- VALDES, A. & DE R. EUGENIA MUHN 1985. — In ; McNAB, Alma (ed.), Strengthening Agricultural Research in Latin America and the Caribbean (Proceedings). CIMMYT, Mexico, pp. 6-45.
- VOGEL, O. A., ALLEN, R. E. & PETERSON, C. J. 1963. Plant and performance characteristics of semi-dwarf winter Wheats producing most efficiently in East Washington. Agron. J., 55 : 397-398.

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 381-384 (1988)

Original : Français

RÔLE DES INSTITUTIONS DE RECHERCHE DANS LE DOMAINE NUTRITIONNEL

PAR

H. L. VIS *

L'on possède moins de données chiffrées et d'analyses cohérentes des situations nutritionnelles et alimentaires actuelles de l'Afrique noire par rapport à la documentation existante pour les grandes famines d'Europe du siècle passé. Ceci découle du fait qu'il n'existe pas dans les pays d'Afrique à risque de disette ou de famine, d'Institution d'un niveau scientifique tel qu'une observation permanente et fiable de la situation puisse être pratiquée.

Le présent exposé est un plaidoyer pour la création d'*Institutions capables de fournir à tout moment une image exacte de la situation nutritionnelle et alimentaire au niveau d'une population*.

Pour répondre au but poursuivi, l'Institution doit être apte à récolter, enregistrer et analyser des données, concernant la nutrition et l'alimentation, d'une façon permanente. La méthodologie pour ce faire doit pouvoir être appliquée dans plusieurs contextes écologiques différents.

Pour atteindre le but décrit ci-dessus, plusieurs approches doivent être développées d'une façon concomitante :

1. Toute enquête sur ce terrain doit être précédée d'une analyse approfondie de *la structure démographique*. En effet, c'est à partir de cette analyse démographique qu'un choix d'un échantillonnage représentatif de la population cible devient possible. L'étude de la structure démographique (pyramide des âges, nombre de femmes enceintes, nombre de femmes allaitantes) d'une part et la détermination fine de la dépense énergétique

* Membre titulaire de l'Académie, Professeur à l'Université Libre de Bruxelles ; École de Santé Publique, Campus Érasme, B-1070 Bruxelles. — Adresse actuelle : Hôpital universitaire des Enfants Reine Fabiola, avenue J. J. Crocq 15, B-1020 Bruxelles (Belgique).

exigée par les habitants d'autre part, permet de calculer les besoins en énergie et en nutriments (protéines, lipides, vitamines, sels minéraux, etc.) de l'ensemble de ladite population. Ces besoins théoriques tels que préconisés notamment par les organismes internationaux (OMS-FAO) seront comparés avec les résultats obtenus par les enquêtes de consommation alimentaire.

2. *Les enquêtes de consommation alimentaire*, couplées avec des *enquêtes sur le statut socio-économique* des populations investiguées (= enquêtes budget-consommation).

Deux méthodes sont utilisées pour connaître la consommation alimentaire d'une population d'une région ou du pays tout entier. La première de ces méthodes consiste à mesurer chez un nombre représentatif de familles, la consommation réelle d'aliments : ou bien des enquêteurs pèsent les aliments qui seront consommés, ou bien, si le niveau social de la famille investiguée le permet, un des membres de cette famille effectue le travail. Que ce soit de l'une ou de l'autre manière, il s'agit chaque fois pour les pays d'Afrique, d'une méthodologie coûteuse, longue et fastidieuse. En effet, elle ne peut être ponctuelle, car les variations dans les apports alimentaires peuvent être importantes : variations au cours d'une même semaine (jours fériés par rapport aux jours ouvrables), variations au cours des saisons (saison de pluies et saison sèche), finalement variations d'une année à l'autre car les saisons n'ont pas les mêmes intensités ou les mêmes longueurs d'une année à l'autre. Si les variations sont nettes en milieu rural traditionnel, elles le sont moins en milieu urbain où le système économique est monétaire. Pourtant, également dans cette dernière situation, les fluctuations de l'apport en données vivrières du milieu rural exercent une influence sur la consommation d'aliments. L'on peut également observer le fait qu'une disponibilité financière variable module l'achat des aliments : dans les villes de l'Ouest africain, par exemple, il a été observé que chez les familles dépendant d'un petit salaire la consommation alimentaire déclinait, au plus l'on s'avancait dans le mois (car au plus la paye mensuelle s'épuisait) pour reprendre dès que le nouveau salaire mensuel était alloué. Tout ceci explique pourquoi les enquêtes de consommation alimentaire doivent englober un nombre représentatif de familles pour la population cible, être longitudinales et être poursuivies pendant au moins une période de deux ans. Il est également nécessaire d'étudier la répartition des aliments au sein d'un nombre plus restreint de familles : que reçoit la mère, que reçoit le père, que reçoivent les enfants ? La seconde des méthodes utilisées consiste à estimer, au niveau de la région ou du pays, la production alimentaire, les importations, les exportations de vivres, ainsi que les pertes éventuelles dues au stockage. Ceci

donnera une idée globale de l'apport moyen en aliments, mais pas de la répartition de ceux-ci au travers des différentes strates de la société étudiée.

3. *Détermination de la valeur nutritionnelle des aliments.* La valeur alimentaire réelle des apports alimentaires en énergie et en nutriments peut être déduite de tables de composition d'aliments. Il en existe d'excellentes, adaptées au continent africain. Il n'empêche que pour les aliments de base (c'est-à-dire consommés en grande quantité) des analyses sont à faire sur les denrées locales. En effet, les compositions peuvent varier d'une façon importante d'un endroit à l'autre surtout en ce qui concerne les minéraux, les minéralloïdes et les vitamines. Le mode de préparation des aliments peut faire changer leur composition. La recherche de certains toxiques (acide cyanhydrique pour le manioc, gossypol...) montre que leur importance est variable suivant les régions et/ou leur mode de préparation.

4. *Détermination de l'état nutritionnel d'une population.* L'on sait que l'apport alimentaire n'est qu'un des éléments (aussi important soit-il) conditionnant l'état nutritionnel d'un individu. Il s'ajoute à cet apport l'effet négatif dû aux parasitoses intestinales et à la malaria, aux infections parmi lesquelles surtout les gastro-entérites, la tuberculose chez les adultes et la rougeole chez les enfants.

Dans la problématique nutritionnelle, le milieu joue donc un rôle primordial. L'évaluation de l'état nutritionnel des populations doit tenir compte de cet aspect des choses. Il s'agit d'un type d'enquête, qui porte, pour être valable, sur plusieurs centaines, si pas sur plusieurs milliers d'individus choisis comme étant représentatifs de la pyramide des âges locale et reflétant le plus parfaitement possible la structure sociale de ladite population. Pour être le plus complet possible, ce type d'enquête doit recueillir les données suivantes :

- Mesures anthropométriques : poids, taille, périmètre crânien... ;
- Examen clinique pour la recherche d'un goitre ; de symptômes typiques d'une carence protéo-énergétique (œdème, décoloration des cheveux) ou d'une carence vitaminique : chapelet costal (rachitisme), polynévrites (béri-béri), lésions cutanées (pellagre), etc. ;
- État parasitaire, prévalence du paludisme, etc. ;
- État infectieux : par des analyses microbiologiques ;
- Données biologiques : la plus importante est le taux des albumines sériques, mais la détermination de la charge en vitamines et en minéraux, ou minéralloïdes est également souhaitable ;
- Augmentation du poids de la femme enceinte au cours de toute la grossesse ;

- Poids du nouveau-né à la naissance ;
- Détermination de la durée de l'allaitement maternel et de l'aménorrhée du post-partum ;
- Évaluation des mortalités infantile (jusqu'à l'âge d'un an) et juvénile (jusqu'à l'âge de 5 ans) ;
- Analyse de la dépense énergétique chez l'homme et, surtout, chez la femme : l'effort physique de la femme influence sa production de lait si elle est allaitante et également d'une façon directe sa fécondité.

Conclusion

En prenant note des différents paramètres envisagés ci-dessus et pour autant que les observations soient longitudinales, l'on peut assez aisément et sur une base sérieuse, non seulement comparer la situation nutritionnelle d'une région à l'autre, mais également évaluer des changements éventuels dans ce domaine au cours du temps. La surveillance alimentaire et nutritionnelle demande donc la présence d'équipes compétentes et entraînées qui, allant sur le terrain, recueilleraient les données nécessaires. En outre, il faut envisager dès le départ les laboratoires nécessaires aux analyses biologiques et alimentaires. L'analyse et l'interprétation des données seront effectuées sur place. La structuration d'une Institution dont le rôle serait la surveillance de la situation nutritionnelle pourrait être la suivante en tenant compte que la composante médicale y sera importante :

1. Un secteur clinique de nutrition qui, s'appuyant sur :
2. Des laboratoires de biologie clinique, aura comme rôle principal de définir le(s) type(s) et la (les) prévalence(s) de malnutrition prévalant dans la région ;
3. Un département de Santé Publique qui aurait en charge le recueil des données au niveau du secteur de la PMI (protection maternelle et infantile) ;
4. Un laboratoire d'analyse des aliments ;
5. Une section de démographie et d'analyse socio-économique ;
6. Une section de statistique.

Les liens de l'Institution de surveillance nutritionnelle envisagés seront étroits avec les services du Ministère du Plan ; du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pisciculture (surtout ses Organismes de Recherche et de Planification) ; du Ministère des Affaires sociales et de la Santé publique.

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 385-396 (1988)

Original : Français

LA STATISTIQUE
AU SERVICE DES STRATÉGIES ALIMENTAIRES :
QUELLES INFORMATIONS ET COMMENT EN OBTENIR ?

PAR

Daniel BYK *

L'un des objectifs de ce séminaire est de parvenir à préciser ou à éclairer le concept et la réalité des stratégies alimentaires. Un des caractères originaux de cette approche des problèmes alimentaires est sa cohérence et sa globalité qui conduit à un ensemble de mesures, de mécanismes de suivi et de gestion visant à s'attaquer aux divers paramètres ou composantes de la situation alimentaire d'un pays pour atteindre des objectifs bien définis.

Une stratégie alimentaire dans sa conception ou sa réalisation est donc consommatrice de tout ce qui contribue à la rigueur et à la rationalité de ce processus. Il n'y a, dès lors, rien d'étonnant à ce que l'information statistique occupe une place privilégiée dans l'attirail de ceux qui élaborent et gèrent de telles opérations. En effet, il ne peut y avoir détermination d'objectifs cohérents sans connaissance de grandeurs caractéristiques tels que des stocks, les flux ou comportements liés à la problématique alimentaire. Il ne peut y avoir non plus suivi et gestion efficaces des diverses actions composant une stratégie alimentaire sans connaissance des impacts quantifiés de celles-ci.

Si le thème est donc d'importance pour ce qui est d'un des axes principaux de l'action communautaire vis-à-vis du Tiers Monde, les systèmes d'informations statistiques dans les pays, à stratégie alimentaire ou poten-

* Administrateur principal de la Division «Analyses et Développement» ; Office Statistique des Communautés Européennes, Bâtiment Jean Monnet, Plateau de Kirchberg, L-2920 Luxembourg (Grand-Duché de Luxembourg).

tiellement bénéficiaires d'une telle démarche ne sont pas parfaitement adaptés aux besoins.

Outre les défaillances propres à ces pays dans leurs mécanismes de traitement et de collecte de l'information, se pose un certain nombre de problèmes de méthodes ou de construction de ces systèmes d'information.

Une stratégie alimentaire suppose la possible utilisation cohérente d'un système d'information qui permette de suivre, observer et mesurer les divers composants et mécanismes du système alimentaire. Il ne s'agit pas de connaître simplement les quantités produites, il faut aussi apprécier et quantifier les comportements, les situations nutritionnelles des populations, les niveaux, variations et dispersions des prix. En fait, le rôle de la statistique dans une stratégie alimentaire est simple : elle doit permettre de décider de la stratégie à suivre, de la planifier, d'en assurer le suivi et la gestion et enfin d'en évaluer la réalisation ou d'apprécier son impact. Ce rôle doit pouvoir s'exercer aux différents niveaux de la stratégie par exemple au niveau national, régional ou local ou selon les diverses catégories de population.

L'ensemble de ces questions devra être abordé au cours de cette présentation. L'énoncé qui vient d'en être fait en démontre l'étendue et par là même le côté très synthétique de ce rapport. L'Office Statistique des Communautés Européennes a consacré à ces questions un Atelier intitulé «la statistique au service des politiques et stratégies alimentaires en Afrique».

Cette rencontre de quatre jours qui s'est déroulée à Bruxelles du 13 au 16 mai 1986 entre une quarantaine de spécialistes a procédé à un examen plus détaillé alimenté par des communications qui sont déjà disponibles sur demande et feront très prochainement l'objet d'une publication par l'OSCE. Le présent document est en quelque sorte une synthèse de certaines de ces communications et des débats qui les ont accompagnées.

Quels sont les besoins en informations statistiques pour une stratégie alimentaire ?

On peut schématiser une stratégie alimentaire ou la décrire comme la recherche d'un équilibre global de l'offre et de la demande alimentaire atteint grâce à un certain nombre d'actions, principalement de l'Etat sur les composantes de cet équilibre et leurs facteurs explicatifs (production, comportement des ménages, habitudes alimentaires, états nutritionnels, prix, etc.) avec le souci d'inscrire ce développement dans celui de l'économie globale du pays, c'est-à-dire d'assurer la cohérence avec la stratégie macro-économique du pays (plan, politique économique et sociale...). Cette démarche vise certains objectifs qualitatifs ou quantitatifs tels que l'autosuffisance alimentaire ou la sécurité alimentaire, la progression revenu agricole, l'amé-

lioration de la situation nutritionnelle des populations, la recherche d'un meilleur équilibre en termes macro-économiques (balance des paiements, budget de l'état...).

Il ne revient pas au statisticien d'expliquer dans le cadre de ce séminaire ce qui est une stratégie alimentaire, quelles en sont les diverses options. Ce qui importe est, qu'en fait, par delà la diversité de contenu des stratégies alimentaires, il existe des besoins similaires d'un cas de figure à l'autre en terme d'informations statistiques nécessaires pour le choix, la réalisation, le suivi et l'évaluation d'une stratégie alimentaire.

La collecte de données, la mise en forme de l'information statistique nécessaire doit donc s'articuler, s'adapter à ces caractéristiques d'une stratégie alimentaire : équilibre et situation alimentaire, quantification, suivi et impact des actions de mise en œuvre de la stratégie, situation et évolution du contexte économique et social.

A titre de boutade, on pourrait être tenté de dire qu'une stratégie alimentaire exige un système statistique complet et parfait ! La part de vérité de cette affirmation réside dans les étroites liaisons et relations qu'une stratégie alimentaire a avec tous les plans de la vie économique et sociale d'un pays. Il serait cependant abusif de conditionner le rôle de la statistique par une exigence d'exhaustivité.

Pour la simplicité de la présentation, nous distinguerons successivement trois volets :

- Quelles sont les informations nécessaires ?
- Comment sont-elles nécessaires ?
- Comment les obtenir ?

L'ordre des questions apparaît peut-être étonnant. En fait, notre approche est délibérément orientée «utilisateurs» : quelles données ? Sous quelles formes ? Les moyens de collecte doivent ou devraient être conditionnés par ces deux préoccupations.

1. Les informations nécessaires

Pour ce qui est de l'offre, une connaissance des productions, surtout vivrières, donc des superficies cultivées et rendements, des stocks, de l'état de l'évolution du cheptel est, bien entendu, nécessaire. Mais il faut aussi évaluer les capacités de production (intrants, main-d'œuvre, équipements...), de stockages, de commercialisations (coûts, prix à la production, prix sur les marchés de transport...), les importations, les exportations, etc.

Pour ce qui est de la demande, les données importantes ont trait à la situation nutritionnelle des populations, aux habitudes et aux comportements de consommation, aux pouvoirs d'achat des diverses catégories de population (urbaines, ruraux, populations à risques...). Il faut bien entendu connaître la taille de la population demanderesse, faute de quoi le passage de données par habitant à des données représentatives de la demande alimentaire globale reste impossible.

L'équilibre pour un certain choix de stratégie se réalise ou l'on entend le réaliser par le biais de mesures ou d'évolutions d'un certain nombre de facteurs : prix (prix comparés en particulier entre produits nationaux et importés), taxation, conditions agro-météorologiques...

Quant à la cohérence globale, elle s'apprécie au travers de données représentatives des niveaux de vie, de la situation financière intérieure et extérieure du pays, de ses échanges extérieurs... Les connaissances dont disposent les participants à ce séminaire leur permettent de compléter, de préciser, de détailler ces listes esquissées jusqu'à présent. Dresser un inventaire valable «universellement» n'entre pas dans le cadre de cette communication et cela pour deux raisons principales :

- Il n'existe pas une liste unique de données, de statistiques applicables in extenso à tous les pays. En effet, la diversité des réalités économiques, sociales, politiques, agricoles, vide de sens une telle énumération figée ; ce qui est commun à tous les pays sont les grands domaines à quantifier ;
- En second lieu, dresser un inventaire reviendrait à recenser les diversités de tous les pays concernés : tâche ô combien laborieuse, difficile et surtout volumineuse.

2. Les conditions d'utilisation de l'information statistique

Les exigences dans ce domaine sont en première approche un peu contradictoires : il faut «tout et vite» ! Cette double demande a des implications qui seront envisagées dans le volet suivant de cette présentation.

Un premier obstacle à une bonne utilisation des données réside dans le volume d'informations disponibles. Il est souvent laborieux, voire décourageant, de devoir explorer des publications contenant d'innombrables tableaux de chiffres, d'une clarté ou d'une lisibilité relatives.

Un second obstacle se situe au niveau des conditions d'emplois, de traitement des données ou de la disponibilité des informations adaptées, pertinentes pour une interrogation donnée, un besoin précis.

Troisième obstacle, le décalage entre la date de référence des données disponibles et la période à laquelle se pose le problème. Des données extrêmement fiables sur la structure de la production (surface cultivée, rendements, le tout très détaillé, «catégorisé») mais relatives au mieux à l'antépénultième année ne permettent en rien un diagnostic rapide et indispensable sur le niveau des récoltes en cours et partant sur le déficit (ou excédent) alimentaire prévisible.

Dernière exigence, que nous évoquerons pour ce qui est des conditions d'utilisation, la cohérence des données ou plus exactement l'existence de cadres de cohérence. Il est en effet nécessaire pour un utilisateur de disposer d'un ou de plusieurs outils de mise en cohérence de données d'origine de natures diverses pour en apprécier les relations et mesurer les impacts des variations de l'une sur l'autre.

L'existence d'un rapport régulier entre les producteurs d'informations, que sont les statisticiens et les utilisateurs qui formulent les demandes et rencontrent les obstacles décrits, est le plus sûr garant de progrès réels et/ou d'une réponse satisfaisante aux demandes.

On ne fabrique pas les publications appropriées, on ne sélectionne pas dans les résultats d'une enquête les données pertinentes, on ne fournit pas les estimations attendues sans ce dialogue et sans des échanges réguliers entre utilisateurs et producteurs. Ce processus interactif permet donc la réponse à une demande et s'il n'existe pas ou est insuffisant, le développer constitue la priorité.

De cette collaboration qui doit dépasser, de part et d'autre, le stade du formalisme, peuvent sortir des publications légères, des commentaires facilitant la lisibilité des chiffres, des choix dans la production statistique qui donne la priorité aux données urgentes et cruciales pour la prise de décision par rapport à la production lente et souvent coûteuse de grands volumes de chiffres.

Toutes les expériences menées, tous les constats dressés en particulier au cours de l'Atelier organisé par l'OSCE en mai 1986 confirment ce diagnostic quant au nécessaire développement de cette collaboration de façon formelle ou informelle.

Au Mali, les initiatives animées pour une bonne part par l'OSCE ont contribué à améliorer les conditions de disponibilités des données : réunion producteurs-utilisateurs de statistiques visant à déterminer les données prioritaires pour la conduite de la stratégie alimentaire, à harmoniser les unités d'observations. En moins d'un an, un programme de cohérence entre demande et production de données a été obtenu, le tout étant complété par une publication légère.

Au Malawi, le développement du système de statistiques agricoles a été piloté par des contacts réguliers, formalisés ou non, entre les diverses structures concernées : service central de statistiques, division de la planification et services statistiques du Ministère de l'Agriculture.

Quant au cadre de cohérence, un certain nombre de travaux ont été réalisés soit dans le domaine strictement alimentaire, soit plus généralement pour l'ensemble des indicateurs sociaux.

Les matrices de comptes alimentaires constituent une première mise en cohérence. Ces tableaux à double entrée retracent les flux du système alimentaire entre les divers agents (producteurs, commerce, ménages...) selon un niveau de désagrégation qui dépend du pays, de la richesse de son information statistique. De telles matrices ont été ou sont construites pour l'Éthiopie, le Botswana, le Kenya et la Tanzanie.

Des travaux visant à définir un cadre élargi pour l'étude des systèmes de production en Afrique ont été réalisés par des spécialistes de l'ORSTOM en Afrique sahélienne. Il s'agit principalement de recherche de mécanismes d'intégration de données provenant de sources différentes. Les travaux de la FAO relatifs aux bilans par produit sont d'une nature comparable.

Les matrices de comptes sociaux permettent une mise en relation de l'ensemble des données «sociales» (productions, distribution, revenus, prélèvement, échanges). Elles constituent un moyen de faire la liaison entre problématique alimentaire et équilibre macro-économique, d'autant qu'elles s'inscrivent dans la logique et la structure de la comptabilité nationale.

Le caractère assez novateur de la plupart de ces démarches de mise en cohérence découle de la nouveauté de l'interrogation représentée pour la production statistique par les stratégies alimentaires. Les outils de synthèse adaptés à une problématique tels que la balance des paiements, les comptes nationaux, se sont développés avec l'essor de la planification et plus généralement des politiques macro-économiques et le renforcement des demandes des décideurs dans ces matières. Il n'y a pas eu «génération spontanée». Il en sera probablement de même pour la problématique alimentaire.

3. Comment faire pour obtenir les statistiques nécessaires ?

La collecte et le traitement des données constituent la clef de voûte de tout système d'information.

La démarche du statisticien et souvent de l'utilisateur a été et reste très fréquemment le recours à une grande enquête ou un recensement. Il existe d'autres solutions. Pour examiner de façon ordonnée ce problème, il

convient de distinguer divers types de moyens de collecte et ce en fonction des demandes à satisfaire : la connaissance d'ensemble d'une situation ne débouche pas sur les mêmes impératifs de collecte que la détermination des besoins d'un pays en matière d'aide alimentaire. Il n'y a pas une méthode de collecte mais des méthodes qui sont fonction de l'information souhaitée et des conditions exigées pour une obtention optimale de celle-ci.

En d'autres termes, la diversité des besoins esquissée dans les deux premières parties de cette communication débouche sur une diversité des méthodes de collecte. Les données qui permettent la connaissance du cadre socio-économique (population, situation foncière...) dans lequel se définit une stratégie alimentaire, ont une validité et une utilité assez longue. Les statistiques qui décrivent les conditions de réalisation de l'équilibre alimentaire ont «une durée de vie» bien moindre.

La nature générale et la durée de vie d'une information débouchent sur une différence au niveau des méthodes de collecte des données. Dans le premier cas, l'exhaustivité, la finesse et/ou la précision sont des impératifs car il s'agit de réaliser un inventaire, de décrire un univers. Dans le second cas, il faut suivre des évolutions plus ou moins rapides sur lesquelles il faut prendre sans délais des décisions.

L'inventaire d'un aspect donné du cadre dans lequel se développera une stratégie alimentaire se réalise fréquemment par le biais d'un recensement : recensement de la population ou recensement agricole. C'est dire l'importance de telles opérations statistiques. Des organismes spécialisés des Nations Unies (FNUAP, FAO, PNUD...) ont longtemps consacré l'essentiel de leurs énergies et de leurs ressources au lancement, au financement de telles opérations.

Un recensement est une enquête exhaustive c'est-à-dire qui comporte le relevé d'informations auprès de toutes les unités élémentaires d'une population statistique (individus, exploitations agricoles...). Les informations relevées sont souvent très nombreuses et détaillées permettant de quantifier avec précision tous les aspects des unités statistiques de la population observée (par exemple : âge, sexe, revenus, activité, type d'habitat, nombre d'enfants, santé... ou membres de l'exploitation, statuts, surfaces cultivables et cultivées, équipements, intrants, revenus...). L'élaboration de ces données pouvant se faire à des niveaux d'agrégation très nombreux (régions, villages ou catégories de diverses natures...), l'intérêt de ces inventaires est donc évident. Ils n'en comportent pas moins quelques inconvénients. Ce sont des opérations extrêmement longues et coûteuses : il faut beaucoup d'enquêteurs, les données collectées sont très nombreuses et leur traitement exige beaucoup

de ressources (humaines, machines). L'évaluation des recensements menés au cours des vingt dernières années illustre ce genre de difficultés : coûts très élevés, difficultés d'exécution des opérations de terrain (moyen de transport, transmission de données...) et de traitement (complexité de programmes, fiabilité des équipements et de la saisie des données...). L'exploitation de ces recensements a presque toujours pris de nombreuses années et, en raison des ressources mises en œuvre, a provoqué un certain ressentiment à l'égard des statisticiens chargés de ces opérations.

L'exigence subsiste, il faut disposer de ces informations. Cependant pour compléter ou pallier les défaillances de ces inventaires, il est possible d'utiliser d'autres techniques de collecte ou sources d'informations certes couvrant moins de paramètres mais plus légères ou rapides. Parmi celles-ci figurent l'utilisation de fichiers administratifs (fichiers de villages ou des sites habités, cadastre...) ou des techniques d'observations plus ou moins automatisées (photographie aérienne ou télédétection...).

Les données d'inventaire assurant la couverture d'une composante du cadre socio-économique font partie de cette première catégorie de données ayant une durée de vie assez longue, les évolutions des données les plus générales, des structures de culture, d'habitats sont relativement lentes, prévisibles. Les données extrapolables fournissent le moyen de catégoriser, de structurer l'observation périodique nécessaire à la gestion de la politique à court et moyen terme dont les stratégies alimentaires sont une composante.

L'évolution des grandeurs déterminantes dans la réalisation de l'équilibre alimentaire est observable, quantifiable par le biais d'enquêtes statistiques ou de collectes statistiques régulières. Citons quelques exemples :

- Enquêtes statistiques agricoles annuelles pour le suivi des productions, rendements, surfaces cultivées, productions... ;
- Enquêtes auprès des ménages permettant l'évaluation et le suivi de la consommation alimentaire, des budgets familiaux, des revenus... ;
- Enquêtes sur les prix (production, consommation), sur les marges... ;
- Traitement des données douanières permettant l'élaboration des statistiques du commerce extérieur.

A l'exception de la statistique du commerce extérieur qui résulte du traitement exhaustif des données douanières, les enquêtes citées font appel aux techniques d'échantillonnage. Elles portent souvent sur une large gamme de sujets.

Ce sont des opérations assez longues, coûteuses, relativement sophistiquées (échantillonnages, qualification des enquêteurs, saisie et traitement des

données). Il faut des ressources humaines et matérielles (cadres, enquêteurs, moyens de communication, matériel informatique, logiciel...).

Encore une fois, la complexité et la sophistication de l'opération débouchent sur une certaine lenteur, un retard dans la production des résultats. Connaître au niveau national la production agricole de l'année t - 2 au cours de l'année t ne répond pas aux besoins d'informations pour la prise de décision au niveau national mais aussi et surtout à des niveaux plus fins (régions défavorisées, populations à risques, produits essentiels pour la sécurité alimentaire...). En outre, par nature, les enquêtes statistiques assez générales que nous avons mentionnées couvrent la production régulière de données de natures différentes :

- Elles retracent l'évolution de certaines composantes structurelles ;
- Elles fournissent des données essentielles pour l'appréciation conjoncturelles.

Les impératifs attachés à ces deux grandes catégories de données sont évidemment différents. Les enquêtes statistiques que nous qualifieront de classiques sont donc des outils qui peuvent bien répondre à des besoins orientés vers la décision à moyen terme ou d'actualisation de données issues d'inventaires.

Reste le crucial problème du court terme, de l'exigence et de l'urgence de l'information pour la préparation et surtout la gestion d'une politique alimentaire. Les réponses en matière d'enquête ou de collecte à cet impératif conjoncturel sont encore l'objet de débat. Il est cependant possible de disposer de premiers éléments de réponse. L'objectif est simple : obtenir vite des données indispensables. On peut distinguer les adaptations réalisables sur les enquêtes statistiques qui restent un moyen essentiel de collecte, d'une part, et, d'autre part, la meilleure utilisation des sources d'information administratives existantes.

Pour ce qui est des enquêtes, les travaux ont porté sur l'allègement des enquêtes. Diverses techniques sont applicables :

- Optimisation de l'enquête (par la réduction de la taille de l'échantillon et du nombre des questions posées), une telle adaptation permet de concentrer la collecte de données sur l'essentiel tant en ce qui concerne les mesures que la population concernée ;
- Introduction de questions quantitatives pour l'estimation des productions (cette technique a été utilisée au Mali).

Le complément de ces améliorations réside dans une plus grande utilisation des relevés effectués par des organismes spécialisés tels que des

Ministères (agriculture ou équivalent), office de production ou de commercialisation, mais aussi par les services météorologiques, sanitaires, par les équipes de suivi-évaluation associées à des projets, à des opérations intégrées de développement ou bien encore dans le cadre d'expériences de télédétection.

Il convient dans certains cas d'adapter ou de compléter les travaux exécutés couramment pour les besoins statistiques, le tout pouvant aller de pair avec une formation et un suivi approprié du personnel administratif régulièrement chargé de ces travaux.

Autre dimension d'amélioration, l'optimisation du traitement de données administratives. Cela concerne principalement les données douanières. Elle nécessite des opérations d'automatisation du traitement douanier comme le projet SYDONIA en Afrique de l'Ouest qui repose sur l'emploi de micro-ordinateurs.

En dehors des améliorations du traitement de données administratives, le cœur des améliorations réside donc dans la spécialisation des opérations. En d'autres termes, plutôt que de réaliser des enquêtes multi-objectifs et de ce fait complexes pour collecter en particulier des données d'importance conjoncturelle, il vaut mieux concentrer les enquêtes ou les traitements sur les données essentielles.

Le développement de ce que l'on appelle des systèmes d'alerte précoce (SAP) s'inscrit dans ce contexte. Les SAP sont une mise en forme de résultat d'enquêtes légères (allégement d'enquêtes classiques ou enquêtes qualitatives) orientée soit vers un diagnostic rapide de la production d'une campagne soit vers l'état nutritionnel de population à risque.

4. Conclusion

En résumé, il existe divers types d'enquêtes ou de collectes de données qui répondent aux différents niveaux d'informations nécessaires pour la mise en place des systèmes d'informations nécessaires à une stratégie alimentaire. L'urgence de certaines demandes peut conduire à privilégier le développement de telle ou telle partie du système, la cohérence à long terme d'une politique alimentaire repose sur le développement global d'un système d'information. Un système d'information statistique adapté aux besoins d'une stratégie alimentaire est un système orienté vers la demande des utilisateurs, leurs besoins. Cette articulation repose en partie sur l'efficacité des traitements effectués. Cette exigence est peut-être plus facilement respectée

actuellement grâce aux développements des nouvelles technologies. Leur place est essentielle dans ce processus, elles constituent un atout majeur.

Il ne faut cependant pas se méprendre. L'information n'est pas la décision. De même, la statistique ne fournit pas toute l'information chiffrée que demande la mise en place d'une stratégie alimentaire. La connaissance des comportements exige aussi des analyses, des évaluations faisant appel aux techniques propres aux sciences sociales.

En tout état de cause, la statistique constitue un outil privilégié au service des stratégies alimentaires. Leur développement orienté vers les besoins d'une stratégie alimentaire est donc une nécessité.

RÉFÉRENCES ET SOURCES

Documents de l'Atelier «La Statistique au service des Stratégies et Politiques Alimentaires» (Bruxelles, 13-16 mai 1986), organisé par EUROSTAT et le Conseil Mondial de l'Alimentation.

Adresse pour obtenir les documents EUROSTAT :

Division C3
B.P. 1907, Luxembourg (Grand-Duché de Luxembourg).

Documents plus particulièrement utilisés :

- Document n° 1 : Social accounting and Food Policy modelling. Part I. Motives and Methodology, par W. TIMS, Centre for World Food Studies, Amsterdam, Pays-Bas.
- Document n° 2 : Réflexion sur la Matrice Comptable Alimentaire, par R. HAY, Food Studies Group, Oxford, Grande-Bretagne.
- Document n° 3 : Relation entre Producteurs et Utilisateurs, par R. ALLEN, Overseas Development Administration. Londres, Grande-Bretagne.
- Document n° 8 : Stratégie Alimentaire - Statistiques et Connaissance du milieu rural, par G. WINTER, IIAP, Paris, France.
- Document n° 8a : Un cadre chargé pour l'étude des systèmes de production, par Ph. COURTY, France.
- Document n° 9 : Les besoins statistiques et les problèmes de production en Afrique, par X. CHAROY, INSEE, Paris, France.
- Document n° 10 : Agricultural Statistics Systems and how they meet the needs for food strategies and policies ; Malawi experience par E. F. CHING'ARDA, ECA, Addis-Ababa, Ethiopie.
- Document n° 12 : Statistical needs and problems in relation to Food Strategies and Food Aid, par W. KENNES, Commission des Communautés Européennes, Bruxelles, Belgique.

Document n° 19 : L'action de l'OSCE au Mali, par G. HERVIO, OSCE, Luxembourg.

Document n° 27 : The cost of Statistics in support of African food strategies and policies, par E. TOLLENS, Katholieke Universiteit Leuven, Belgique.

Document n° 30 : Monitoring and Evaluation of agricultural development in Africa, par D. CARLEY, Banque Mondiale, Washington, D.C., U.S.A.

Séminaire

Original : Français

Stratégies alimentaires et nutritionnelles

Concepts – Objectifs – Pratique

(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)

Actes publiés sous la direction de

R. Delleré & J. J. Symoens

Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)

Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)

pp. 397-404 (1988)

AGRICULTURES «MODERNES», AGRICULTURES «TRADITIONNELLES» : LE SENS DES MOTS

PAR

Hugues DUPRIEZ *

- «Vous mesurerez chacun un carré de cinquante mètres sur cinquante et vous y planterez du sésame. C'est compris» ?, disait l'agronome.
- Oui, Chef.
- «Cette terre convient-elle au sésame» ? demanda-t-il.
- Oui, Chef.
- Comment le sais-tu ?
- Tu es le gouvernement. Tu nous dis de cultiver du sésame, donc la terre est bonne.
- Tu ne comprends pas bien. Je te dis de cultiver du sésame, mais c'est pour toi, pour ton profit ; ce n'est pas pour moi. Lorsqu'il aura poussé, je reviendrai et je t'achèterai ton sésame. C'est toi et les autres paysans qui savez choisir les bons champs pour le sésame. Tout ce que je te demande, c'est que vous arrangez des carrés de cinquante mètres le long de ce chemin. Comme ça, je pourrai venir voir si tout le monde travaille bien, et gare aux paresseux !
- Mais, Patron, il n'y a pas de paresseux parmi nous.
- Très bien. Mais encore, es-tu sûr que ce terrain soit bon ou veux-tu en choisir un autre ?
- Toute la terre appartient à Dieu, Chef.
- Alors, tu es content de mon choix ?
- Tu es notre père, nous sommes tes enfants. Bien sûr que nous sommes satisfaits».

* Consultant-Expert ; Terres et Vie, rue Laurent Delvaux 13, B-1400 Nivelles (Belgique).

Cela continua ainsi, jusqu'à ce que, exaspéré, le fonctionnaire décida que la fermeté était la meilleure garantie de succès.

- «Vous allez cultiver ces champs ! Et malheur à qui ne produira pas de bon sésame.
- Oui, Chef».

Quelques semaines plus tard, devant les maigres tiges étouffées par les herbes folles, l'entretien reprend.

- «Pourquoi le sésame a-t-il échoué ?
- C'est la volonté de Dieu, Patron.
- Avez-vous semé du sésame ailleurs, pour vous-mêmes ?
- Oui, Chef.
- A-t-il réussi ?
- Oui, Chef.
- Et pourquoi oui ? Quelle est la différence entre votre sésame et le sésame du gouvernement ?
- Il n'y a pas de différence, Patron, mais nous ne cultivons pas le sésame sur une parcelle qui vient d'être défrichée.
- Mais pourquoi ne me l'as-tu pas dit ?
- Toi, tu es le gouvernement ; tu sais tout. Tu as dit de choisir le terrain mais nous n'avions pas de champs de deuxième année.
- La date du semis, elle était bonne au moins ?
- Non, Chef, c'était beaucoup trop tard.
- Comment le sais-tu ?
- Les gousses de l'arbre maza étaient déjà brunes.
- Mais ce n'est pas possible ! Je vous ai envoyé les semences bien à temps !
- Oui, Chef, tu nous as apporté les semences à temps.
- C'est donc bien de votre faute à tous si le sésame a été semé trop tard.
- Mais Patron, comment pouvions-nous le semer avant que l'herbe n'atteigne cette hauteur ? Il met sa main à environ huit pouces du sol, ce qui correspond à environ trois semaines de croissance.
- «Pourquoi ce délai était-il nécessaire ?
- Si tu sémes du sésame sur un champ qui vient d'être brûlé, il ne pousse pas».

Extrait de Pierre DE SCHLIPPÉ, «Shifting Cultivation in Africa».

Un paysan sahélien qui venait de perdre un enfant et un frère, tous deux empoisonnés par un pesticide, disait ceci : «Contre l'empoisonnement par les pesticides, nous ne savons rien de ce qu'il faut faire. Nous préférions le mal de la famine : lui au moins, nous avons de quoi le combattre».

Il y a longtemps que les peuples de l'Afrique sèche luttent contre la famine ; ils ont inventé des techniques qui le leur permettaient. Souvent, sous

l'influence de facteurs internes à ces peuples, ces techniques n'ont pas tenu le coup. Plus souvent encore, c'est sous l'effet des coups de batoirs du «développement rural» qu'elles ont été dénaturées, au nom d'autres techniques théoriquement plus performantes.

Aujourd'hui, les institutions du développement se posent la question : «quelles stratégies alimentaires faut-il mener pour combattre la montée des famines, la désertification des terres, l'appauvrissement généralisé ?» Malgré de multiples efforts, elles trouvent peu de réponses satisfaisantes à cette question et l'efficience de leurs pratiques est de plus en plus mise en cause.

Les peuples ruraux, laborieux, se posent eux aussi cette question chaque fois qu'ils se rendent aux champs (à supposer qu'ils disposent encore de leurs terres). Ils le font sur le plan micro-économique, loin de se douter des approches macro-économiques qui déterminent les stratégies des États et des institutions nationales ou internationales auxquelles ils ne comprennent pas grand-chose.

Le dialogue sur les stratégies respectives ne semble pourtant pas s'instaurer. Les uns disposent d'une grande masse de moyens financiers et d'infrastructures scientifiques développées, les autres ne disposent que des ressources de leurs terroirs et de leurs bras.

Les ressources des premiers n'appuient l'effort des seconds qu'à condition que leurs comportements techniques se transforment et s'assimilent aux logiques des cultures marchandes, principalement exportatrices. Les ressources des seconds ne sont valablement considérées que lorsqu'il s'agit de «faire participer» la population aux programmes institutionnels.

Tout se passe comme si ces ressources propres étaient négligeables dans le concert du développement rural, sauf lorsqu'il faut faire appel à la main-d'œuvre ou compléter, à travers des circuits sophistiqués d'encadrement et de crédit, les inputs financiers consentis par l'État et les aides en fonction de leurs objectifs productivistes propres. On a souvent l'impression que les paysans viennent plus à l'aide des États pour la réalisation de leurs objectifs macro-économiques (budgets et balances commerciales) que les États ne leur viennent en aide par des services cohérents et incitatifs. La classique distinction entre «agriculture de rente» et «agriculture d'autosubsistance» vient à point nommé pour justifier la participation ou la non-participation des institutions étatiques à l'effort d'organisation agraire.

Inversement, de multiples rentes s'établissent dans les circuits de distribution d'inputs et d'écoulement des produits ainsi que dans les circuits d'import export (en particulier la rente des États qui prélèvent de 25 à 40% de la valeur d'exportation des produits), sans que la richesse ne se crée dans

le monde rural. Sans complexes, l'économie de marché internationale continue de puiser les ressources des terroirs, tout en affirmant leurs devenirs catastrophiques.

Les peuples agraires, eux, vivent ces devenirs dans des combats journaliers qu'ils livrent pour leur propre survie, au jour le jour, soumis aux multiples incitations et surtout aux contraintes micro-économiques que leur imposent les marchés internationaux ou nationaux, les circonstances politiques et les risques de toutes sortes : écologiques, parasitaires, pathologiques, économiques et institutionnels. Il est étonnant que, malgré cela, des performances agricoles existent encore dans certaines régions d'Afrique.

Il existe des différences fondamentales entre les milieux tropicaux et les milieux tempérés, entre les économies agraires africaines et celle des autres continents qui obligent à considérer en profondeur les logiques propres aux agricultures paysannes africaines. Pourquoi les institutions du développement rural et de la recherche agronomique se penchent-elles si peu sur les réponses pratiques données à leurs questions stratégiques par les peuples paysans. N'ont-ils vraiment pas de solutions concrètes à proposer, auxquelles le monde des techniciens et des politiciens pourrait être attentif ?

En quelques mots, forcément peu nuancés, j'aimerais porter un regard critique sur quelques détournements de langage et de concepts qui nous sont assez familiers, à nous techniciens ou décideurs des institutions rurales. A travers ce regard, j'aimerais poser la question de savoir si nous sommes en mesure d'instaurer le dialogue que nous souhaitons avec ceux dont c'est le métier de cultiver et de nourrir les hommes. Qui dit «dialogue» doit parler aussi de confiance, et puisque nous sommes entre techniciens et décideurs institutionnels, j'aimerais me questionner sur l'origine, l'utilité, le contenu psychologique, et sur l'efficience de nos concepts les plus habituels. Notre manière de voir, héritée de temps révolus et appliquée à des sociétés agraires que nous fréquentons parfois avec beaucoup d'à priori, ne nous entraîne-t-elle pas à des erreurs logiques dans l'approche économique et technique des systèmes agricoles qui se sont développés spontanément en Afrique intertropicale et qui s'adaptent chaque jour à de multiples circonstances nouvelles ?

Si quelques millions d'habitants soumis à des contextes politiques guerriers, institutionnels, économiques et parfois écologiques très déourageants subissent les famines et n'ont plus d'autres choix que de se soumettre aux règles de l'aide alimentaire, — celle des plus riches et des plus forts qui fixent aussi les règles de «l'échange inégal» — combien d'autres millions, bien plus nombreux ceux-là, arrivent encore à se nourrir, à vendre leurs produits

aux villes surdéveloppées et aux métropoles économiques malgré les nombreuses concurrences loyales ou déloyales.

Ces millions de gens sont-ils des ignorants dépourvus de savoir-faire, auxquels il faut apporter la manne d'innovations techniques inventées dans les enclaves intellectuelles ? Ou sont-ils capables de réaliser des performances techniques appréciables dans leur cadre environnemental propre ?

S'ils ne sont pas capables de performances dans le cadre de leurs propres systèmes cultureaux, poursuivons comme nous le faisons depuis toujours : frappons sur les clous de la «vulgarisation», des «paquets technologiques», des «modèles de paysans», des «cultures motrices», de la «révolution verte», des «exploitations modernes» qui, forcément, sont distinctes des fermes «traditionnelles» et «coutumières», pratiquant des agricultures « primitives» d'autosubsistance, ne pouvant dégager aucun surplus économique ni favoriser la nécessaire accumulation du capital. Ajoutons aussi que nos «exploitations modernes» sont «rentables» puisqu'elles fournissent des «produits de rente» dont le commerce d'exportation est juteux pour une masse d'intermédiaires, dont les moindres ne sont pas les États, alors que le monde paysan produirait dans des logiques irrationnelles plus déterminées par des éléments magico-religieux que par des choix économiques rationnels.

Si nous sommes satisfaits des situations actuelles, restons en là avec les projections conceptuelles qui nous ont conduits à tant d'insatisfactions et d'échecs.

Si, au contraire, nous voulons nous intéresser aux performances inscrites dans les systèmes culturels paysans, nous sommes bien vite contaminés. Les réalités écologiques locales, les comportements techniques diversifiés, les contextes sociaux et culturels multiples seront autant de centres d'intérêt dans lesquels nous rencontrerons le monde paysan avec ses problèmes, ses besoins, ses stratégies complexes, multiples et localisées. La richesse humaine et technique des approches micro-systémiques et des stratégies paysannes tranche étonnamment avec la sécheresse de modèles macro-économiques et des «programmes» régionaux, des plans agricoles nationaux et des stratégies dans lesquels on parle parfois beaucoup plus de ce à quoi le peuple paysan — par ailleurs absent des structures de planification — doit se conformer, que de la façon dont les institutions doivent se transformer pour l'appuyer dans ses efforts performants, pour lui donner confiance en lui-même, pour positiver sa propre stratégie technique plutôt que de la démobiliser.

A force de dénigrement, la plus grande erreur du passé n'est-elle pas d'avoir fait perdre à ces agriculteurs désignés «primitifs» d'abord, «tradi-

tionnels» ensuite — la différence des mots n'est-elle pas simplement euphémique ? — les connaissances pratiques et la confiance en eux qu'ils détenaient ? Le «modernisme agraire» était-il nécessairement et toujours du côté des enclaves commerciales et intellectuelles qui se sont imposées d'une façon ou d'une autre au monde rural et qui monopolisent encore trop souvent «par le haut» les décisions relatives à la recherche agronomique ?

La naissance actuelle des mouvements paysans et leur émergence — encore bien tenue malheureusement — sur les scènes nationales fera sortir le monde des développeurs ruraux d'une sorte de paranoïa. Celle qui pousse nombre de techniciens de haut niveau autant que du bas de l'échelle, à faire tout autrement dans leurs propres fermes que ce qu'ils clament dans leurs propagandes agricoles officielles et qui consiste à croire que dès qu'il y a des «moyens», on doit copier les fermes étrangères, sans en avoir analysé les contraintes et les difficultés économiques.

Les traditions agricoles des peuples d'Afrique intertropicale affichent des caractéristiques communes quoique nuancées d'une région à l'autre, d'une localité à l'autre. Analysons très brièvement ces caractéristiques communes et comparons-les à celles qui sous-tendent les «modèles» d'agricultures «modernistes» alimentant les projets de vulgarisation :

- Elles visent en priorité à nourrir, plutôt qu'à vendre. Il est donc important de les considérer dans la réflexion sur les stratégies alimentaires ;
- Les espèces cultivées sont multiples et variées ; les durées des cycles végétatifs et culturaux sont variables, diversifiées et complémentaires ;
- Elles intègrent les facteurs de risque (climatique, pathologique, économique, institutionnel, écologique) comme fondement logique des comportements ;
- Elles privilégient les complémentarités entre espèces et variétés vivantes plutôt que les concurrences ;
- Elles utilisent presque exclusivement les ressources propres des terroirs ;
- Elles sont manuelles ;
- Elles sont fondées sur des notions complexes cherchant à optimaliser l'usage des ressources de terroir plutôt qu'à maximaliser la productivité de l'une ou de l'autre d'entre elles au détriment des autres ;
- Elles considèrent le «champ» dans son volume global aérien et souterrain plutôt que sous l'angle de sa seule surface et d'une couche arable d'épaisseur limitée. Le «champ» est donc une formation écologique plus qu'un simple substrat dont on tire un maximum de produits commercialisables ;

- Elles sont intrinsèquement liées au milieu écologique et sont donc particulièrement sensibles aux erreurs de gestion des ressources écologiques, erreurs d'autant plus probables et fréquentes que cette gestion se trouve dans les mains d'institutions centralisées. Seule une gestion locale des ressources agricoles est à même de leur assurer une efficacité réelle ;
- Le rendement des cultures comprend aussi bien la production de la fertilité que celle d'un panier de produits agricoles diversifiés.

Les difficultés internes rencontrées par les systèmes agricoles paysans sont nombreuses et il ne s'agit pas, à travers l'analyse de leurs performances, de nier ces difficultés et d'en magnifier l'image. Il ne s'agit pas non plus de faire une démarche passéeiste, mais reconnaissons que là aussi il existe une logique valorisable sur le plan scientifique et humain.

Le «colonisateur», le «civilisateur», et le «développeur» (ne serait-il pas toujours le même ?) n'a-t-il pas été tellement obnubilé par ses propres logiques de pensée et d'appréhension des sociétés rurales qu'il en a perdu l'essence même de ses facultés méthodologiques : le doute, l'interrogation, un regard critique plus directement orienté sur soi-même que sur les autres ? Ne préfère-t-on pas accuser les «mentalités paysannes» «conservatrices» et «rétrogrades» que de mettre en cause ses propres comportements scientifiques, techniques et politiques ?

Comparons la «logique» des propositions modernistes dans le domaine agricole à celle des agricultures paysannes décrites ci-dessus. Les «exploitations modernes» sont celles :

- Qui maximalisent les rendements : celui de la terre d'abord, du travail et de l'argent ensuite ;
- Qui augmentent la productivité grâce à des «intrants» que le paysan doit acheter (mais où, à quels prix et dans quels termes de l'échange entre produits et facteurs de production) ;
- Qui sont principalement orientées vers la vente ;
- Qui permettent d'accroître les recettes budgétaires de l'État et d'équilibrer leur balance commerciale. A noter que les seuls produits qui permettent d'aboutir à ces objectifs sont les produits fiscalisables, c'est-à-dire ceux qui transitent aux frontières. L'exploitation «moderne» est donc très intégrée dans les marchés internationaux et ce d'autant plus qu'elle est consommatrice d'engrais, de pesticides, de semences sélectionnées, de machines, etc. ; intrants provenant pour la plupart de firmes étrangères non intégrées à l'économie nationale et à son système de prix ;
- Qui sont mécanisées et accordent la priorité au capital par rapport aux autres facteurs de production, dont les plantes et le travail.

La recherche des maxima de productivité impose une série de concepts.

L'«exploitation moderne» doit obéir à certaines règles inscrites au florilège de la vulgarisation technique depuis de nombreuses décennies :

- La «culture pure» ... Pourquoi, depuis tant d'années, nos instituts réchignent-ils à investir les résultats scientifiques qui démontrent les performances supérieures de pratiques d'associations culturales sur les méthodes de culture pure ?
- La culture «en ligne» prétendument nécessaire pour le «contrôle de la densité des semis» et la mécanisation des cultures. Cadeau oblige : il faut dessoucher les arbres gêneurs, précisément ceux qui, entretenus de longue date dans les champs, sont aujourd'hui l'objet de tant de préoccupations.
- La «rotation des cultures». Mais en y regardant de plus près, ne trouve-t-on pas dans les logiques associatives séculairement pratiquées en milieu paysan, une réponse à toutes les raisons qui justifient dans les «modèles» la pratique des rotations ?
- Le «rendement» qui n'intègre que la dimension commerçante du produit agricole. Une véritable stratégie alimentaire ne devrait-elle pas adopter une notion de rendement plus complexe se référant à la nutrition (calories alimentaires, protéines, graisses, etc.) et à la production de fertilité dans le cadre réaliste des économies de terroir (ressources financières rares, forte proportion de travail manuel, terres fragiles, etc.) ?
- Etc.

En pérégrinant parmi les concepts familiers aux agronomes et aux décideurs qui les écoutent, peu de paysans s'y retrouvent. On ne parle pas le même langage, on n'a pas les mêmes intérêts.

Un aspect non négligeable des stratégies alimentaires devrait être de faire le point sur les notions familiaires. De questionner les cultivateurs sur leurs pratiques, leurs savoir-faire, leurs logiques d'action. De les prendre comme ressource de base pour un nouvel effort scientifique. D'intégrer l'explication des logiques agricoles paysannes dans l'enseignement. De placer sous un jour positif les efforts performants des populations lorsque les performances existent.

Encore faut-il que cette démarche soit appuyée par tous ceux qui sont conscients des pressions dramatiques exercées par tant de forces économiques et politiques qui déterminent la dégradation des environnements économiques nationaux et internationaux des peuples agraires.

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 405-408 (1988)

DISCUSSION DES COMMUNICATIONS

Communication de H. K. Jain

Évoquant l'exemple ancien de l'I.N.E.A.C. au Congo belge d'une part, au Ruanda-Urundi, de l'autre, M. Harroy pose la question de la localisation géographique optimum du scientifique, chef de l'institution de recherches agronomiques d'un pays : à la capitale, près des preneurs de décisions, ou parmi ses chercheurs, c'est-à-dire parfois fort loin du lieu où s'élabore puis se fixe la politique agricole de ce pays ; sa préférence va à la première des deux formules.

Il lui est répondu que le chef de l'organisation nationale de recherche agronomique devrait, de préférence, se trouver près du siège du gouvernement. Il doit participer à la formulation de la politique nationale de développement et, d'autre part, on attend de lui qu'il traduise les priorités reconnues en un programme adéquat de recherches. L'Institut national ou le Conseil de recherche agronomique doit avoir dans son comité de direction les administrateurs et les planificateurs de l'agriculture du pays, de telle manière qu'ils assurent la conduite de la politique. L'organisation devrait combiner une autonomie de fonctionnement avec son engagement vis-à-vis des programmes nationaux de développement agricole.

Un autre problème soulevé est celui de la difficulté du transfert des résultats de recherche. Comment faire passer les résultats obtenus en station dans les champs des paysans ? Ce transfert est plus complexe qu'il n'y paraît. En premier lieu, il importe d'obtenir des résultats de recherche qui seront adoptés par le milieu paysan. Les cultivateurs se sont montrés réceptifs aux techniques nouvelles pourvu qu'elles puissent faire l'objet de démonstrations sur leur propre terrain et qu'elles soient prouvées avantageuses, et pourvu que l'appui institutionnel créé par le Gouvernement soit disponible pour leur adoption. En second lieu, le service de recherche doit créer des mécanismes institutionnels en vue de se relier au service de vulgarisation. Il ne sera pas adéquat de dépendre de contacts informels. C'est la disponibilité trop limitée de semblables techniques et le manque de liens institutionnels solides entre

les services de recherche et de vulgarisation et de l'infrastructure nécessaire pour aider les cultivateurs qui sont responsables du fait que le potentiel de production n'a pas été pleinement utilisé en Afrique.

Parmi les autres questions soulevées figure celle des problèmes de «seconde génération» : après des années de succès, la production des variétés nouvelles devient plus coûteuse, le coût des pesticides augmente, il faut toujours de nouvelles variétés. Tel est le cas pour le riz, dans le sud de l'Inde, aujourd'hui sensible aux pestes, sans qu'apparaisse une solution de rechange de la part de l'IRRI. Sans nier ces problèmes, M. Jain estime que les problèmes de «seconde génération» sont plus faciles à résoudre que ceux de première génération.

Mme Harris pose la question de la place des chercheurs en sciences sociales. Leur action doit-elle précéder ou bien suivre celle des agronomes ? Dans des pays aussi différents qu'Israël, le Sri Lanka, la Chine, la recherche agronomique sert des fins politiques préétablies. Vouloir qu'inversement l'intervention du sociologue vienne après celle de l'agronome est une attitude tout aussi idéologique : c'est vouloir technocratiser la politique. Les experts socio-économistes devraient être associés aux programmes de recherche, mais non pas seulement à leur terme (quand se posent des problèmes de surplus !).

M. Jain reste sceptique ; la perspective socio-économique est importante, mais les experts n'ont pas toujours raison et il y a même des cas où il est heureux qu'on ne les ait pas suivis !

Communication de H. L. Vis

Certains intervenants, tout en reconnaissant que dans certaines circonstances, surtout là où le manque de terres limite la production alimentaire pour une population dense, par exemple au Rwanda, la collecte des données nutritionnelles est nécessaire pour prescrire un meilleur régime aux habitants, contestent néanmoins la généralité de l'utilité d'enquêtes telles que les recommande M. Vis. Selon eux, ces enquêtes sont trop coûteuses et certains de leurs objets contestables. Les décideurs disposeraient généralement d'une connaissance suffisante de la situation nutritionnelle pour prendre des décisions raisonnables ; même certaines prescriptions religieuses, des périodes de jeûnes par exemple, représenteraient déjà une forme traditionnelle d'étalement de la consommation adaptée là où l'apport alimentaire est irrégulier au long de l'année.

M. Vis répond que la collecte des données nutritionnelles, telle qu'il la suggère, est bien moins coûteuse que beaucoup de projets agronomiques.

Certains participants insistent aussi sur la nécessité de l'étude des technologies alimentaires, des conditions optimales du stockage domestique ou artisanal des aliments, de l'éducation et de la vulgarisation en matière d'installation des laboratoires de contrôle de la qualité des aliments qui assureraient des rôles multiples : contrôle de l'hygiène, des contaminants, des additifs, etc.

Communication de D. Byk

La discussion qui suit la communication permet à son auteur de préciser qu'il faut une information à court terme et à moyen terme. Il faut des systèmes simples (par exemple les systèmes d'alerte précoce) pour suivre les groupes-cibles et les prix pour un nombre limité de produits.

Les grandes enquêtes chères (p. ex. budget de consommation) ont été décevantes et doivent être réenvisagées d'une autre façon. Une périodicité de 5 à 10 ans est largement suffisante pour les grandes enquêtes. Ce qui est important, c'est de bien coordonner le travail des divers enquêteurs pour éviter le gaspillage et d'entreprendre à temps le traitement de l'information.

A une question de M. K. Traore sur les potentialités de la télédétection, il est répondu que celle-ci permet de mieux préparer et actualiser les bases de sondage. Elle permet une information rapide sur l'état des sols (désertification) et sur les récoltes. La télédétection ne remplace cependant pas complètement le travail sur le terrain et son coût est relativement élevé.

Communication de H. Dupriéz

Divers participants confirment l'efficacité que certains ont bien reconnue il y a longtemps, des systèmes traditionnels basés sur les connaissances empiriques du paysan africain. En particulier, M. M. Sanda souligne l'intérêt des pratiques ancestrales respectueuses de l'environnement africain.

Tout en confirmant ces vues, M. V. Drachoussoff fait toutefois remarquer que les systèmes villageois nécessitent une certaine stabilité pour rester praticables. Ils sont adaptables à des changements rapides mais légers, ou profonds mais lents. Lorsque le changement est intense et rapide (par exemple dans une population à croissance démographique élevée et urbanisation galopante), ces systèmes sont impuissants à assurer la survie culturelle des ruraux et la conservation écologique de leurs ressources sol-eau-végétation.

M. H. Dupriez reste confiant dans l'agriculture villageoise dont les possibilités d'amélioration ont été insuffisamment explorées et exploitées. Sans doute ne maximise-t-elle pas le revenu monétaire, mais on doit envisager une autre signification du rendement, par exemple la maximalisation de la production des protéines. M. Dupriez suggère que soient organisés des contacts de paysans de différents pays pour enrichir et partager leur expérience.

SÉANCE DU 7 NOVEMBRE 1986

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 411-424 (1988)

Original : Français

ASPECTS INSTITUTIONNELS DE LA RÉUSSITE DES STRATÉGIES ALIMENTAIRES ET NUTRITIONNELLES : POINT DE VUE ET ACTION DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

PAR

Daniel VAN DER STEEN *

Le plus souvent, le concept des Stratégies alimentaires est conçu d'un point de vue national. Il désigne alors l'ensemble des mesures politiques et des moyens dont un pays se dote, y compris les apports extérieurs, afin d'assurer un plus grand degré d'autosuffisance alimentaire et une meilleure situation nutritionnelle de la population.

Dans la pratique, les États qui mettent effectivement en œuvre de réelles stratégies alimentaires restent cependant limités même si officiellement, ils sont plus de 70 à avoir entrepris de tels programmes avec l'assistance technique extérieure.

Aussi, utiliserons-nous le concept dans un sens plus large, que le lieu d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies se situe ou non au niveau de Pouvoirs Publics et de l'échelle nationale.

On peut considérer dès lors des programmes de stratégies alimentaires par exemple au niveau d'acteurs non gouvernementaux, d'un ensemble de villages, de sous-régions d'un pays ou encore de régions supra-nationales.

En ce qui concerne les organisations non gouvernementales (ONG), leur position à l'égard des stratégies alimentaires se révèle de deux manières distinctes.

D'une part au travers du travail de pression politique qu'elles exercent en vue de la promotion des stratégies alimentaires, essentiellement au niveau

* Collectif «Stratégies alimentaires», Quai du Commerce 9, B-1000 Bruxelles (Belgique).

des politiques de coopération au développement [1] * ; d'autre part, au travers de leurs pratiques sur le terrain, qu'elles tentent d'inscrire dans le cadre des stratégies alimentaires.

1. La volonté des ONG d'inscrire les stratégies alimentaires dans les politiques officielles de coopération au développement

L'accroissement du degré d'autosuffisance alimentaire et l'amélioration de la situation nutritionnelle ont pour avantage de concerner la masse des populations des pays en développement, qu'il s'agisse de renforcer les producteurs de biens vivriers, d'accroître le pouvoir d'achat des populations rurales ou d'assurer aux consommateurs un approvisionnement vivrier suffisant et de qualité.

Les ONG, dont la volonté est de s'adresser de façon prioritaire sinon à l'ensemble, au moins aux couches les moins favorisées de la population des pays en développement, sont par conséquent des alliés naturels des stratégies alimentaires.

Sans pour autant négliger de s'organiser de façon plus efficace et d'accroître leurs capacités d'intervention dans les situations d'urgence (voir *infra*), les ONG ont également contribué à promouvoir des solutions aux problèmes de la faim dans une perspective à long terme.

1.1. INTÉGRATION DES PROGRAMMES DE COOPÉRATION DANS LE CADRE DES STRATÉGIES ALIMENTAIRES.

Les ONG militent en premier lieu afin que chaque programme de coopération au développement s'inscrive dans le cadre des stratégies alimentaires ou au moins tienne compte de celui-ci lorsque les programmes ne concernent pas directement les problèmes agricoles et alimentaires.

Si le propre des stratégies alimentaires réside dans le fait que l'on s'intéresse davantage à l'amélioration de l'environnement et des conditions de la production agricole [2] qu'à la mise en place de nouveaux projets de production, il faut que non seulement ces derniers mais aussi n'importe quel autre type de projet de développement contribuent ou, au moins, ne contrecarrent pas la politique mise en place.

Outre le soutien des stratégies alimentaires proprement dites, les ONG souhaitent donc rester vigilantes au niveau des programmes de coopération au développement en général, et du volet agricole en particulier.

* Les chiffres entre crochets [] renvoient aux notes, pp. 423-424.

S'il convient d'accroître la productivité des cultures vivrières, il faut qu'une partie suffisante des projets agricoles soutenus concernent effectivement des cultures vivrières et non des cultures industrielles ou d'exportation.

Mais au niveau des infrastructures de communication aussi, une priorité doit être accordée aux routes permettant la valorisation dans les villes du produit des cultures des régions avoisinantes.

Les illustrations pourraient être multipliées.

1.2. RÉFORME DU SYSTÈME D'AIDE ALIMENTAIRE.

Un autre volet important de la volonté des ONG dans la réforme du système d'aide est le souhait de réforme de l'aide alimentaire.

En ce qui concerne l'aide d'urgence [3], les ONG souhaitent renforcer son efficacité et surtout sa rapidité tout en préconisant une approche préventive. En effet, dans une série de situations de famine liées à des phénomènes d'ordre physique ou climatique, une approche préventive, ou tout simplement la mise en œuvre d'un programme d'amélioration foncière auraient pu considérablement limiter l'ampleur de la catastrophe. C'est en particulier le cas pour la dernière vague de sécheresse au Sahel. Les événements analogues du début des années 70 auraient dû amener les autorités locales et étrangères à renforcer les programmes de lutte contre la sécheresse : reboisement, lutte anti-érosive, protection et amélioration des sols, limitation de l'utilisation du bois de chauffage, mesures de réglementation du pâturage, etc.

De plus, il importe que les interventions en cas d'urgence soient suivies de programmes de réhabilitation de la production vivrière, de consolidation ensuite.

L'accent est cependant principalement mis par les ONG sur la réforme de l'aide alimentaire structurelle, c'est-à-dire celle accordée en dehors de toute situation d'urgence.

Celle-ci est fournie de manière régulière et quasi automatique aux PVD en fonction de critères tels que les besoins alimentaires fondamentaux, le revenu par habitant et la situation de la balance des paiements.

Remarquons en premier lieu que celle-ci représente la plus grande part de l'aide alimentaire, qu'elle s'est accrue régulièrement depuis les deux dernières décennies, mais à un rythme moindre que la croissance totale des échanges commerciaux de biens alimentaires. Ces deux dernières constatations mettent bien en avant le rôle ambigu de l'aide alimentaire structurelle dans la stimulation des importations de biens alimentaires par les pays en développement.

Différentes critiques sont formulées à l'encontre de l'aide alimentaire, d'autant plus que sa fonction de stimulation des importations alimentaires renforce encore les problèmes soulevés :

- L'aide alimentaire et les importations qui s'en suivent créent une dépendance dans un secteur vital ;
- Elle modifie les modèles de consommation, notamment en direction de produits qui ne peuvent être cultivés localement ; en définitive, elle accroît encore la dépendance à l'égard des agriculteurs et des industries de transformation — les produits pouvant être livrés déjà transformés — localisés dans les pays industrialisés ;
- En induisant un courant d'importations, elle accroît à terme les besoins en devises et pousse donc au développement d'activités exportatrices. Dans le cas des pays en développement, cela concerne le plus souvent les matières premières minières et/ou agricoles dont la formation des prix échappe largement aux pays en développement, alors que les prix évoluent généralement à la baisse ;
- Elle encourage le clientélisme, la corruption, les trafics d'influence, ne profite que rarement aux plus défavorisés, est utilisée comme moyen de pression dans les négociations internationales et développe chez les bénéficiaires une mentalité d'assistés ;
- Mais le plus important est sans doute que l'aide alimentaire constitue non seulement une concurrence déloyale (les agriculteurs des pays industrialisés étant soutenus par les États) à l'égard du secteur agricole et plus particulièrement des petits paysans des pays en développement.

Les enjeux sont considérables : la vitalité du secteur agricole des pays en développement, l'essor de l'industrie locale de transformation des produits agricoles, le pouvoir d'achat des populations rurales, la limitation de l'exode rural, enfin l'articulation entre villes et campagnes, condition d'intégration économique.

Pour les ONG dont la majorité des projets se situent en milieu rural, cette concurrence est lourdement ressentie et de là partent les propositions de réforme de l'aide alimentaire et les pratiques alternatives que certaines ont commencé à mettre en œuvre.

Des progrès ont été enregistrés à divers niveaux.

1.2.1. Niveau du budget global consacré à l'aide alimentaire.

Concernant le niveau du budget global consacré à l'aide alimentaire, les ONG souhaitent tout d'abord maintenir celui-ci à son niveau actuel, ce qui

n'est guère aisé dans la mesure où certains excédents de production agricole, tant en Europe qu'aux tats-Unis, exercent une forte pression à l'accroissement de ce budget.

En Europe, l'accumulation des excédents en céréales, produits laitiers, viande bovine et sucre a poussé les ONG à formuler une série de revendications au moment où la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) est à l'ordre du jour.

Ces revendications concernent l'aide alimentaire mais, au-delà, galemen  l'ensemble des échanges commerciaux de produits alimentaires.

Elles insistent auprès des autorités de la Politique Agricole pour que l'on maîtrise les quantités produites, sans recourir à la solution de l'écoulement massif des surplus sur les marchés du Tiers Monde.

Cela suppose des mesures telles que la diversification agricole, le remplacement des aliments pour bétail importés (manioc, soja, etc.) par des productions européennes, la promotion de produits régionaux et de qualité, l'utilisation de méthodes de production moins coûteuses en intrants chimiques et énergie et plus respectueuses de l'environnement, quitte à ce que cela entraîne une baisse du rendement à l'ha.

Il est évident que ces revendications ne sont point aisées à faire aboutir, mais les ONG ont commencé à développer dans cette perspective des contacts avec les Organisations paysannes de la CEE et du Tiers Monde afin de mieux tenir compte des réalités des agriculteurs et d'accroitre leur pouvoir de pression.

Des succès ont néanmoins été obtenus au niveau de la renégociation de la Convention de l'aide alimentaire qui a abouti le 13 mars 1986 à une quasi-stagnation des montants minima (le total passe de 1612 à 1617 millions de tonnes) alors que certains gouv nements exerçaient une forte pression à la hausse (le Canada en particulier).

1.2.2. Composition et niveau global de l'aide alimentaire.

Concernant la composition de l'aide alimentaire, le souhait est que les produits fournis se rapprochent au mieux du type de produits consommés localement.

Ainsi peut-on considérer comme une amélioration, le glissement opéré au niveau de la CEE en direction d'un accroissement de la part des céréales au détriment de celle du lait.

Ce souci des ONG est une des raisons, parmi bien d'autres certes, de rediscuter la pertinence de l'Opération «FLOOD», reposant sur la fourniture massive à l'Inde de lait en poudre et de butteroil en provenance de la CEE.

Concernant le niveau global de l'aide alimentaire, il reste, surtout pour la CEE, démesuré par rapport aux projets en matière de coopération au développement.

1.2.3. Remplacement de l'aide alimentaire.

Dans l'optique de contribuer progressivement au remplacement de l'aide alimentaire par des programmes favorisant l'autosuffisance alimentaire, une formule qui reste certes ambiguë a été mise sur pied au niveau de la CEE.

Il s'agit de réserver les fonds de contrepartie (engendrés par la vente sur le marché local des biens fournis dans le cadre de l'aide alimentaire) au financement de projets agricoles vivriers.

La logique est alors que le développement de la production locale pourrait en arriver à rendre inutile l'octroi de l'aide.

Dans la pratique cependant, il est évident par ailleurs qu'il ne s'agit pas seulement de produire mais de le faire de façon efficace, rentable et concurrentielle, et donc aussi d'être à même de vendre et de distribuer la production, etc. On en revient donc aux indispensables stratégies alimentaires.

D'autres revendications sont cependant plus fondamentales, notamment celles concernant les actions dites bi- et triangulaires et les actions de substitution.

1.2.4. Actions tri- et biangulaires et actions de substitution.

Les actions *tri-* et *biangulaires* consistent en des apports d'aide alimentaire – et à ce titre financées par le «Nord» – en faveur de zones déficitaires du Sud, avec cependant la particularité d'être achetées dans des zones excédentaires d'un pays voisin (les triangulaires) ou d'une région voisine du même pays (les biangulaires).

Les avantages sont évidents : encouragement aux producteurs des régions d'achat, habitudes alimentaires non altérées dans les zones bénéficiaires, délais raccourcis et coûts diminués, enfin un soutien concret au développement des rapports Sud-Sud et la possibilité d'une plus grande maîtrise de l'opération par les groupes et associations du Sud.

Ces actions posent bien entendu problème pour l'écoulement des excédents. Ceci entraîne que cette alternative est loin d'être généralisable d'autant plus que ce type d'action suppose des moyens organisationnels et logistiques qui font souvent défaut tant au niveau local qu'au niveau de leurs promoteurs dans les pays industrialisés.

Quant aux *actions de substitution*, il s'agit d'opérations venant en réduction de l'aide alimentaire classique et substituant à celle-ci des opérations visant au renforcement de l'autonomie alimentaire.

Elles s'inscrivent dans le cadre des stratégies alimentaires qui visent à réhabiliter les agricultures vivrières locales par des mesures aussi diverses que le soutien à la production, à l'organisation paysanne, à la commercialisation, au stockage, aux possibilités de crédit, aux infrastructures de transport, à l'accès aux intrants, à la formation, aux techniques nouvelles sans oublier la revalorisation du capital foncier *.

Il ne s'agit là que de deux exemples d'alternatives concrètes auxquelles les ONG se sont intéressées, mais il importe surtout de remarquer le processus au travers duquel ces alternatives ont pu être élaborées, à savoir surtout à partir des relations qui se sont établies entre associations du Sud et ONG du Nord.

Les échanges liés à ce type de relations ont amené à d'autres remises en question concernant d'autres aspects de la coopération au développement en général.

Aussi, l'interrogation a-t-elle surgi de savoir si l'on pouvait renforcer l'autosuffisance alimentaire dans les pays du Sud conformément aux orientations prônées dans la politique des stratégies alimentaires sans renforcer également l'autosuffisance dans les autres champs du développement économique, mais aussi culturel.

1.2.5. Gestion d'aides alimentaires par les ONG.

Au niveau européen encore, signalons l'adoption d'une nouvelle ligne au budget de l'aide alimentaire (ligne 951) permettant aux ONG d'obtenir des aides alimentaires directes. Cinq millions d'Écus étaient inscrits en 1986 et les ONG souhaitent obtenir 10 millions en 1987.

1.2.6. Réglementation européenne.

Toujours concernant la CEE, signalons enfin que les discussions, y compris avec le Comité de liaison des ONG, sont engagées en vue de l'adoption d'une nouvelle réglementation en matière d'aide alimentaire. Les ONG veillent bien évidemment à ce que cette réglementation prenne en compte leurs préoccupations en matière d'octroi de l'aide alimentaire.

* Précisons encore que pour l'instant, les ONG ne sont pas autorisées à intervenir dans la mise en œuvre des projets s'inscrivant dans ce cadre.

2. Les réalisations concrètes des ONG s'inscrivant dans le cadre des stratégies alimentaires

2.1. ORIENTATIONS POLITIQUES DES RÉFORMES PROPOSÉES PAR LES ONG.

Les orientations politiques des réformes proposées par les ONG contribuent déjà à éclaircir le sens des actions concrètes entreprises par les ONG. Ce qui n'apparaît cependant pas est l'accent mis par les ONG sur le rôle des organisations paysannes dans les stratégies alimentaires.

En effet, si les stratégies alimentaires supposent l'élaboration de politiques nationales ou régionales appropriées, leur efficacité n'est jamais aussi grande que lorsqu'ont été impliquées les *organisations paysannes locales*, parmi lesquelles se retrouvent des partenaires d'ONG européennes.

Ces groupes, ces associations travaillent, au niveau du village, de la région, à l'amélioration des techniques de production et des possibilités de commercialisation, grâce notamment aux efforts qu'ils ont déployés dans le domaine de leur propre organisation.

Lomé III précise à cet égard qu'il s'agit de «promouvoir une participation active des populations rurales à leur propre développement à travers l'organisation du monde paysan en groupements ainsi qu'une meilleure intégration du paysan dans le circuit économique national et international».

Un autre aspect sur lequel insiste la Convention est l'amélioration de la «productivité rurale notamment par le transfert de technologies appropriées et par une exploitation rationnelle des ressources végétales et animales».

C'est pourquoi les ONG insistent aussi tout particulièrement sur l'appropriation des technologies au sens propre.

La possibilité pour une collectivité de s'approprier réellement les techniques de production suppose qu'elle mette en œuvre des stratégies particulières. Elles concernent le domaine technique proprement dit mais aussi celui de l'organisation et des rapports avec les autres acteurs et les responsables locaux et étrangers, qui pourraient être concernés par les projets et activités que ces associations déploient dans le secteur du développement approprié.

Les technologies appropriées et, de façon plus précise suite à ce que nous venons de clarifier, l'appropriation des techniques par les collectivités permet donc de contribuer aux objectifs généraux des stratégies alimentaires et l'efficacité de la contribution dépend en fait de la maîtrise qu'a pu acquérir l'organisation paysanne locale.

C'est parce que cette maîtrise suppose, dans le chef des organisations paysannes, la mise en place de «stratégies paysannes» particulières que celles-ci nous semblent tout aussi importantes à envisager et à promouvoir que le sont les politiques nationales ou internationales.

La mise en œuvre et l'étude de ces dernières ont d'ailleurs été bien davantage soutenues jusqu'à présent.

Les stratégies alimentaires, les stratégies paysannes, l'appropriation de technologies constituent donc différents éléments d'un ensemble déterminant quant aux possibilités de lutte à long terme contre la faim.

Une meilleure prise en compte de ces éléments dans leur interrelation accroîtrait sans aucun doute grandement l'efficacité des politiques de coopération au développement et des politiques agricoles vivrières.

L'étude des stratégies paysannes dans la perspective des stratégies alimentaires et de la technologie appropriée est cependant malaisée dans la mesure où les premières sont fortement tributaires des situations concrètes particulières où elles opèrent ainsi que des groupes paysans qui en sont à l'origine.

A cette hétérogénéité correspond cependant une richesse inouïe d'expériences sur le terrain.

C'est afin de pouvoir valoriser au maximum les expériences accumulées par ces organisations que certaines ONG estiment prioritaire la création d'un réseau d'organisations de base.

Celui-ci doit permettre le maintien d'un contact réciproque, l'échange d'expériences et la mise en œuvre de stratégies communes.

Comme le signale en effet LECOMTE [4] au sujet de l'aide que les agences d'aide, privées ou publiques, peuvent utilement fournir aux ONG locales, «il est utile qu'elle (l'agence d'aide) consacre une partie de ses moyens à soutenir des réseaux entre ONG, et d'abord entre ONG du même type. Par exemple, un réseau peut mettre en relation entre elles les organisations rurales de base d'un pays ou de plusieurs pays, un autre peut concerner les ONG spécialisées en technologies, etc.

«Ces échanges entre ONG des PVD peuvent apporter à celles-ci des méthodes et des moyens d'actions complémentaires, d'une façon plus efficace que l'apport d'assistants techniques».

LECOMTE précise encore le risque du «monopole des seules ONG d'appui» en matière de communication internationale ; monopole qui freine la communication directe entre «organisations de base».

Une telle approche, si elle se veut effectivement Sud-Sud, doit être envisagée de façon intercontinentale.

Si ceci peut enrichir l'éventail des situations et donc des stratégies possibles, elle peut également être d'un autre apport.

En effet, si le développement économique et social de chaque continent s'enracine dans des conditions propres, celui-ci est cependant largement conditionné par l'évolution du système économique occidental.

Sans doute est-ce pour cette raison que des évolutions comparables peuvent s'observer au niveau local à des dizaines de milliers de kilomètres de distance.

Ainsi, par exemple, le problème, classique pour l'Amérique Latine, de l'accès à la terre pour les petits paysans, était encore récemment totalement inconnu en Afrique.

Mais avec l'effacement du droit coutumier qui garantissait la propriété collective de la terre, et avec l'apparition conjointe d'un marché de la terre, on arrive à une situation où de plus en plus de paysans ont perdu l'accès à la terre [5].

D'autre part, un apport extra-continental peut également se justifier dans certains cas au niveau des solutions apportées et des stratégies déployées par les associations paysannes.

Ainsi par exemple, les modèles d'organisation des associations paysannes latino-américaines pourraient éclairer la recherche de celles d'Afrique en vue d'une plus grande efficacité.

Un dernier — mais non le moindre — aspect propre à l'approche ONG peut être résumé par le concept de «partenariat».

Cette approche privilégie comme acteur dans les PVD l'Organisation Non Gouvernementale locale et non plus l'ONG du Nord, certaines ONG allant jusqu'à la remise en question du «volontaire», version ONG du coopérant.

La coopération passe alors exclusivement par le soutien des programmes mis en œuvre par les Organisations partenaires grâce à l'aide financière de l'ONG du Nord. Cela suppose un accord préalable sur les orientations politiques de l'action entre les deux «partenaires» et permet à l'ONG du Nord de limiter son rôle à celui du contrôle de la bonne utilisation des fonds mis à disposition de l'ONG du Sud.

Dans certains cas, qui supposent cependant une confiance réciproque suffisante, ce contrôle, par l'ONG du Nord, est parfois supprimé pour des raisons de souplesse de l'intervention et de rapidité.

Signalons enfin la difficulté rencontrée par les ONG du Nord pour découvrir des partenaires intéressants.

Ceux-ci peuvent être de taille limitée et d'autant moins connues que leur action est parfois clandestine dans certains États autoritaires.

Par ailleurs, certaines ONG ayant «pignon sur rue» sont aisées à connaître mais peu représentatives des petits paysans.

2.2. LES RÉALISATIONS DES ONG.

De nombreux projets ONG s'inscrivent dans le cadre des stratégies alimentaires nationales et des stratégies telles que nous les avons définies ci-dessus.

Les projets sont aussi variés que nombreux. En voici quelques exemples :

a) *Les six S au Burkina Faso.*

«Six S» signifie «Se Servir de la Saison Sèche en Savane et dans le Sahel». L'idée est de mobiliser les populations durant la saison sèche — au moment où elles disposent de temps libre — afin de lutter contre la sécheresse par diverses activités. Elles vont de la construction de diguettes, de barrages, de hangars de stockage au reboisement et à la formation en passant entre autres par la culture irriguée de légumes.

Six S ne se définit pas comme un projet mais comme une association d'appui à un mouvement de base animé par des collectivités locales.

Celles-ci expriment leurs intentions qui parviennent via la fédération des groupements NAAM de la zone à l'Union des fédérations. A cet échelon, un Comité de réflexion donne son avis au secrétariat chargé de la décision de l'octroi et des modalités de l'aide.

L'intérêt du «projet» réside surtout au niveau de l'organisation de base qu'il représente et de la coordination qu'il permet.

b) *Solidarité paysanne au Kivu.*

Ici encore, c'est l'organisation paysanne à la base qui est favorisée. Mais il importe de rappeler que l'organisation préexistait au soutien des ONG. Partant des premières coopératives qui avaient déjà été mises sur pied grâce à l'initiative locale, les ONG ont financé la possibilité d'étendre le système à d'autres populations.

L'ONG locale, tout en fournissant les moyens et méthodes nécessaires, incite en effet à la constitution de nouvelles coopératives.

L'objectif global est d'assurer l'autosuffisance alimentaire de la population en relançant notamment les cultures vivrières et en améliorant les méthodes de production agricole.

Dès le départ (il y a 4 ans), les paysans ont imaginé de nombreux projets dont certains sont déjà partiellement réalisés : une coopérative qui

s'occupe d'écouler les productions agricoles excédentaires, une coopérative laitière, l'introduction de la traction bovine comme méthode culturale, le reboisement pour lutter contre l'érosion...

c) *Bolivie et Nicaragua.*

L'organisation paysanne est aussi soutenue à des niveaux plus larges : c'est notamment le cas du soutien à la CORACA en Bolivie et à l'UNAG au Nicaragua.

La CORACA est une Organisation socio-économique créée par la Confédération Paysanne ; celle-ci constitue un vaste regroupement de tous les syndicats ruraux qui, peu à peu, s'organisent dans le pays, en se voulant indépendantes tant des Partis que du Gouvernement.

L'UNAG par contre, contribue au développement du monde paysan au Nicaragua en collaboration avec le Gouvernement sandiniste.

d) *Brésil.*

Même effort d'organisation encore au Brésil où les paysans sont confrontés à la perte de leurs terres, mises en culture pour les produits d'exportation.

Auparavant, ils y cultivaient maïs, haricots, riz et manioc, tant pour leur propre consommation que pour celle des citadins.

Là encore sont soutenus la formation des paysans, les échanges entre eux, l'assistance juridique, etc.

Le soutien des ONG concerne aussi le soutien à l'effort productif.

e) *Guinée-Bissau.*

En Guinée-Bissau, ce sont les comités villageois qui bénéficient d'une aide à l'organisation d'un crédit agricole accessible à tous les paysans, dans la Province du Sud de Tombalt.

Cette région productrice de riz est une des seules à produire un surplus pour le marché interne, mais l'accroissement de la production commercialisable suppose un renouvellement du matériel agricole, des facilités de transport, la fourniture d'outils agricoles, des semences et des produits de consommation de base.

Les exemples ici aussi pourraient être multipliés.

Signalons, pour terminer, que les actions réalisées par les ONG, souvent avec le financement de bailleurs de fonds publics et moyennant une concertation entre ONG du Nord, ONG du Sud et autorités administratives, ne concernent que des quantités échangées encore limitées.

L'organisation de «triangulaires» est en effet chose délicate dans la mesure où une concertation suffisante doit contribuer à éviter des problèmes tels que la mise en difficulté d'une région par des achats intempestifs auprès de ses fournisseurs traditionnels.

Néanmoins, si on additionne les quantités échangées dans le cadre de l'ensemble des opérations tri- et triangulaires, le total est loin d'être négligeable. Pour la campagne de 1984-1985 par exemple, les échanges ont concerné, dans l'ensemble des pays du Tiers Monde, quelque 155 000 tonnes, dont plus de la moitié en provenance des pays africains (85 000 tonnes).

Ceci n'a été possible que moyennant l'ouverture de nombreuses brèches, notamment au niveau de la CEE, du PAM (Programme Alimentaire Mondial) et du Gouvernement français. Il s'agit des principaux donateurs mais d'autres sont intervenus de façon secondaire.

La possibilité a également été prévue au niveau du nouveau texte de la Convention d'aide alimentaire.

Parmi les bénéficiaires africains, on retrouve en 1985 le Burkina Faso, le Zaïre, le Niger, le Mali, le Sénégal, le Tchad, le Cameroun et la Mauritanie.

Pour les ONG, les triangulaires constituent un moyen pour minimiser les effets nocifs de l'aide alimentaire classique et pour rendre plus auto-suffisantes des régions entières du Tiers Monde. Elles permettent en outre, grâce à des opérations plus aisément maîtrisables, de promouvoir les initiatives de groupes paysans locaux, chose tout aussi importante pour les ONG dans la perspective décrite plus haut.

NOTES

- [1] Les ONG européennes se sont regroupées dans différents réseaux spécifiques afin de développer des analyses, des stratégies et des pressions politiques en commun.

Citons notamment :

- La campagne européenne pour une autre aide alimentaire ;
- Le Réseau des ONG européennes pour les questions alimentaires et de développement (RONGEAD) :

- Le Comité de Liaison des ONG, organe consultatif officiel auprès des Communautés Européennes, qui a formé un groupe de travail sur les questions alimentaires.
- [2] Le niveau de prix des produits vivriers, leur commercialisation et leur distribution, l'accès aux intrants, les méthodes de production, les conditions foncières, etc.
- [3] Lorsque des groupes de réfugiés ou d'autres groupes de populations vulnérables ont à faire face à des difficultés graves et imprévues résultant de calamités naturelles ou de circonstances exceptionnelles comparables à des calamités naturelles.
- [4] LECOMTE, B. 1986. L'aide par projet. Limites et alternatives. – Paris, OCDE, Études du Centre de Développement, pp. 110-114.
- [5] Comme le rappelle C. BRISSET dans *Le Monde Diplomatique* de septembre 1986.

Séminaire

Original : Français

Stratégies alimentaires et nutritionnelles

Concepts – Objectifs – Pratique

(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)

Actes publiés sous la direction de

R. Delleré & J. J. Symoens

Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)

Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)

pp. 425-430 (1988)

FONDS COMMUN DE CONTREPARTIE DES AIDES ALIMENTAIRES

PAR

J. P. PEETERS *

La création d'un fonds commun n'est pas simplement l'ouverture «d'un compte en banque commun». Cela ne serait qu'un compte supplémentaire qui n'aurait guère plus de chances d'être approvisionné que tout autre.

La création d'un fonds commun doit avoir pour objectif une meilleure gestion de l'aide alimentaire pour en faire un instrument contribuant au développement du pays. Ce n'est donc pas comme il est parfois compris un exercice purement comptable, mais la canalisation d'une ressource actuellement trop souvent marginalisée.

Pour ce faire, une définition claire de la politique gouvernementale en regard de l'utilisation de l'aide alimentaire doit être établie.

En effet, du côté des donateurs, les politiques sont souvent trop différentes pour déterminer une ligne de conduite. Par contre, le receveur est unique et c'est à lui de définir clairement dans quel cadre et de quelle façon il veut utiliser cette ressource. Le choix d'utilisation se limite bien sûr à deux grandes options : une aide alimentaire fournie gratuitement aux populations et une aide échangée contre argent ou services. Cependant, la variété des combinaisons entre ces deux approches étant énorme, il est de la plus haute importance qu'un gouvernement définisse sa ligne de conduite. Sinon, le risque est grand que chaque donateur s'en crée une à sa mesure, auquel cas une approche cohérente s'avère extrêmement difficile sinon impossible. La formule des extrêmes n'étant jamais la meilleure, une solution intermédiaire

* Chef a.i. ; Sous-Division Afrique de l'Ouest, Division de la Gestion des Projets, Programme Alimentaire Mondial, FAO, Via delle Terme di Caracalla, I-00153 Rome (Italie).

peut être trouvée, par exemple du genre priorité à la vente avec cependant fourniture d'aide gratuite aux groupes vulnérables et FFW aux bénéficiaires sans ressources mais capables de travailler. Ceci, encore une fois, n'est qu'un exemple, il existe certainement une foule d'autres combinaisons tenant compte des spécificités de chaque pays. Une fois cette politique arrêtée, il faut aider le Gouvernement à la maintenir et éviter, dans la mesure du possible, que cette politique change d'année en année.

En fonction de la politique choisie par le Gouvernement, une réponse de la part des donateurs doit être définie.

La suite de cette note ne s'applique qu'au cas où le Gouvernement décide de vendre tout ou partie de l'aide qu'il reçoit, donnant ainsi la possibilité d'établir un fonds commun de contrepartie de ces ventes.

Avant la mise en place d'un fonds commun, il s'avère nécessaire de s'assurer que les rôles et fonctions de chacun des acteurs cadre avec la politique en matière d'utilisation de l'aide alimentaire définie par le Gouvernement receveur.

A cet effet, il est nécessaire de définir clairement les fonctions et le rôle de l'organisme d'exécution (en général au Sahel, les offices céréaliers ou commissariats à la sécurité alimentaire).

Ce rôle et ces fonctions peuvent être simplement logistiques. Elles peuvent aussi être plus complexes et aller jusqu'à la régulation des prix aux producteurs avec achats auprès de ces derniers en vue de maintenir un niveau minimum des prix, vente au consommateur avec stabilisation des prix de vente, stock de sécurité, approvisionnement des zones déficitaires, opérations d'urgence avec définition des zones sinistrées et même monopole de toutes les opérations ; achats, vente, gestion, dans les cas de politique céréalière à monopole étatique.

En fonction de la définition du rôle attribué aux différents acteurs, un cadre de gestion budgétaire devra être défini.

A ce stade, il est clair que certains rôles ou fonctions entraînent des bénéfices et d'autres des pertes.

Par exemple, la charge d'opérations d'urgence est coûteuse et non rentable sur le plan budgétaire. Il est donc impératif de bien définir le niveau et surtout la provenance des ressources.

La pratique habituelle dans le Sahel veut que les recettes de l'aide vendue servent à financer les coûts de l'aide d'urgence.

Le problème devient encore plus épique lorsqu'un seul organisme et un seul organe politique sont chargés de l'ensemble de l'aide alimentaire aussi bien de celle destinée à la vente que de celle destinée à la distribution

gratuite. Le principe des vases communicants joue alors parfaitement et le cloisonnement entre les formes d'aide et l'utilisation des ressources devient très difficile.

Souvent également, l'organisme est considéré par l'État comme ayant suffisamment de ressources et ne reçoit plus de subventions pour assurer les charges de ces activités, par essence même déficitaires. Aussi, puise-t-il dans ces activités lucratives pour financer celles qui sont déficitaires pour essayer d'équilibrer son budget.

Ayant affaire à un organisme d'État dont la finalité n'est pas nécessairement la rentabilité, il aura tendance à utiliser ces nouvelles ressources à des fins non prévues. Par ailleurs, l'abondance des apports financiers incite à manquer quelque peu de rigueur dans la gestion (accroissement du personnel, des véhicules, etc.).

Si l'option de la constitution d'un fonds commun est choisie, une des premières mesures permettant son approvisionnement est d'aider à mettre en place la meilleure gestion possible au niveau de l'organisme d'exécution. Il est important pour ce faire qu'une étude soit effectuée et que tous les postes budgétaires soient étudiés en fonction des différents mandats confiés par le Gouvernement à cet organisme.

Trois grands chapitres budgétaires permettent souvent de réaliser des économies importantes :

1. *Le personnel.* — Les salaires en tant que tels ne sont pas les dépenses les plus onéreuses, la mauvaise utilisation ou la sous-utilisation ainsi que le manque de compétence de ce personnel entraînent des pertes financières souvent importantes. En effet, le coût salarial de ce personnel est souvent dérisoire par rapport aux dégâts, dommages, pertes, lenteurs, confusion dans la transmission d'instructions qu'il occasionne. De plus, le manque d'encaissement suffisamment qualifié peut avoir eu pour conséquence que des habitudes néfastes ont été prises et qui sont souvent difficiles à extirper ; essayer de corriger cet état de fait par stages, formations, et autres activités du même genre semble parfois ardu.

Les gouvernements pensent que la solution se trouve dans le changement de direction, mais que peut humainement faire une seule personne laissée à elle-même pour tenir à flot un bateau qui prend eau de toutes parts ?

Un des premiers apports de la part des donateurs est d'aider cette personne à remettre de l'ordre.

Pour ce faire, l'attitude technocratique n'est pas suffisante ; les donateurs doivent accepter d'assumer, parfois, en parfait accord avec la direction, le contrôle indispensable. Il est également inutile de présenter des formules

du genre compression de personnel si les donateurs ne réfléchissent pas, toujours en parfaite collaboration avec la direction, sur les moyens et la présentation de telles mesures en vue d'éviter les risques de troubles sociaux et autres qui ne seront que prétexte à reculade de la part du Gouvernement. En résumé, il faut une approche critique, positive et constructive.

2. *Le transport.* — En vue d'éviter le double emploi, il est impératif qu'un plan de ravitaillement précis et une étude comparative des coûts des différents moyens de transport soient faits. C'est également un des chapitres où les plus grosses pertes sont enregistrées. Trop souvent, des chargements sont orientés vers une direction puis renvoyés dans une autre en passant par la case départ. Trop souvent, la gestion du parc automobile de l'organisation, n'ayant pas de concurrence, abuse de sa situation de monopole.

3. *Magasinage et gestion de magasins.* — Un plan précis de capacité de magasinage doit exister, qui tienne compte des magasins appartenant à l'organisme, des possibilités de location... Une gestion simple, limitant autant que possible la répétition de formulaires, carnets et autres paperasseries doit être mise en place de même qu'une surveillance simple et efficace. Contrairement à ce qu'il est souvent admis, ce n'est pas en multipliant les responsabilités et par là en les diluant qu'on obtient un meilleur résultat. Une mesure efficace pour limiter pertes et déficits consiste à fixer des objectifs du type suivant : cette année, nous acceptons 10% de pertes, l'année suivante 8%, et ainsi de suite. Ceci peut être encouragé par primes, publicité, esprit de compétition et autre.

Il est également important d'aider l'organisme à connaître sa situation. Pour ce faire, et en regard du ou des mandats qui lui sont confiés et des ressources étatiques ou qui lui sont attribuées, le minimum vital est la mise en place des exercices suivants :

1. *Le Plan de ravitaillement annuel* : basé sur bilan fiable des besoins, de la production, des avoirs en magasin et des importations nécessaires, le plan de ravitaillement consiste en une planification de l'utilisation des ressources dans l'espace et le temps ;

2. *Le Budget prévisionnel annuel* : reprendra le coût des achats, transport, importation nécessaire, stockage, etc., cet exercice s'articulant sur le plan de ravitaillement ;

3. *La Comptabilité analytique* : comptabilité établie en cours d'opération par poste budgétaire : frais du personnel, transport (camions, essence, etc.), magasinage, achats, etc., permettant par la suite de faire une étude qui conduira au bilan évaluation ;

4. *Bilan/évaluation* : ce rapport tirant ses conclusions de l'opération terminée, retiendra l'expérience acquise et permettra d'affiner l'opération de l'année suivante.

Du côté des donateurs, il est important de s'assurer de leur désir de participation et de leur motivation en ce qui concerne une gestion rationnelle de l'aide alimentaire.

Il est important qu'ils comprennent et admettent que le Gouvernement bénéficiaire et eux-mêmes ont avantage à participer à cet exercice et qu'il leur faut faire quelques petites concessions. Cependant, et ceci doit être le souci premier si l'on veut vraiment utiliser cette ressource dans l'objectif du développement, il est essentiel de mettre tout en œuvre pour que le plus grand nombre de donateurs participe aux discussions et se sente à l'aise autour de la même table. Pour ce faire, le rôle d'un organisme international peut être crucial : il sera «le seul terrain neutre» en matière d'aide alimentaire, non seulement entre donateurs, mais également entre donateurs et Gouvernement. Ceci suppose d'abord :

- Une connaissance parfaite du pays receveur, de ses problèmes, ses débats, sa politique ;
- Une connaissance des motivations, politiques et surtout procédures de chacun des donateurs.

Ceci en vue de constituer la mosaïque la plus solide possible où chaque pièce trouve sa place et son utilité.

Au départ surtout, l'organisme international doit pouvoir bénéficier de la confiance de tous et un travail important de contacts approfondis doit être fait. Il doit devenir dans cette affaire une sorte de banque de données plus ou moins confidentielles sur la base desquelles il peut présenter des schémas de compromis d'abord entre donateurs et ensuite entre donateurs et Gouvernement.

Il est également important de garder en mémoire qu'il s'agit d'une approche commune de donateurs essentiellement bilatéraux. Ce n'est pas une affaire «onusienne».

S'il est admis qu'un terrain neutre est nécessaire, il faut que chacun des partenaires bilatéraux et le Gouvernement acceptent et comprennent que certaines choses doivent être dites ou faites. La position d'avocat du Gouvernement seul ou des donateurs seuls n'est pas un terrain neutre. Tout ceci suppose imagination, diplomatie, connaissance profonde de l'environnement et disponibilité.

La gestion du fonds.

Habituellement, le fonds fonctionne sous deux signatures, l'une du Gouvernement, l'autre d'un représentant des donateurs : ceci pour un suivi plus aisé et en vue d'assurer une présence physique à certains donateurs non représentés sur place ; par ailleurs ceci permet de gagner du temps. Mais dans ce domaine, à nouveau, la résultante ne peut venir que d'un compromis local.

L'utilisation du fonds.

A nouveau, il faut que chacun y retrouve son intérêt : le Gouvernement receveur d'abord, puis chacun des donateurs. Il faut donc dans la mesure du possible trouver un sujet suffisamment «neutre» qui n'avantage pas trop un donateur par rapport à un autre. Supposons que le fonds vienne en aide à un secteur recevant le support d'un seul donateur et que donc le fonds de contrepartie commun facilite uniquement les investissements de ce seul donateur, il est certain que le consensus sera très difficile.

Un principe général devrait quand même guider la recherche dans l'utilisation de ces fonds si un objectif de développement veut être atteint : l'aide alimentaire doit servir à sa disparition progressive et donc par là être remplacée par l'autosuffisance. L'autosuffisance cependant peut être prise dans le sens le plus large possible : en effet, on peut être autosuffisant par sa propre production agricole, mais également par ses possibilités financières.

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objets – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 431-432 (1988)

DISCUSSION DES COMMUNICATIONS

Communication de D. Van Der Steen

Quatre opinions ont été émises :

1. Il est nécessaire de canaliser les excédents provenant du monde riche surtout, mais provenant aussi à présent de certains pays du Tiers Monde, pour éviter un effondrement des prix qui provoquerait une «démotivation» du producteur et compromettrait les programmes de stratégie alimentaire, programmes auxquels participent les ONG. La Politique Agricole Commune de l'Europe est mise en cause par suite de son action sur l'utilisation des importants excédents vers l'aide alimentaire.

2. *A contrario*, l'opinion a été émise selon laquelle les excédents occidentaux (le Nord) permettent aux pauvres des grandes villes d'avoir accès à un niveau nutritionnel décent. La Banque Mondiale conteste cette opinion.

3. Le voeu a été exprimé que les fédérations d'ONG attirent l'attention de leurs membres sur l'utilité de multiplier les projets visant à l'augmentation directe de la production agricole.

4. M. J.-P. Harroy a souligné combien les ONG sont bien placées pour tenir compte dans leur activité de la nécessité de corriger les blocages politiques, sociaux et économiques qui entravent la réussite des stratégies alimentaires.

Communication de J. P. Peeters

Deux recommandations ont été exprimées par l'assistance :

1. La nécessité d'une coordination des aides et d'un «monitoring» ;
2. La transformation de l'aide à grande échelle en deux types d'aides plus spécifiques : la véritable aide d'urgence pour les groupes vulnérables ; l'aide régulière commercialisable sur les circuits normaux.

Il a également été insisté pour que les fonds de contrepartie génèrent des projets de développement rural.

Des propositions ont été faites pour réduire certains effets négatifs de l'aide alimentaire, en particulier a été exprimé le souhait de voir acheter les produits locaux par les donateurs.

Il reste pourtant que demeure une ambiguïté sur les motivations des donneurs d'aide, motivations qui procèdent à la fois de leurs intérêts et d'un sentiment de solidarité vis-à-vis du Tiers Monde. L'essentiel serait de pouvoir retirer de cette attitude un système d'aide qui soit efficace et productif.

SYNTHÈSE DU SÉMINAIRE

RECOMMANDATIONS

Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens
Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 435-438 (1988)

SYNTHÈSE

Le Séminaire sur les stratégies alimentaires et nutritionnelles organisé par le CTA et l'ARSOM s'est délibérément abstenu de déclarations d'intention et de querelles d'école et s'est inspiré pragmatiquement de l'expérience du terrain. Après les séances d'introduction, deux journées ont été principalement consacrées à l'examen des rapports décrivant les politiques alimentaires et nutritionnelles de neuf pays d'Afrique : d'une part, les quatre États pilotes qui mènent, depuis quelques années, une stratégie alimentaire et nutritionnelle programmée avec l'appui de la Communauté Économique Européenne (le Kenya, le Mali, le Rwanda et la Zambie) ; d'autre part, cinq États qui ont marqué leur intérêt pour ce concept (le Burundi, le Ghana, le Niger, la Tanzanie et le Zaïre).

Les mesures adoptées et les résultats obtenus dans chacun de ces pays ont été exposés par des spécialistes particulièrement qualifiés et ensuite commentés et complétés par les experts nationaux délégués par leur Gouvernement respectif. En outre, des interventions thématiques ont traité de certains aspects spécifiques : recherche, vulgarisation, statistiques, aide alimentaire, systèmes agricoles traditionnels, rôle des organisations non gouvernementales.

a) *Impératifs méthodologiques.*

Tant les auteurs des communications que les intervenants ont insisté sur trois impératifs méthodologiques : la participation du milieu rural, la multidisciplinarité et la continuité.

Participation : la société rurale n'est pas un substrat inerte, soumis passivement aux théories et aux expériences du dehors. Elle est susceptible d'opposer une résistance passive, voire active aux politiques élaborées et appliquées sans elle et parfois contre elle. Sa participation au développement est donc une condition essentielle de réussite.

Multidisciplinarité et continuité : même si les interventions ponctuelles peuvent être temporairement nécessaires, leur impact est généralement limité et de courte durée ; la coordination des interventions sectorielles et la continuité des filières sont indispensables pour obtenir des résultats durables.

b) *Les voies et les moyens.*

Une stratégie est d'abord, comme l'a rappelé Son Excellence l'Ambassadeur S.O. Sy, une définition des voies et moyens ; c'est pourquoi, le Séminaire s'est attaché à explorer successivement les unes et les autres et à identifier les freins à desserrer et les leviers à utiliser. Parmi ces derniers, la motivation des producteurs agricoles est l'un des plus importants. Il faut en effet :

- augmenter leur productivité et leurs revenus ;
- améliorer la qualité de leur vie (santé, éducation, information, culture) de même que leurs relations avec les autorités politiques et administratives et le milieu urbain ;
- diminuer les risques climatiques et économiques pour accroître leur sécurité d'existence.

La poursuite de ces objectifs postule *une approche multidisciplinaire* et un *meilleur usage des moyens disponibles*. Les impératifs nutritionnels devront être pris en compte dans la planification des politiques vivrières. La formation, la recherche, l'adaptation, la diffusion, le contrôle des résultats, formeront une filière continue, en tant qu'éléments indissociables de la voie conduisant au développement ; les circuits d'approvisionnement, de transport, de stockage, de commercialisation et de distribution seront organisés simultanément avec les améliorations techniques. Des mécanismes fiables de stabilisation de prix et de crédit seront mis en place.

Beaucoup d'intervenants ont demandé avec insistance une meilleure coordination des efforts à tous les niveaux :

- entre les États de l'Afrique intertropicale, et plus particulièrement entre ceux qui appartiennent à une même région ; il faut éviter la multiplication d'institutions et d'activités faisant double emploi ;
- entre un État et les agences multilatérales et bilatérales ;
- entre ces agences ;
- entre les institutions, organismes et départements nationaux qui s'occupent du milieu rural ;
- entre le milieu rural et ceux qui l'encadrent et parlent en son nom.

c) *Recommandations* (v. pp. 439-443).

Les recommandations proposées au cours de la dernière séance du Séminaire ont été adaptées en fonction des remarques et suggestions des participants. Elles couvrent la plupart des sujets abordés aux cours des séances de travail :

- Complémentarité entre la recherche, l'application, la diffusion, la formation et le contrôle.
 - 2) recherche et surveillance nutritionnelle ;
 - 3) statistiques ;
 - 6) rapports entre l'encadrement technique et administratif et le milieu encadré ;
 - 8) recherche agronomique.
- Fiabilité de la programmation et bonne coordination entre les interventions.
 - 1) nécessité d'une meilleure coordination des différentes interventions dans les stratégies alimentaires et nutritionnelles ;
 - 4) aide alimentaire ;
 - 5) principes de rentabilité applicables aux programmes de stratégie alimentaire.
- Intégration des impératifs nutritionnels et alimentaires dans une problématique globale du développement.
 - 7) développement rural et activités non agricoles ;
 - 9) prise en considération du rôle de la femme dans les stratégies alimentaires et nutritionnelles.
- Conservation des ressources naturelles.
 - 10) développement et environnement ;
 - 11) ressources en bois.

d) *Autres sujets.*

D'autres sujets ont été abordés au cours du Séminaire sans faire l'objet de recommandations spécifiques. Il s'agit notamment de l'explosion démographique, de l'urbanisation accélérée, de l'importance des systèmes traditionnels de culture et du rôle des Organisations non gouvernementales.

La répercussion d'un accroissement explosif de la population sur l'environnement naturel, la qualité de vie et surtout la sécurité alimentaire ont

été fermement soulignées. Il n'y a pas eu de consensus sur les moyens à employer pour maîtriser l'évolution démographique, mais beaucoup de participants ont reconnu la nécessité d'éviter de trop fortes distorsions entre la courbe des besoins alimentaires et autres, et celle de la capacité de production.

Le gonflement inquiétant des villes et plus spécialement des mégalopoles a été évoqué à diverses reprises en insistant sur le fait que les développements rural et urbain sont inséparables et que la réussite de l'un conditionne la réussite de l'autre.

Un participant a souligné le potentiel productif et les avantages socio-économiques des pratiques agricoles traditionnelles, trop souvent méconnues ou sous-estimées.

Enfin, le rôle des organisations non gouvernementales, leur capacité d'adaptation et leur bonne insertion dans le milieu rural ont été soulignés.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Le Séminaire a travaillé dans un esprit pragmatique et réaliste, en évitant de se réfugier dans les idées générales et d'émettre des voeux irréalisables. Ses conclusions peuvent être synthétisées en trois points :

- Il y a interdépendance entre les stratégies alimentaires et nutritionnelles et d'autres éléments de la problématique générale du développement ;
- La mise en œuvre de ces stratégies exigera des moyens importants mais surtout une plus grande efficacité des interventions et une meilleure coordination entre les participants ;
- Aucun résultat durable ne pourra être atteint sans un dialogue permanent entre les autorités responsables et les groupes ruraux tels qu'ils sont et là où ils sont.

*Séminaire
Stratégies alimentaires et nutritionnelles
Concepts – Objectifs – Pratique
(Bruxelles, 3-7 novembre 1986)
Actes publiés sous la direction de
R. Delleré & J. J. Symoens*

Centre technique de Coopération agricole et rurale (CTA)
Académie royale des Sciences d'Outre-Mer (Bruxelles)
pp. 439-443 (1988)

RECOMMANDATIONS

1. Nécessité d'une meilleure coordination des différentes interventions dans les stratégies nutritionnelles et alimentaires

Les différents programmes et projets de stratégies alimentaires et nutritionnelles mis en œuvre dans les pays en voie de développement se caractérisent par un manque de coordination à plusieurs niveaux :

- a) au niveau des différentes institutions impliquées au sein des pays ;
- b) au niveau des différents bailleurs de fonds intervenant dans un même pays ou une même région.

Le Séminaire a donc recommandé qu'une attention particulière soit accordée au problème de coordination dès la conception des programmes de stratégies alimentaires et nutritionnelles par la mise en place des outils nécessaires pour assurer l'intégration et l'harmonisation des différentes actions d'aide au développement.

Par ailleurs, des dispositions devraient être prises pour encourager les échanges d'expériences entre les pays.

2. Recherche et surveillance nutritionnelles

Étant donné l'incidence d'une bonne connaissance des données de base, toute stratégie alimentaire et nutritionnelle devrait s'appuyer sur une recherche comportant une analyse de la structure démographique, des enquêtes de consommation alimentaire, la détermination de la valeur nutritionnelle des aliments, basée sur l'analyse des denrées locales, et la détermination de l'état nutritionnel des populations, avec une considération particulière des individus et des groupes vulnérables. A cette fin, la création d'institutions de surveillance nutritionnelle utilisant du personnel national, œuvrant selon des méthodes peu coûteuses et travaillant en liaison étroite avec les pouvoirs publics concernés, est vivement recommandée.

3. Statistique

Une stratégie alimentaire suppose l'utilisation cohérente d'un système d'information qui permette de concevoir, suivre, observer et mesurer les divers composants et mécanismes du système alimentaire. L'accès à des données statistiques fiables, actualisées, disponibles en temps opportun, conditionne aussi bien la définition de politiques que le suivi de leur mise en œuvre. Mais les enquêtes statistiques classiques coûtent cher et absorbent des capacités professionnelles rares dans la plupart des pays en voie de développement. Il est recommandé de concevoir des enquêtes légères qui répondent aux différents niveaux d'information nécessaires, d'éviter les doubles emplois et de valoriser toute l'information qui existe dans le pays. Il est également recommandé de bien préparer les enquêtes, y compris leur dépouillement informatique, assurer un traitement rapide de l'information collectée et veiller à ce que les résultats soient largement diffusés. L'information rassemblée devrait porter non seulement sur la production et la consommation, mais aussi sur les prix payés et reçus par les agriculteurs, ainsi que les coûts et les marges bénéficiaires liés à la commercialisation.

4. Aide alimentaire

L'aide alimentaire, si elle n'est pas bien intégrée dans une politique de développement agricole et alimentaire et coordonnée avec les stratégies nutritionnelles, peut avoir certains inconvénients : le changement des habitudes de consommation, la concurrence avec la production agricole locale, voire son découragement, et le report de réformes politiques. L'approche des stratégies alimentaires a permis d'améliorer l'intégration de l'aide alimentaire dans les autres types d'aide au développement rural. Les stratégies alimentaires ont fourni un cadre pour lier la fourniture d'aide alimentaire aux changements des politiques alimentaires. Des efforts ont été faits pour assurer que l'aide alimentaire corresponde aux habitudes alimentaires, notamment en favorisant les échanges entre partenaires africains avec l'appui d'un organisme de coopération (actions triangulaires). Il est recommandé que des efforts soient faits pour mobiliser plus rapidement les aides d'urgence qui doivent couvrir en priorité les besoins des groupes vulnérables.

En ce qui concerne l'aide alimentaire structurelle, celle-ci doit surtout servir à faire le pont entre la mise en œuvre d'une stratégie alimentaire et l'aboutissement de ses effets pour la production agricole. De ce fait, elle peut jouer un rôle complémentaire dans les programmes d'ajustement économi-

que. Il est recommandé que les produits fournis au titre d'aide alimentaire structurelle soient vendus à des prix qui ne perturbent pas les marchés des produits locaux et que les fonds de contrepartie résultant de ces ventes soient affectés à des actions spécifiques dans le cadre de la stratégie alimentaire.

5. Principe de rentabilité appliquée aux programmes de stratégie alimentaire

La mise en œuvre de programmes participant à la stratégie alimentaire est une action de longue haleine impliquant un changement profond des mentalités paysannes. Les effets de ces interventions en milieu rural ne peuvent donc se percevoir qu'à long terme et tout calcul de rentabilité de telles interventions ne peut intervenir qu'au stade du régime de croisière, c'est-à-dire une fois stabilisés tous les éléments qui participent à l'opération. Il est recommandé, lors de l'élaboration de projets destinés à être insérés dans une stratégie alimentaire, de considérer que, les taux de rentabilité financière restant toujours marginaux, d'autres éléments tels que la survie, l'amélioration de la vie ou la situation sociale du monde rural soient pris en compte pour les décisions de financement.

6. Rapports entre l'encadrement technique et administratif et le milieu encadré

L'expérience et les aspirations des producteurs villageois n'ont pas toujours été prises en considération par les structures d'encadrement. Les interventions de celles-ci se caractérisent souvent par une directivité excessive et une sous-estimation de l'intérêt et des potentialités pour la recherche des systèmes traditionnels. Il est recommandé qu'un dialogue permanent s'établisse entre les vulgarisateurs et les producteurs agricoles. Les vœux et suggestions de ceux-ci pourraient ainsi être transmis aux institutions de recherche et de vulgarisation, ainsi qu'aux responsables de la stratégie alimentaire.

7. Développement rural et activités non agricoles

Pour inciter les cultivateurs à accroître leur production vivrière, il faut que les surplus restant après auto-consommation puissent être commercialisés dans des conditions stimulantes, ce qui postule l'existence d'une demande solvable et donc d'un pouvoir d'achat suffisant des consommateurs. Il est recommandé que toute stratégie impliquant une augmentation notable de

production s'accompagne de mesures favorisant la création d'emplois productifs non agricoles, tant dans le milieu rural que dans les agglomérations régionales.

De plus, une bonne commercialisation de la production rurale postule le bon entretien et, si nécessaire, l'extension des réseaux de communication inter-états, interrégionaux et locaux par les moyens les plus appropriés, y compris par des équipes de cantonniers formées sur place.

Enfin, la conservation et le stockage des vivres produits sont un élément important tant de la sécurité alimentaire, que de la promotion des échanges et donc de la motivation des producteurs.

8. Recherche agronomique

La pression démographique implique des changements profonds dans les systèmes de culture, changements dans lesquels la recherche a un rôle important à jouer.

Dans les régions où la pluviosité est un facteur limitant, la recherche doit mettre l'accent sur la rusticité des variétés cultivées, davantage que sur le rendement. Dans les régions où l'environnement est favorable et qui représentent la majorité des terres cultivables, la recherche doit permettre aux plantes cultivées d'exprimer toutes leurs potentialités génétiques.

Il y a donc lieu d'encourager la recherche menée localement et l'adaptation de techniques expérimentées avec succès dans des conditions écologiques comparables. La recherche doit prendre davantage en compte les besoins exprimés par des producteurs. Enfin, les liens entre la recherche, les services de vulgarisation et les organisations d'agriculteurs doivent être renforcés.

9. Prise en considération du rôle de la femme dans les stratégies alimentaires et nutritionnelles

Dans la plupart des pays en voie de développement, les femmes jouent un rôle important dans la mise en œuvre des stratégies alimentaires et nutritionnelles, tant par leurs activités dans le domaine de la production, de la transformation et de la commercialisation que par leurs activités ménagères.

Force est cependant de reconnaître que, malgré toutes les déclarations de principe, les dispositions nécessaires sont rarement prises pour alléger leurs tâches.

Le Séminaire recommande en conséquence que les programmes de stratégies alimentaires et nutritionnelles reconnaissent effectivement et explicitement le rôle des femmes dans la vie rurale en prévoyant des mesures efficaces pour améliorer leurs conditions de travail et leur participation aux décisions.

10. Développement et environnement

Les stratégies alimentaires et nutritionnelles pouvant avoir des effets écologiques négatifs, les facteurs d'environnement doivent être pris en considération lors de l'élaboration et l'exécution des programmes de stratégie.

11. Ressources en bois

Une politique de sauvegarde des ressources en bois se recommande, comportant suivant les conditions locales, une rotation surveillée des coupes, un encouragement à la plantation de bosquets villageois, un plan de reboisement près des lieux de consommation, ainsi que la promotion des méthodes les plus économiques de cuisson. Une telle politique aura un effet important de conservation non seulement des ressources forestières mais aussi des sols, des eaux et, de façon générale, de l'environnement régional.

