**La Régulation des marchés agricoles comme outil de gestion des crises alimentaires au Sahel**

Par

HAMADOU DAOUDA Youssoufou

Université de Tahoua (Niger)

Chercheur associé au LAREfi- Groupe d’Economie du Développement

(Université Montesquieu-Bordeaux IV)

Mail : [yankori2000@yahoo.fr](mailto:yankori2000@yahoo.fr)

Tel : 00227 90 56 00 50 ou 00227 94 72 09 61

**Résumé**

L’objectif de cette communication est de mettre en exergue les problèmes de gouvernance et d’absence de politique de régulation pour expliquer les crises alimentaires au Sahel. Certes, si les aléas climatiques semblent tenir leur place dans l’explication des cycles de crises alimentaires, il n’en demeure pas moins que l’absence de gouvernance alimentaire au niveau national et entre les pays explique également les situations d’insécurité alimentaire et nutritionnelle. Par ailleurs, la résurgence des crises alimentaires dans l’espace sahélien révèle la défaillance des marchés agricoles incapables de faire face à l’importance à la flambée des prix et aux ruptures fréquentes d’approvisionnement.

Nous montrons que seule une mise en cohérence des politiques au Sahel peut permettre de gagner le combat contre la faim. Il faudrait mettre en place des instruments qui offrent un lien fort de cohésion et de solidarité entre pays et garantir une socialisation politique des acteurs concernés. Ceci permettra une meilleure appropriation des enjeux alimentaires et favorisera une mutualisation des expériences entre les pays du Sahel. A terme, de telles mesures de coordination des politiques peuvent contribuer à dynamiser le commerce céréalier intra-régional et lutter efficacement contre l’insécurité alimentaire grâce à une réaffectation plus rapide et efficace des surplus alimentaires entre les pays excédentaires et déficitaires.

**Mots-clés** : gouvernance, insécurité alimentaire, politiques publiques, Sahel.

**Introduction**

Le rythme des répétitions des crises alimentaires est étonnement surprenant au Sahel[[1]](#footnote-1). En l’espace de 10 ans, la région sahélienne a connu 5 crises alimentaires (2002, 2005, 2008, 2010, 2012) alors qu’aucune grande sécheresse de l’ampleur de celle de 1973 ou 1984 ne l’ait touché et que les déficits annuels de production céréalière aient été modérés. L’ampleur des crises a conduit les gouvernements sahéliens et leurs partenaires à s’interroger sur leurs causes et sur les modalités de leur gestion afin d’en tirer les leçons pour améliorer les politiques de sécurité alimentaire (Michiels et al., 2012). Mais en dépit de leur engagement, les crises se succèdent et deviennent de plus en plus dramatiques.

Cette persistance des crises alimentaires est indissociable du rôle des politiques publiques agricoles qui se sont traduites, jusqu’ici, par un vaste mouvement de libéralisation des filières agricoles, la suppression des soutiens à la production, et la privatisation des entreprises publiques de transformation et de commercialisation (Balié et Fouilleux, 2009 ; Breman et al., 1998 ; Heidhues *et alii*, 2004 ; Hibou, 1999 ; Ribier et le Coq, 2007). Il était attendu que le libre jeu du marché, ainsi que les avantages comparatifs détenu par chaque pays permettraient d’assurer la satisfaction des besoins alimentaires des populations. Mais depuis 2008, l’envolée des prix des denrées alimentaires et les émeutes de la faim qu’elle a provoquée dans certains pays sahéliens montrent clairement l’échec des politiques libérales à stabiliser les marchés et à garantir une alimentation saine et durable au Sahel[[2]](#footnote-2).

En effet, la hausse des prix des céréales accroît les difficultés des populations pauvres à accéder à la nourriture dont une part croissante de l’alimentation passe aujourd’hui par le marché (Byerlee et al., 2006 ; Gilbert et Morgan, 2010 ; Michiels et al., 2012). Tant au niveau régional que local, les marchés peinent à garantir l’approvisionnement des pays déficitaires. Même les stratégies d’atténuation des déficiences du marché (ventes à prix modéré, approvisionnement de banques de céréales, opérations de *cash for work*, etc.) semblent être inefficaces face aux crises.

La flambée des prix qui exacerbe les tensions sur les marchés céréaliers fait alors de la crise alimentaire davantage une crise d’accessibilité que de disponibilité. Cette instabilité des prix remet au goût du jour l’opportunité de la régulation des marchés (Poulton et al., 2006 ; Abbott, 2010) pour mieux permettre aux plus vulnérables d’accéder à l’alimentation. Cet article s’inscrit dans cette perspective. Il propose de mettre en cohérence les politiques menées au niveau régional et national de façon à ce qu’elles prennent en charge la question de l’instabilité des prix agricoles, afin d’éviter la répétition des crises alimentaires. Il souligne, en outre, l’importance de rompre avec la doctrine fondée sur la libéralisation des marchés alimentaires, et de s’inscrire davantage dans une politique de stabilisation des prix, d’approvisionnement des marchés et de protection des paysanneries.

Le papier est ainsi structuré comme suit. La première section montre les défaillances de la gouvernance alimentaire, en termes d’inarticulation entre la gouvernance régionale et les politiques nationales et de complexité des dispositifs actuels de prévention et de gestion des crises alimentaires. La deuxième section propose des politiques de stabilisation des prix et des approvisionnements, ainsi que des politiques visant à protéger la paysannerie.

**I. Complexité de la gouvernance alimentaire au Sahel**

Les Etats sahéliens disposent d’un ensemble de politiques et stratégies agricoles, perçues comme un vecteur de croissance et de réduction de la pauvreté (Banque mondiale, 2008 ; CEDEAO, 2008 ; FAO, 2003). Ces politiques se superposent les unes sur les autres, et s’écartent parfois du cadre de référence des politiques régionales. Au niveau local, la multiplicité des acteurs céréaliers (ONG, Société civile, bailleurs de fonds, etc.) et l’enchevêtrement des politiques compliquent la gouvernance alimentaire.

*1. L’inefficacité des politiques agricoles sahéliennes*

L’échec des politiques agricoles libérales des années 80 a favorisé l’émergence d’un discours sur la souveraineté/autosuffisance alimentaire revendiquant une agriculture paysanne (Laroche et Postolle, 2010). La souveraineté alimentaire devient ainsi un cadre de référence des politiques publiques. Au Sénégal par exemple, l’Etat lance la « *Grande offensive agricole pour la nourriture et l’abondanc*e » (GOANA) afin d’assurer l’autosuffisance alimentaire durable du pays. Au Mali, c’est l’initiative riz qui soutient les objectifs du gouvernement à nourrir adéquatement la population. Le Niger adopte l’initiative « 3N » qui sous-tend que les « *Nigériens Nourrissent les Nigériens* ». Ce regain d’intérêt pour les problèmes alimentaires est l’expression d’une forte demande de réappropriation des choix publics en matière de politiques agricoles et alimentaires, par les acteurs publics[[3]](#footnote-3), les organisations socioprofessionnelles et la société civile.

Par ailleurs, les pays du Sahel ont élaboré des lois d’orientation agricole dont le rôle est de promouvoir une agriculture durable garantissant la souveraineté alimentaire. Ils se sont tous aussi engagés dans d’autres politiques et programmes qui visent également une sécurité alimentaire. D’abord à l’échelle continentale où les Etats de l’Union africaine se sont engagés, en 2003, à allouer 10 % de leur budget au développement du secteur agricole afin d’améliorer la productivité et de réduire l’insécurité alimentaire. Ensuite, au niveau régional où la Communauté des Etats de l’Afrique de l’Ouest[[4]](#footnote-4) (CEDEAO) a validé en janvier 2005, son *Agricultural Policy of the Economic Community of West African States* (ECOWAP). Son principal message est de contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à l’éradication de la pauvreté dans les États membres, ainsi qu’à la réduction des inégalités entre les territoires. Enfin au niveau sous-régional, où l’Union des Etats de l’Afrique de l’Ouest (UEMOA)[[5]](#footnote-5) a adopté en 2001 sa politique agricole (PAU) dont le principal objectif est de nourrir les populations et réduire la pauvreté en milieu rural.

Toutefois, si ces politiques agricoles ambitionnent d’assurer une sécurité alimentaire aux populations, elles ne se traduisent ni en objectif quantifié, ni en termes de niveau de reconquête du marché intérieur, c’est-à-dire d’estimation de la part d’auto-approvisionnement qui permettrait de considérer que l’objectif de sécurité alimentaire est atteint. Le poids croissant des contraintes régionales (UEMOA, CEDEAO, etc.) a fortement réduit la marge de manœuvre des politiques agricoles, qui sont, dans la pratique, davantage un outil de libéralisation des marchés qu’un instrument d’intégration agricole. Cette absence d’articulation entre le niveau national et le régional provoque un brouillage sur les priorités réelles en matière de politique agricole. Par exemple, alors que la politique agricole de l’UEMOA n’aborde pas la question du niveau de protection des marchés, les lois d’orientation agricole sahélienne s’autorise une telle pratique. Ainsi, la loi d’orientation agro-sylvo-pastorale du Sénégal (LOASP) précise que « *Chaque fois que nécessaire, l'Etat prend des mesures de protection ou accorde des subventions pour réduire ou supprimer les distorsions dans les échanges économiques extérieurs, au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO* » (Art. 36 de la LOASP). Au Mali, l’article 183 de la Loi d’orientation agricole (LOA) stipule que *« l’État […] prend des mesures appropriées pour protéger les marchés nationaux de produits agricoles ».* Mais ces lois ne précisent pas les modalités et les moyens que les Etats comptent mettre en œuvre pour parvenir à une meilleure protection des marchés.

Par ailleurs, le paysage institutionnel est marqué par un affaiblissement et une perte de légitimité des administrations publiques à mettre en œuvre et piloter des politiques agricoles[[6]](#footnote-6). A titre d’illustration, les ministères de l’agriculture qui disposaient jusqu’alors d’une marge de manœuvre importante quant au choix des mesures et des modalités d’intervention dans le secteur, se voient doublés par les ministères de l’économie et des finances et des services des Présidences dans les négociations et les prises de décision concernant le secteur agricole. Dans ce contexte, les orientations de politique agricole apparaissent peu lisibles, et se caractérisent le plus souvent par l’absence d’une stratégie explicite soutenue par tous les acteurs, par la faible opérationnalité des documents existants et par le faible niveau d’appropriation nationale (Balié et Fouilleux, 2008).

Le Sahel est une région où l’on vit perpétuellement avec les contraintes et les risques (aléas climatiques, enclavement, volatilité des prix, pression sur les ressources naturelles, etc.). Malheureusement, les politiques agricoles ne s’inscrivent pas suffisamment dans une approche d’adaptation aux changements climatiques et aux préoccupations réelles des ménages en termes d’accès à la terre, aux ressources en eau, etc. Elles négligent, de ce fait, les interconnexions complexes entre les différentes composantes du capital naturel et des réalités des communautés vivant dans un paysage où tout est lié. Ces réalités devraient constituer des défis de taille pour les politiques alimentaires sahéliennes. Il s’agissait de prendre en compte les risques de l'agriculture et d’améliorer durablement la résilience des systèmes de production agricole, en mettant l'accent sur la gestion des risques à long terme plutôt que sur une réponse à la crise à court terme.

*2. La complexité des dispositifs actuels de prévention et de gestion des crises alimentaires*

Le Sahel dispose des dispositifs de gestion et de prévention des crises alimentaires qui s’emploient à collecter l’information sur les zones à risque (Système d’alerte précoce) et à suivre l’évolution des prix sur les marchés (Système d’information sur les marchés). En outre, de nombreux organismes régionaux (CILSS, AGRHRMET, etc.), onusiens (FAO, PAM, UNICEF), et des ONG accompagnent les Etats sahéliens dans la définition et la gestion des stratégies d’anticipation et d’atténuation des crises. Leur objectif étant d’apporter des réponses aux contraintes et aux causes structurelles des crises alimentaires, en inscrivant les aides dans une approche de libéralisation des économies céréalières prenant en compte simultanément le déficit de la balance des paiements des Etats et le faible pouvoir d’achat des ménages (OCDE, 2008). Concrètement, cet objectif se traduit par un éventail d’interventions basées sur la préservation du capital productif (fourniture d’aliments bétail, vaccinations, fourniture de semences et d’intrant, s, etc.), l’accès à la nourriture (ventes subventionnées de céréales, approvisionnement de banques de céréales, food for work, etc.) et l’accroissement accroître les revenus ou ressources (activités génératrices de revenus, *food for work* ou *cash for work*, activités agricoles de contre-saison/maraîchage, etc.).

Toutefois, la multiplicité des acteurs questionne parfois l’efficacité des aides et leur rapport avec le fonctionnement des marchés à plusieurs niveaux. D’une part, le fait que plusieurs institutions interviennent à la fois dans la gestion des crises entraîne une confusion des rôles, notamment dans l’élaboration des diagnostics, l’évaluation des besoins, la mobilisation des ressources et l’acheminement de l’assistance alimentaire. Par exemple, les programmes d’aide (*food for work* ou la distribution de vivres, etc.) représentent une composante essentielle de l’approvisionnement céréalier au Sahel, mais force est de reconnaître qu’ils ont des effets limités sur la sécurité alimentaire des populations des zones rurales (Mahadevan et Suardi, 2013). En outre, pendant la crise de 2005 au Niger, de nombreux moyens ont été mobilisés par les ONG et les donateurs pour lutter contre la malnutrition des enfants. Pourtant, cela n’a pas permis de faire reculer la malnutrition chronique qui reste à un niveau dramatiquement élevé. En réalité, au lieu que les interventions s’attaquent aux causes multiples et complexes de la détresse alimentaire des enfants sahéliens (diversification des régimes alimentaires, accès à la santé, éducation nutritionnelle maîtrise de la fécondité, etc.), elles s’attaquent plutôt à ses effets. Or, pour des ménages en crise permanente, l’aide n’apporte des solutions satisfaisantes et durables.

D’autre part, l’ambiguïté dans la fourniture de l’aide perturbe souvent les marchés et affecte les filières locales (Blein et Jeudy, 2007 ; Egg et Michiels, 2007). La crise alimentaire de 2005 au Niger fournit une belle illustration. En effet, alors que le gouvernement et les donateurs ont privilégié la vente à prix modérés, des ONG (MSF, action contre la faim, etc.) et la société civile ont préféré la distribution gratuite de vivres, provoquant un effondrement des prix sur les marchés. Pour les uns, l’aide devrait être utilisée dans une stratégie de développement des économies alimentaires fondées sur un marché libre sans créer d’entorse à la production locale. Pour les autres, l’aide devrait permettre de réguler les marchés en cassant les pratiques spéculatives des commerçants et faciliter ainsi l’accès des plus vulnérables à l’alimentation. Il est donc aisé de s’apercevoir que les relations entre les donateurs et les pays sahéliens sont parfois difficiles. Ces derniers contestent les interventions *tous azimuts* dans la gestion des crises alimentaires. Le plus souvent, leurs actions ne s’inscrivent pas dans une dynamique de développement et de sécurité alimentaire à long terme (Blein et Jeudy, 2007).

Ce constat, qui témoigne surtout de la complexification du jeu des acteurs, montre clairement les limites des dispositifs de gestion de l’aide alimentaire. Pourtant, dès 1990, les pays membres du CILSS ont adopté une Charte de l’aide alimentaire qui a pour objectif d’améliorer la gestion des crises et de gérer ces dernières en cohérence avec la construction d’une sécurité alimentaire. Mais elle n’a jamais réussi à limiter les effets dépressifs de l’aide sur les dynamiques de développement des productions vivrières. De plus, l’usage insuffisamment maîtrisé de l’aide déstabilise les marchés locaux et décourage les producteurs qui tirent essentiellement leurs revenus de la vente des surplus agricoles[[7]](#footnote-7). Finalement, la Charte n’a pas réussi à limiter l’usage de l’aide à des situations précises et d’éviter d’en faire un instrument de promotion des échanges commerciaux.

**II. Mettre en œuvre des politiques de régulation des marchés**

Pour une large majorité de ménages pauvres sahéliens, la crise alimentaire reste avant tout une crise d’accessibilité aux céréales. Une accessibilité d’autant plus accentuée par les approvisionnements extérieurs fortement soumis aux variations des prix. Le cas de l’Office du Niger reste anecdotique. En effet, la zone de l’Office du Niger, considérée comme le grenier à riz de la région, est susceptible d’approvisionner une bonne partie des marchés sahéliens. Pourtant, le Sénégal continue d’importer chaque année environ 800 000 tonnes de riz sur le marché international, sans envisager nécessairement de réorienter son approvisionnement en tournant vers l’Office du Niger (Mali) dans le cadre d’une préférence communautaire[[8]](#footnote-8). Cette rupture des possibilités d’approvisionnement au niveau régional a certainement contribué à aggraver la crise, alors même que les bilans céréaliers laissaient apparaître qu’il existait des excédents de production dans les autres pays sahéliens. La mise en place du Tarif extérieur commun au sein de l’UEMOA était censée accroître les échanges régionaux. Mais les défaillances du marché ont empêché que les avantages liés à la diminution des prix des produits régionaux importés soient répercutés aux consommateurs (Lipchitz et al., 2008). Sans doute, les gouvernements sahéliens réussiront à apporter une réponse rapide et efficace aux situations de crise alimentaire dans le cadre d’une priorité accordée aux approvisionnements régionaux et en stabilisant les prix et les circuits d’approvisionnement.

*1. Apporter une réponse collective dans le cadre de mécanismes de péréquation*

Les périodes de crise alimentaire ne correspondent pas forcément à des sécheresses et déficits céréaliers[[9]](#footnote-9). Par exemple, au cours des années 2000, 6 campagnes agricoles sur 10 ont été déficitaires au Sahel, mais seule celle 2004-2005 a donné lieu à une crise alimentaire sévère. Il arrive parfois même que les productions de céréales restent parfois excédentaires. En 2013 par exemple, la production céréalière au Sahel est estimée à 22,5 millions de tonnes, soit une augmentation de 37 % par rapport à la saison 2011-2012 et 34 % sur la moyenne des 5 dernières années (FAO, 2013 ; RPCA, 2013). Les disponibilités alimentaires moyennes se seraient régulièrement améliorées, malgré une grande diversité de trajectoires selon les pays. Le problème de l’insécurité alimentaire ne se pose plus systématiquement en termes de disponibilité. La crise étant donc davantage liée à une crise d’accessibilité des ménages des zones déficitaires à l’alimentation.

Le défi reste alors d’élaborer des mécanismes de péréquation qui permettent de réaffecter plus rapidement et efficacement les surplus alimentaires vers les zones déficitaires. Cela est d’autant plus plausible dans la mesure où les excédents de production enregistrés dans les pays côtiers (Togo, Bénin, Côte d’Ivoire) sont en mesure d’approvisionner les marchés déficitaires des pays sahéliens enclavés[[10]](#footnote-10) (OCDE, 2012). Mais les mesures que les pays du Sahel pourraient envisager doivent nécessairement être en cohérence avec les objectifs de politique. Ainsi, pour assurer la sécurité alimentaire dans le cadre de la PAU, il revient à mettre en place des instruments simples qui offrent un lien fort de cohésion et de solidarité entre pays. Ces mécanismes peuvent concerner par exemple, la mise en place d’un marché commun de produits céréaliers qui permet d’offrir des mécanismes de stabilisation des prix. Enfin, pour que les paysans participent pleinement à une politique de sécurité alimentaire, il faudrait garantir une socialisation politique des acteurs concernés, c’est-à-dire qu’ils soient associés au débat comme à la mise en œuvre des politiques agricoles. Ce dernier objectif permettra une meilleure appropriation des enjeux alimentaires au Sahel et favorisera une mutualisation des systèmes productifs susceptible d’accroître la connaissance sur les activités agricoles.

Les politiques agricoles sahéliennes doivent s’inscrire davantage dans une analyse des complémentarités des bassins de production et des besoins de consommation qui rechercherait à les exploiter pour non seulement fonder les spécialisations sur des avantages comparatifs, mais aussi créer un véritable marché commun agricole. Ainsi, à l’instar de l’Europe, on peut garantir un prix à l’intérieur de l’espace communautaire, auquel on associe un système d’intervention publique pour réguler les fluctuations conjoncturelles[[11]](#footnote-11). Il reviendra aux Etats d’acheter et de stocker les excès d’offre, puis les remettent au besoin sur les marchés pour rétablir l’équilibre entre l’offre et la demande céréalière globale. La constitution de stocks publics peut servir également à atténuer les effets d’une flambée des prix, d’une chute de la production ou d’une situation de conflit sur les ménages les plus vulnérables dans un contexte régional fortement instable (Ayel et al., 2013).

La régulation de la volatilité des marchés nécessite l’instauration d’un lien fort de cohésion et de solidarité entre pays[[12]](#footnote-12), qui permettra de réaffecter plus rapidement et efficacement les surplus alimentaires entre les pays excédentaires et déficitaires[[13]](#footnote-13). Ce renforcement des réseaux d’échange garantit un meilleur approvisionnement des zones structurellement déficitaires à l’échelle nationale et entre les pays et d’améliorer les revenus des producteurs des régions excédentaires. La proximité géographique et les liens communs de culture alimentaire et sociaux peuvent faciliter une telle initiative, même si, à ce niveau, la capacité des réseaux commerçants à approvisionner les marchés sahéliens dépend de l’évolution du contexte sécuritaire. Ces changements structurels appellent sans doute à une recherche pragmatique de complémentarité entre le marché, l’Etat et les acteurs privés intervenant dans le secteur agricole (Ribier et Le Coq, 2007).

*2. Stabiliser les prix et les mécanismes d’approvisionnement des marchés*

Le mil, le sorgho et le maïs constituent la base alimentaire en milieu rural sahélien. Selon les données de la FAO, le mil représente environ 40 % de l’offre totale au Mali ; 25 % au Burkina Faso, et plus de 70 % au Niger (Tableau 1). Les prix céréaliers sont certes caractérisés par de grandes fluctuations en raison de la saisonnalité du cycle de production. Mais entre avril et octobre, période où la crise alimentaire est plus sévère, on constate généralement une hausse du prix de ces denrées (voir graphique). Les hausses de prix, conjuguées aux défaillances du marché (inégale capacité d’accès à la nourriture, coût de transaction élevé, etc.) contribuent à expliquer largement la résurgence des crises alimentaires et l’existence de poches de malnutrition (Sen, 1981 ; Arezki et Brueckner, 2014 ; Araujo et al., 2012 ; Dawe et Timmer, 2012 ; Minot, 2014). Généralement associées à un effondrement des revenus et des actifs physiques des ménages, elles provoquent également de graves conséquences sur leur bien-être et leur propension à investir[[14]](#footnote-14) (Boussard et al., 2007 ; Filipski et Covarrubias, 2012 ; Wodon et Zaman, 2009).

**Tableau 1 : Production et consommation de céréales (mil, sorgho et maïs) au Sahel en 2012**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Burkina Faso | | | Mali | Niger | Sénégal | | Tchad |
| Production de céréales par pays | 4558495 | | 4698444 | | 5437852 | | 1032050 | 2359000 |
| Production de céréales en % de la production ouest africaine | | 10,4 | | 10,7 | 12,4 | | 2,4 | 5,4 |
| Production de mil en % du total de la production de céréales | | 23,7 | | 37,8 | 71,1 | | 64,1 | 35,9 |
| Offre de mil en kg/capita/année | | 70,3 | | 65,8 | 137,8 | | 56,3 | 59,5 |
| Offre totale de mil en kcal/capita/jour | | 2,7 | | 2,6 | 2,3 | | 2,9 | 2,7 |
| Offre de mil en % de l’offre totale de céréales | | 21 | | 21 | 39 | | 12 | 16 |

Source : FAO, Statistic Division (FAOSTAT) 2012.

Au Sahel, les marchés ne parviennent plus à répondre efficacement aux enjeux de sécurité alimentaire auxquels la région est confrontée. En effet, la présence des Systèmes d’information sur les marchés[[15]](#footnote-15) (SIM) dans les pays sahéliens n’a pas véritablement aux gouvernements de réduire les incertitudes sur les marchés et d’orienter leurs décisions en matière de sécurité alimentaire. L’un des défis alors reste de maîtriser la volatilité des prix des céréales et les mécanismes d’approvisionnement des marchés. En effet, la stabilisation des prix doit permettre de protéger les ménages et les producteurs, mais aussi de garantir un équilibre politique[[16]](#footnote-16) et macroéconomique[[17]](#footnote-17). Pour certains pays importateurs de céréales, l’instabilité peut aussi conduire à des problèmes macroéconomiques se traduisant par un rationnement des importations ou une baisse du taux de change (Galtier, 2012). Le rôle des pouvoirs publics peut être de garantir cette stabilité des prix puisque, de toutes les façons, les marchés des produits de base de base n’obéissent pas aux propriétés théoriques d’efficience (Boussard et al., 2005 ; Newbery et Stiglitz, 1981 ; Tadesse et al., 2014 ; Timmer, 1989, 2010 ; Rajaonarison, 2014). La pertinence d’une telle mesure est de gérer l’un des types de risques auxquels les ménages sont confrontés, à savoir le risque prix, *via* une politique de stabilisation des prix et de la chaîne de l’approvisionnement.

**Figure : Evolution des prix du Maïs et du Mil dans l’espace UEMOA (prix en CFA du sac de 100 kg)**



*Source : BCEAO, 2013*

Premièrement, afin de mieux gérer les risques, le Sahel doit clairement définir une politique de stock de régulation. Il revient aux Etats d’acheter et de stocker les excès d’offre, puis les remettent au besoin sur les marchés pour rétablir l’équilibre entre l’offre et la demande céréalière, notamment pendant les périodes de fortes hausses de prix (voir graphique 1). La prédominance du mil, du maïs et du sorgho dans l’alimentation de base de la plupart des sahéliens facilite la constitution d’un stock de régulation. Cette stratégie devrait être soutenue par l’instauration de mesures aux frontières (subventions à l’importation, fluidité des échanges, etc.) et l’amélioration des performances de marché (limitation des situations d’oligopole, réduction des coûts de transaction, fluidité des échanges, etc.), dans la limite des engagements pris et des marges de manœuvre au sein des accords commerciaux (Ayel et al., 2013). Ces mesures sont d’autant plus compréhensibles que les révolutions vertes accomplies en Europe, en Amérique du Nord et en Asie aient été le résultat d’un ensemble de mesures de soutien à la production agricole (Balié et Fouilleux, 2008 ; Cummings, 2012 ; Cummings et al., 2006 ; Dawe et Timmer, 2012 ; Dorward et al., 2004 ; Felix, 2006 ; Sicular, 1989 ; Timmer, 1989). Or, l’idée d’endogénéiser la stabilité des prix dans les politiques n’est pas pleinement assumée par les pays sahéliens. La CEDEAO a la volonté de mettre en place une politique de régulation, mais peine à définir les instruments qui le permettent à l’échelle régionale.

Deuxièmement, comme cela a été soutenu précédemment, les politiques visant à intensifier le commerce inter-états permettent de stabiliser les prix en compensant les excédents et déficits alimentaires entre pays et entre années. Dans ce cadre, il peut s’avérer utile de garantir un prix à l’intérieur de l’espace sahélien, auquel on associe un système d’intervention publique pour réguler les fluctuations conjoncturelles[[18]](#footnote-18). L’expérience des pays de l’Asie du Sud-Est dans cette optique visant à améliorer la sécurité alimentaire des sahéliens est édifiante (Dawe et Timmer, 2012 ; Timmer, 2000). La politique de stabilisation des prix devra être accompagnée d’un système régional de surveillance des mouvements des prix, notamment pendant les périodes de soudure (c’est-à-dire entre avril et juillet). Cela permettra d’anticiper les hausses et de prendre rapidement des mesures correctives (Araujo et al., 2012 ; Araujo Bonjean et al., 2010).

Enfin, les décideurs politiques doivent veiller à ce que les circuits d’approvisionnement des marchés soient sécurisés, puisque l’instabilité politique et les conflits dans la région accentuent le risque d’insécurité alimentaire (FAO, 2012). Dans le contexte sécuritaire précaire au Sahel, les autorités publiques doivent veiller à ce que les instabilités socio-politiques au Sahel (crise sécuritaire malienne, activités terroristes du mouvement Boko Haram au Nigeria, etc.) n’affectent et ne désorganisent les économies locales et les activités productrices. L’intensification de ces tensions risque de perturber le fonctionnement des marchés vivriers (retrait des commerçants, vol et/ou pillage des marchandises, rackets, etc.).

**Conclusion**

Cet article se positionne par rapport au débat actuel sur la sécurité alimentaire au Sahel. Il y ressort que la lutte contre les crises alimentaires impose un grand défi aux Etats sahéliens. Il s’agit de mettre en œuvre des outils et stratégies d’intervention qui permettent de conduire de véritables politiques de sécurité alimentaire, même si l’hétérogénéité des pays et des trajectoires agricoles exclues d’avoir des actions globales et des perspectives homogènes pour tous les pays du Sahel. Pour y arriver, le papier suggère aux Etats sahéliens d’accorder la priorité aux mécanismes de péréquation alimentaire et aux dispositifs publics de stockage en tant qu’instruments de gestion de la volatilité des prix. La lutte contre les crises alimentaires doit dépasser le seul cadre de l’aide alimentaire d’urgence. Elle nécessite la combinaison d’instruments publics de stabilisation de prix et de gestion des risques, au sein desquels les stocks alimentaires occupent une place centrale.

D’un côté, les mécanismes de péréquation permettent de valoriser les capacités productives en reliant les zones de surplus et les zones de déficit. Cette politique d’intégration des marchés contribue à stabiliser les prix et facilite ainsi l’accès des ménages les plus vulnérables à l’alimentation. Elle rend possible une meilleure exploitation des avantages comparatifs nationaux et régionaux et accroît la valeur informative des prix. Naturellement, il existe des réticences quant à la capacité des Etats à générer plus de bénéfices que de distorsions en intervenant sur les marchés, à la lumière des échecs de nombreuses expériences passées de stockage public de régulation (Anderson, 2012 ; Ayel et al., 2013 ; Drèze et Sen, 1989 ; Townsend, 1977 ; Jayne et al., 2006). Mais le contexte sahélien actuel marqué par une volatilité des prix des denrées alimentaires et des crises alimentaires successives appelle sans doute à renforcer la question des stocks de régulation pour atténuer les risques auxquels les ménages vulnérables sont confrontés.

L’évolution du marché mondial des céréales et la persistance des crises alimentaires au Sahel font plus que jamais de l’approvisionnement alimentaire un enjeu majeur. La sécurisation de l’approvisionnement alimentaire doit aussi constituer une priorité définie par les politiques agricoles. Dans un contexte de forte instabilité des prix mondiaux, les stratégies d’approvisionnement doivent privilégier la valorisation des opportunités offertes par les marchés des pays sahéliens.

Enfin, la réussite des stratégies d’atténuation de l’instabilité des prix et d’approvisionnement des marchés dépend de la détermination et de la capacité de chaque Etat dans leur mise en œuvre. Elle dépend également de l’effectivité de la politique menée, c’est-à-dire de la manière dont les mesures prévues dans le cadre de la politique sont effectivement mise en œuvre par l’Etat, et dont elles sont respectées par les acteurs privés. Elle dépend, pour terminer, de la prévision des acteurs des niveaux de prix, des périodes d’intervention sur les marchés, afin d’être en mesure d’anticiper correctement l’action publique et de se positionner en conséquence.

**Références bibliographiques**

Abbott P., 2010, « Stabilisation Policies in Developing Countries after the 2007-2008 Food Crisis », *Working Party on Agricultural Policies and Markets*, Organisation for Economic Cooperation and Development.

Anderson K., 2012, “Government trade restrictions and international price volatility”, *Global Food Security,* vol. 1, pp. 157-166.

Araujo Bonjean C. ; Combes J-L. 2010, « De la mesure de l'intégration des marchés agricoles dans les pays en développement », *Revue d'économie du développement*, Vol. 24, n°1, pp. 5-20. DOI : 10.3917/edd.241.0005.

Araujo C., Araujo-Bonjean C., Brunelin S., 2012, “Alert at Maradi: Preventing Food Crises by Using Price Signals”, *World Development*, Vol. 40, n° 9, pp. 1882-1894.

Arezki R., Brueckner M, 2014, “Effects on International Food Price Shocks on Political Institutions in Low-Income Countries: Evidence from an International Food Net-Expert Price Index”, *World Development*, vol. 61, September, pp. 142-153.

Ayel G., Beaujeu R., 2013, *Les stocks alimentaires et la régulation de la volatilité des marches en Afrique*, Coll. A Savoir – N°23, Ed. AFD.

Balié J., Fouilleux E., 2008, Enjeux et défis des politiques agricoles communes en Afrique : une mise en perspective européenne. *In* « Libéralisation, processus d’intégration régionale et restructurations agricoles au sud et à l’est, regards croisés », IRD, *Revue Autrepart*, n 46, pp. 157-172.

Banque mondiale, 2018, *L’agriculture au service du développement*, Rapport sur le développement dans le monde, Washington, D.C.

Blein R., Jeudy E., 2007, *La souveraineté alimentaire en Afrique de l’Ouest : des principes à la réalité*, Club du Sahel et de l’Afrique de l’Ouest, OCDE, mars.

Boussard J-M., Delorme H., Fabre P., 2007 « Pratiques et nécessités de la régulation des marchés agricoles », *Notes et Etudes Economiques*, n°27, avril, pp. 31-55.

Boussard J.-M., Gérard F., Piketty M.-G., 2005, Libéraliser l’agriculture mondiale ? Théories, modèles et réalités,Éd. Cirad, Coéd. Cemagref, Ifremer, Inra.

Breman H., Keffing S., 1998, *L’intensification agricole au Sahel*, Ed. Karthala, IER, AB-DLO-DAN-UAW, ISBN : 2-86537-809-8.

Brondeau F., 2009, « Un grenier pour l’Afrique de l’ouest ? Enjeux économiques et perspectives de développement dans les systèmes irrigués de l’Office du Niger (Mali) », *Géocarrefour*, vol. 81, n°1-2, pp. 43-53.

Brooks J., 2014, “Policy coherence and food security: The effects of OECD countries’ agricultural policies” *Food Policy*, vol. 44, February, pp. 88-94.

Byerlee D, Jayne T.S, Myers R J., 2006, “Managing food price risks and instability in a liberalizing market environment: Overview and policy options”, *Food Policy*, vol. 31, n°4, pp. 275-287.

CEDEAO, 2008, *La politique agricole régionale de l’Afrique de l’Ouest : l’ECOWAP. Faire de l’agriculture le levier de l’intégration régionale*, Commission de la CEDEAO.

Cummings R., 2012, “Experience with managing food grains price volatility in Asia”, *Global Food Security*, vol. 1, pp.150-156.

Cummings R., Rashid S, Gulati A, 2006, “Grain Price Stabilization Experiences in Asia: what have we Learned?”, *Food Policy*, vol. 31, pp. 302-312.

Daviron B., Voituriez T, 2003, « Les paradoxes de la longévité du projet de stabilisation des marchés agricoles au XX e siècle : quelques enseignements de la pensée anglo-saxonne », *Économies et Sociétés*, vol. 37, n°9, pp. 1579-1609.

Dawe D., Timmer C.P., 2012, “Why stable food prices are a good thing: lessons from stabilizing rice price in Asia”, *Global Food policy*, vol.1, n°2, pp.127-133.

Dawe, D., 2001, “How Far Down the Path to Free Trade? The Importance of Rice Price Stabilization in Developing Asia”, *Food Policy,* vol. 26, n°2, pp. 163-175.

Dorward A., Kydd, J., Morrison, J., Urey, I., 2004, “A policy agenda for pro-poor agricultural growth”, *World Development*, vol. 32, n°1, pp.73-89.

Dreze J., Sen, A., 1989, *Hunger and Public Action*, Clarendon Press, Oxford.

Egg J., Michiels D., 2007, *Les politiques de prévention et gestion des crises alimentaires*, direction générale de la coopération internationale et du développement, Ministère des affaires étrangères et européennes, République Française, juin, 92 pages.

FAO, 2003, La politique agricole de l’UEMOA : aspects institutionnels et politiques, Agricultural Policy Support Service Policy Assistance Division, FAO, avril.

FAO, 2012, *La crise alimentaire et nutritionnelle du Sahel : L’urgence d’appuyer la résilience des populations vulnérables*, La crise du Sahel 2012, Avril.

FAO, 2013, *The Sahel crisis*, Food and Agriculture Organization, Rome, June, [*http://www.fao.org/crisis/sahel/the-sahel-crisis/en/*](http://www.fao.org/crisis/sahel/the-sahel-crisis/en/)*.*

Felix A. 2006, « Éléments pour une refonte des politiques agricoles en Afrique sub-saharienne », *Afrique contemporaine*, n°217, pp. 159-172.

Filipski M., Covarrubias K., 2012, *Distributional impacts of commodity prices in developing countries*, In: Brooks, J. (Ed.), Agricultural Policies for Poverty Reduction. OECD Publishing, Paris, pp. 61-88.

Galtier F, 2012, *Gérer l’instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement. Une analyse critique des stratégies et des instruments*, Agence française de développement, décembre.

Gérard F, Dury S, Bélières JF, Sadio Keita M, Benoit-Cattin M, 2012, « Comparaison de plusieurs scénarios de lutte contre l'insécurité alimentaire au Mali », *Cahiers Agricultures*, vol. 21, n°5, septembre-octobre.

Gilbert C., Morgan W., 2010, « Food Price Volatility », *Philosophical Transactions of the Royal Society*, vol. 365, n° 1554, pp. 3023-3034.

Headey D., Fan, S., 2008, “Anatomy of a crisis: the causes and consequences of surging food prices”, *Agricultural Economics*, vol. 39, pp. 375-391.

Heidhues F., Atsain A., Nyangito H., Padilla M., Ghersi G., Le vallée J.C., 2004, *Development Strategies and Food and Nutrition Security in Africa. An Assessment*, IFPRI, 2020 Discussion Paper 38, Washington.

Hibou B., 1999, « De la privatisation des économies à la privatisation des États. Une analyse de la formation continue de l’État », in B. Hibou (dir.), *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 398 p.

Jayne T. S., Zulu B., et Nijhoff J. J., 2006, “Stabilizing food markets in Eastern and Southern Africa”, *Food Policy*, vol. 31, n°4, pp. 328–341.

Laroche C., Postole A., 2010, « La souveraineté alimentaire en Afrique est-elle compatible avec les négociations commerciales agricoles à l’OMC ? », *Politique Africaine*, n°119, pp.107-127.

Losch B, Fréguin-Gresh S, White E, 2012, Structural transformation and rural change revisited: challenges for late developing countries in a globalizing world. African Development Forum series. Washington D.C, World Bank, doi: 10.1596/978-0-8213-9512-7.

Losch B. 2008, « La recherche d’une croissance agricole inclusive au cœur de la transition économique africaine », pp. 47-72, *in Défis agricoles africains*, sous la direction de J.C. Dévèze, Agence Française de Développement, Ed. Karthala, 420 pages.

Mahadevan R., Suari S., 2013, “Is there a role for caste and religion in food security policy? A look at rural India”, *Economic Modelling*, vol. 31, March, pp. 58-69.

McKeon N., Watts M., Wolford W., 2004, *Peasant Associations in Theory and Practice*, Working Paper, UNRISD – Project on Civil Society Strategies and Movements for Rural Asset Redistribution and Improved Livelihoods, 109 p.

Michiels D., Egg J., Blein R., 2012, « La répétition des crises alimentaires et nutritionnelles au Niger : la rénovation urgente des politiques de sécurité alimentaire », *Cahiers Agricultures*, vol. 21, n°5, Septembre-octobre, pp. 1-9.

Minot N, 2014, “Food price volatility in Sub-Saharian Africa: Has it increased?”, *Food Policy*, vol. 45, April, pp. 45-56.

OCDE, 2008, *Nouveaux contextes et enjeux de sécurité alimentaire au Sahel et en Afrique de l’Ouest*, Club du Sahel et de l’Afrique de l’Ouest/OCDE, Février.

OCDE, 2012, *Contribution à la réflexion sur l’architecture régionale de la sécurité alimentaire et les priorités d’actions possibles dans le cadre de AGIR - Sahel et Afrique de l’Ouest « Alliance Globale pour l’Initiative Résilience».*

Poulton C., Kydd J., Wiggins S., Dorward A., 2006, “State intervention for food price stabilization in Africa: can it work?”, *Food Policy*, vol. 31, n°4, pp. 342-356.

Rajaonarison H M., 2014, “Food and human security in Sub-Saharan Africa”, *Procedia Environmental Sciences*, vol. 20, May, pp. 377-285.

Ribier V., Le Coq J. F., 2007, « Renforcer les politiques publiques agricoles en Afrique de l’Ouest et du Centre : pourquoi et comment ? », *Notes et Etudes Economiques*, n° 28, septembre, pp. 45-73.

RPCA, 2013, *Food Security and Nutrition in the Sahel and West Africa*, The Food Crisis Prevention Network, April, Paris, [www.food-security.net](http://www.food-security.net)

Sen A., 1981, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Oxford University Press.

Sicular T., 1989, *Food Price Policy in Asia*, Cornell University Press, Ithaca.

Stiglitz J., Newbery D.M.G., 1981*, The Theory of Commodity Price Stabilization: A Study in the Economics of risk*. Clarendon Press, Oxford.

Tadesse G., Algieri B., Kalkuhl M., Von Bran J., 2014, “Drivers and triggers of international food price spikes and volatility”, *Food Policy*, vol. 47, August, pp. 117-128.

Timmer C. Peter, 1989, “Food price policy: the rationale for government intervention*”, Food Policy*, vol. 14, n°1, pp. 17-27.

Timmer C. Peter, 2010, “Reﬂections on food crises past*”, Food Policy*, vol. 35, n°1, pp. 1-11.

Townsend R., 1977, “The eventual failure of price fixing schemes”, *Journal of Economic Theory*, vol. 14, pp. 190-199.

Wodon Q., Zaman, H., 2009, “Higher food prices in sub-Saharan Africa: poverty impact and policy responses”, *World Bank Research Observer*, vol. 25, n°1, pp. 157–176.

Zoundi S. J, 2012. « Agriculture vivrière : les Africains confrontés à des choix controversés de modèles agricoles », *Cahiers agricultures*, vol. 21, n° 5, pp. 366-373, septembre-octobre.

1. Les pays du Sahel les plus régulièrement touchés par l’insécurité alimentaire sont le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal et le Tchad. Ces pays sont regroupés au sein du Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS). La mission principale du CILSS consisté à assurer un développement des productions agricoles régionales pour contribuer à la sécurité alimentaire, et insérer l’économie sahélienne dans une perspective d’intégration régionale et d’insertion croissante dans l’économie mondiale. [↑](#footnote-ref-1)
2. La sécurité alimentaire implique, entre autres choses, de veiller à ce que suffisamment de nourriture soit disponible, et que les gens aient accès à cette nourriture et peuvent se permettre de l'acheter, qu'ils consomment des aliments nutritifs, et que leur consommation puisse résister à des chocs tels que les sécheresses (Brooks, 2014). [↑](#footnote-ref-2)
3. Le sommet du G8 en mai 2012 à Camp David est, par exemple, baptisé « *New Alliance for Food Security and Nutrition* ». En juillet 2012, l’Assemblée des Chefs d’Etat et de gouvernement de l’Union africaine a déclaré l’année 2014 comme l’année de l’Agriculture et de la sécurité alimentaire en Afrique : « *Transforming Africa’s Agriculture : harnessing opportunities for inclusive growth and sustainable development*». [↑](#footnote-ref-3)
4. ECOWAS (Economic Community Of West Africa States) en anglais. [↑](#footnote-ref-4)
5. L’UEMOA compte 8 pays dont 4 sont au Sahel (le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Sénégal). [↑](#footnote-ref-5)
6. En fait, selon Ribier et Le Coq (2007), cet affaiblissement du rôle des États, opéré à partir du début des années 80, s’est généralement accompagnée d’un affaiblissement de leurs administrations, et de l’émergence dans le même temps de nouveaux acteurs au niveau national, à savoir les ONG, les Organisations de producteurs (OP) et la société civile. [↑](#footnote-ref-6)
7. Le découragement est en lien avec la chute des prix induite par la concurrence déloyale des produits issus de l’aide de l’aide alimentaire présents sur les marchés locaux (OCDE, 2008). [↑](#footnote-ref-7)
8. L’office du Niger considéré comme « le grenier à riz » du Mali fait l’objet d’un important projet d’aménagement qui permettra de passer de 700 000 tonnes environ en 2012 à 1,6 millions de tonnes en 2020 (Brondeau, 2009). [↑](#footnote-ref-8)
9. [↑](#footnote-ref-9)
10. Le Niger, le Mali et le Burkina Faso. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ce type d’instrument est déjà appliqué dans la plupart des Etats sahéliens pendant les périodes de soudure (vente de céréales à prix modéré). D’autres instruments comme l’aide directe à la production peuvent être envisagés, mais il reste sont très couteuses dans un contexte sahélien où environ 70 % de la population est paysanne. [↑](#footnote-ref-11)
12. Pendant la crise alimentaire de 2005, et afin d’éviter un effet de contagion, le Burkina Faso et le Nigeria ont fermé leurs frontières pour éviter la sortie des vivres, en violation des accords en matière de libre circulation des marchandises. Ce repli national a probablement contribué à exacerber la tension sur les prix et par conséquent l’intensité de la crise. [↑](#footnote-ref-12)
13. Grâce à leur caractère inclusif, les marchés alimentaires sont accessibles au plus grand nombre. Ils possèdent ainsi un effet de redistribution important, avec un fort potentiel en termes de réduction de la pauvreté et des effets de liaison avec d’autres secteurs d’activités par le développement de la consommation (Losch, 2008). [↑](#footnote-ref-13)
14. Les ménages peuvent être contraints de réduire leur consommation alors que les producteurs peuvent avoir moins d’incitations à investir quand les prix sont instables. [↑](#footnote-ref-14)
15. Les SIM étaient censé réduire les asymétries d’information (réduction du coût de collecte de l’information et de l’incertitude concernant les prix pratiqués sur les marchés éloignés). [↑](#footnote-ref-15)
16. Au Burkina Faso, les émeutes contre la cherté des biens alimentaires ont généré des tensions socio-politiques qui ont ébranlé le pouvoir de Compaoré en 2008. Le scénario a été similaire au Sénégal où la contestation à Dakar avait risqué d’échapper à tout contrôle entre novembre 2007 et décembre 2008. [↑](#footnote-ref-16)
17. Newbery et Stiglitz (1981) soutiennent que « *There are some significant macroeconomic benefits that might be derived from price stabilization* » (Newbery et Stiglitz, 1981: 441). [↑](#footnote-ref-17)
18. Des mesures telles que *la vente de céréales à prix modéré* est utilisée dans plusieurs Etats sahéliens, mais uniquement pendant les périodes de soudure. Il est important d’envisager d’autres instruments comme l’aide directe à la production même si elle peut s’avérer très couteuse dans un contexte sahélien où environ 70 % de la population est paysanne. [↑](#footnote-ref-18)