

CHAPTER 6

SOME TECHNOLOGICAL, INSTITUTIONAL, AND POLITICAL OPTIONS TO IMPROVE FOOD SECURITY

SOME TECHNOLOGICAL, INSTITUTIONAL AND POLITICAL OPTIONS TO IMPROVE FOOD SECURITY

Michel Benoit-Cattin and Kako Nubukpo, Economists at Cirad in Montpellier

A. Summary Note^{*}

Food security is defined by the World Bank and the FAO (1995) as “the capacity to access at any time nutritious, quality food for a healthy, active life through income or production.” Whatever level the household or country is at, food security depends on the technical capacity to provide a stable, constant supply, on one hand, and the economic capacity to earn income to buy what one does not produce, on the other.

From the standpoint of aggregate country-wide trends, food needs increase quantitatively as the number of consumers grows, and food needs diversify as their income and urbanization improves. In West Africa, as in all of Sub-Saharan Africa, since the demographic transition has only just begun, the rural population continues to grow, despite a rapid rural exodus and hence an increasing rate of urbanization. Moreover, the AIDs epidemic constantly calls into question the social and economic coherence of the demographic structure, which complicates expectations even more and is an additional factor for insecurity.

Faced with these common challenges, the countries have diversified geographic, agro-ecological, historical and economic contexts, which are reflected by different food security problems and thus by different combinations of conceivable options.

The purpose of the technological options examined is to improve the productivity and resiliency of production systems through water management, mechanization, varietal improvement, agricultural conservation measures, an integrated approach and integration of farming and post-harvest.

The institutional options that encourage these technical changes are in a new so-called structural post-adjustment context characterized by government disengagement, decentralization and privatization. New management of natural resources by new local authorities is being instituted with new rules for access to resources (land, water, forests, roads). Peasant organizations are being set up to take charge of upstream, downstream, credit... It is important to ensure their viability with a suitable legal framework, financing method and training.

We must henceforth count on the private sector for supplies (seeds, fertilizers, pesticides and tools) and food imports. As for the producer organizations, this sector must be assured a stimulating regulatory and financial context as well as an appropriate professional context.

All these institutional processes raise questions of efficacy and equity, which must be evaluated by comparative approaches.

Suitable banking laws are necessary to promote viable financial institutions, whether traditional agricultural or development banks to sustain private investment or micro-financing institutions to reduce poverty.

^{*} Original summary was written in English.

The institutional options proposed require ad hoc legislative and regulatory frameworks. The countries in the region will have an interest in coordinating to learn from each other's experiences and harmonize their rules as much as possible.

Some public investment options are mentioned for infrastructures: irrigation, electrification, transportation, commerce, storage, export, market places and industrial zones.

The importance of public services is emphasized in terms of information and communication technologies (ICT), research, education and health.

The combination of these large groups of options in each national context constitutes a policy of food security. This food policy itself is closely linked to other sectorial and economic policies. The selection and development of the options presented requires a combination of options in each country adapted to its agro-ecological and economic situation and strong coordination and harmonization between countries. All countries are concerned with regional integration policies and are involved in international negotiations with various partners (EU, WTO). It is important to improve the information bases and the capacities for analysis and negotiation in each country and their regional organizations.

All this can be envisaged and effective only within a context of good governance, provided that peace and security are ensured in the sub-region.

QUELQUES OPTIONS TECHNOLOGIQUES, INSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES POUR AMÉLIORER LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Michel Benoit-Cattin et Kako Nubukpo, économistes du Cirad à Montpellier

B. Résumé

La sécurité alimentaire se définit, selon la Banque Mondiale et la FAO (1995), comme « la capacité d'accéder à tout moment, au moyen du revenu ou de la production, à des aliments nutritifs et de qualité, pour une vie saine et active ». Que ce soit au niveau des ménages ou des pays, la sécurité alimentaire dépend, d'une part, de la capacité technique à s'auto-provisionner de façon stable et durable et, d'autre part, de la capacité économique à obtenir des revenus pour acheter ce qu'on ne produit pas.

D'un point de vue tendanciel agrégé au niveau d'un pays, les besoins alimentaires augmentent quantitativement avec l'accroissement du nombre de consommateurs et se diversifient avec l'amélioration de leurs revenus et leur urbanisation. En Afrique de l'Ouest comme dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, la transition démographique n'étant qu'amorcée, les populations rurales continuent à croître malgré un exode rural rapide et donc un taux d'urbanisation croissant. Par ailleurs l'épidémie de Sida remet en cause, et de façon durable, la cohérence sociale et économique des structures démographiques ce qui complique encore les anticipations et est un facteur supplémentaire d'insécurité.

Face à ces défis communs, les pays ont des contextes géographiques, agro écologiques, historiques et économiques diversifiés qui se traduisent par différentes problématiques de sécurité alimentaire et donc par différentes combinaisons d'options envisageables.

Les options technologiques examinées visent à améliorer la productivité et la résilience des systèmes productifs par la maîtrise de l'eau, la mécanisation, l'amélioration variétale, l'agriculture de conservation, la lutte intégrée, l'intégration de l'élevage et le post récolte.

Les options institutionnelles susceptibles de favoriser ces changements techniques se situent dans un nouveau contexte dit de post ajustement structurel caractérisé par le désengagement des Etats, la décentralisation et la privatisation. Une nouvelle gestion des ressources naturelles par de nouvelles autorités locales se met en place avec de nouvelles règles d'accès aux ressources (foncier, eau, forêts, parcours). Des organisations paysannes sont promues devant prendre en charge l'amont, l'aval, le crédit... Il importe de s'assurer de leur viabilité par un cadre juridique et un mode de financement adaptés et par de la formation.

On doit désormais compter sur le secteur privé pour les approvisionnements (semences, engrais, pesticides et outils) et pour les importations alimentaires. Il faut, comme pour les organisations de producteurs, assurer à ce secteur un cadre réglementaire et financier incitatif ainsi qu'un cadre professionnel adapté.

Tous ces processus institutionnels posent des questions d'efficacité et d'équité à évaluer par des approches comparatives.

Des lois bancaires adaptées sont nécessaires pour la promotion d'institutions financières viables que ce soient des banques classiques agricoles ou de développement pour soutenir les investissements privés ou des institutions de micro-finance pour la réduction de la pauvreté.

Les options institutionnelles proposées requièrent des cadres législatifs et réglementaires ad hoc. Les pays de la région auront intérêt à se coordonner pour tirer parti des expériences des uns ou des autres et pour harmoniser leurs règles autant que possible.

Certaines options d'investissements publics sont mentionnées concernant les infrastructures : irrigation, électrification, transport, commerce, stockage, export, places de marchés, zones industrielles.

L'importance des services publics est soulignée en matière de communication (TIC), recherche, éducation et santé.

C'est la combinaison des ces grands groupes d'options faite dans chaque contexte national qui constitue une politique de sécurité alimentaire. Cette politique alimentaire est elle même fortement articulée avec d'autres politiques sectorielles et économiques. La sélection et la mise en œuvre des options présentées nécessite au sein de chaque pays une combinaison d'options adaptée à sa situation agro-écologique et économique et entre pays une forte coordination et harmonisation. Tous les pays sont concernés par des politiques d'intégration régionale et sont impliqués dans des négociations internationales avec divers partenaires (UE, OMC). Il importe d'améliorer les bases d'information et les capacités d'analyse et de négociation au niveau de chaque pays et de leurs organisations régionales.

Tout cela ne peut être envisagé et efficace que dans un contexte de bonne gouvernance, sous condition que la paix et la sécurité soient assurées dans la sous-région.

QUELQUES OPTIONS TECHNOLOGIQUES, INSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES POUR AMÉLIORER LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE.

Michel Benoit-Cattin et Kako Nubukpo, économistes du Cirad à Montpellier

C. Document d'information

La sécurité alimentaire se définit, selon la Banque Mondiale et la FAO (1995), comme « la capacité d'accéder à tout moment, au moyen du revenu ou de la production, à des aliments nutritifs et de qualité, pour une vie saine et active ». Que ce soit au niveau des ménages ou des pays, la sécurité alimentaire dépend, d'une part, de la capacité technique à s'auto-provisionner de façon stable et durable et, d'autre part, de la capacité économique à obtenir des revenus pour acheter ce qu'on ne produit pas.

Le défi alimentaire vient de ce que les ressources d'origine agricole sont saisonnières, aléatoires et dispersées dans l'espace alors que les besoins individuels sont quotidiens et constants avec des exigences de diversité et de qualité croissantes avec les revenus et l'urbanisation. L'ajustement entre besoins et ressources passe par du stockage, de la transformation et des échanges marchands plus ou moins proches. Cet ajustement est à rechercher de façon structurelle tout en se préoccupant de sa réalisation conjoncturelle face à des chocs plus ou moins prévisibles. Au niveau des ménages des revenus instables et/ou des productions vivrières aléatoires établissent les liens entre pauvreté et insécurité alimentaire. La réduction de la pauvreté passe certainement par la réduction de l'insécurité alimentaire et réciproquement mais ces deux objectifs ne se confondent pas quant aux voies et moyens pour les atteindre. Nous nous centrons ici sur la réduction de l'insécurité alimentaire avec sa composante nutritionnelle.

D'un point de vue tendanciel agrégé au niveau d'un pays, les besoins alimentaires augmentent quantitativement avec l'accroissement du nombre de consommateurs et se diversifient avec l'amélioration de leurs revenus et leur urbanisation.

Les voies et moyens pour réduire l'insécurité alimentaire au niveau des pays comme des ménages ont déjà été proposés à maintes occasions dans des documents internationaux comme nationaux. Les préconisations faites, les options proposées ou les orientations prises concernent soit le domaine technique agricole, soit des mesures à caractère institutionnel, soit des orientations de politiques soit des priorités d'investissements. Le plus souvent ces propositions ont un caractère assez général, passe partout, alors que les différentes perspectives (techniques, institutionnelles, politiques) sont insuffisamment articulées. Parfois elles sont présentées de façon très ponctuelle, à partir d'une expérience locale analysée d'un point de vue technique ou institutionnel.

Nous nous proposons de reprendre l'essentiel de ces propositions en termes d'options en les organisant et argumentant par référence au contexte ouest-africain et en insistant au besoin sur les conditions de mise en œuvre et sur les questions à la recherche. En général les options ne sont pas des alternatives exclusives les unes des autres mais bien plus des propositions synergiques. Leur sélection, leur hiérarchisation n'est pas évidente et ne peut s'envisager que par rapport à un contexte donné.

Par rapport à ce contexte on rappellera qu'en Afrique de l'Ouest comme dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, la transition démographique n'étant qu'amorcée, les populations rurales continuent à croître malgré un exode rural rapide et donc un taux d'urbanisation croissant. Par ailleurs l'épidémie de Sida remet en cause, et de façon durable, la cohérence sociale et économique des structures démographiques ce qui complique encore les anticipations et est un facteur supplémentaire d'insécurité.

Face à ces défis communs, les pays ont des contextes géographiques, agro écologiques, historiques et économiques diversifiés qui se traduisent par différentes problématiques de sécurité alimentaire et donc par différentes combinaisons d'options envisageables. Nous examinerons successivement les options technologiques envisageables, les options institutionnelles susceptibles de les favoriser ainsi que certaines options d'investissements publics. On considèrera que c'est la combinaison des ces trois grands groupes d'options faite dans chaque contexte national qui constitue une politique de sécurité alimentaire. Cette politique alimentaire est elle même fortement articulée avec d'autres politiques sectorielles et économiques que ce soit au niveau des pays ou de la sous-région. Cette intrication pose des problèmes de mise en œuvre et d'autres questions à la recherche.

Des références techniques à enrichir

Dans tous les cas, en Afrique de l'Ouest, pour réduire l'insécurité alimentaire structurelle comme conjoncturelle, il importe en premier d'augmenter le niveau et la régularité du disponible en produits alimentaires.

Pour ce faire, les systèmes de production devraient être plus productifs et plus résilients alors que les ressources en sols et en eau qu'ils valorisent deviennent de plus en plus limitantes ne serait ce que du fait de l'augmentation de la population rurale. Soumises à une pression croissante, ces ressources tendent à se dégrader.

Si les climats sont un facteur permanent d'instabilité des productions et donc d'insécurité alimentaire, le réchauffement climatique global annoncé introduit une incertitude supplémentaire nouvelle.

D'un point de vue agro-écologique on peut distinguer au moins trois grandes zones essentiellement liées à la pluviométrie : la zone sahélienne au nord, en bordure du désert, la zone forestière au sud, en bordure de l'océan et la zone soudano-sahélienne, ou de savanes, entre les deux.

La zone sahélienne est essentiellement pastorale et dégage un surplus d'animaux, de lait et de produits de cueillette mais est tributaire des sécheresses. La sécurité alimentaire des ménages dépend d'une certaine production céréalière locale, de la taille et de la productivité de leur troupeau et des cours des produits animaux et des céréales sur les marchés locaux. La zone forestière produit sans trop d'irrégularités du riz et du maïs ainsi que des racines, tubercules et plantains et peut exporter certaines productions pérennes (cacao, café, hévéa etc) dont les revenus dépendent de cours mondiaux instables ; dans l'ensemble, la sécurité alimentaire y est normalement assez bien assurée par les productions locales et par les revenus disponibles. Le nord de la zone soudano-sahélienne dépend principalement des céréales sèches, mil et sorgho, essentiellement tributaires d'une pluviométrie aléatoire, l'insécurité alimentaire des ménages ruraux y sera plus élevée pour ceux qui n'ont pas de revenus provenant de l'élevage ou de la migration. Plus au sud la sécurité est mieux établie car des excédents de maïs et sorgho peuvent être dégagés et parfois complétés par une production de coton (ou d'arachide) dont les revenus fluctuent de plus en plus avec des cours mondiaux instables et orientés à la baisse.

Une des premières options techniques pour augmenter et stabiliser la production agricole est dans les différentes écologies *la maîtrise de l'eau*. Dans la sous-région celle ci est assez peu développée et concerne en premier lieu quelques grands aménagements hydro agricoles (dans la vallée du Sénégal et dans le delta intérieur du Niger). Dans les aménagements existants des progrès techniques significatifs sont encore envisageables tant en termes d'intensification que de diversification. Une option lourde concerne l'extension de ces aménagements, alors que la maintenance et la réhabilitation des aménagements existants est déjà une charge importante. Une autre option, à la portée potentielle plus importante concerne les bas fonds, qu'ils soient en zone de savanes ou de forêts. Dans tous les cas de maîtrise de l'eau, priorité a été donnée à la culture du riz. D'autres options de cultures alternatives ou complémentaires pourraient être examinées.

Pour ce qui est de l'amélioration de l'efficacité et de la productivité du travail agricole il est important de réhabiliter la promotion de *la traction animale* que ce soit pour la culture ou pour les transports des intrants, des produits et des personnes. Essentiellement pour des facilités de financement, celle-ci a été davantage liée à la promotion fortement encadrée des cultures de rente (coton et arachide) qu'au développement des cultures alimentaires. La même remarque pourrait être faite pour le recours aux engrais et aux semences améliorées.

De façon plus classique, *la mise au point et la diffusion de variétés améliorées* reste la base de l'amélioration de la productivité, de la rusticité et de la qualité des productions agricoles. Cependant, les diagnostics agronomiques conduits in situ montrent qu'avant le potentiel des variétés cultivées (traditionnelles ou améliorées) c'est le disponible en eau, la fertilité des sols, la maîtrise des adventices qui sont les facteurs limitants. Les travaux d'amélioration variétale doivent néanmoins se poursuivre et le recours aux biotechnologies peut être envisagé sans surestimer leur impact potentiel.

En effet les potentiels des espèces améliorées ne pourront s'exprimer de façon durable que si les sols, de plus en plus rares et sollicités, sont exploités de façon moins minière, plus durable. L'augmentation des surfaces cultivées, simplement due à la croissance démographique, se fait pour une grande part et de plus en plus par un raccourcissement des durées de jachère. La reconstitution de la fertilité minérale et organique des sols s'en trouve de plus en plus mal assurée. L'enjeu est d'identifier, de mettre au point et de diffuser des techniques que l'on désignera de façon générique d'*agriculture de conservation* composante fondamentale d'une gestion durable des ressources naturelles. La gamme des techniques est large et concerne l'aménagement des sols par des diguettes de pierre, des bandes herbeuses, l'introduction d'arbres améliorateurs conduits en haie, en parc ou dans des jachères, la pratique du semis sous couverture végétale, etc. De nombreuses actions plus ou moins ponctuelles ont été conduites par la recherche et par de nombreuses ONG et devraient servir de base pour des actions de recherche développement de plus grande envergure à même de changer de façon significative les pratiques des paysans de la région.

Au cœur de ces pratiques il importe de reconsidérer le rôle des ligneux et des animaux. Plus particulièrement *l'élevage* joue un rôle clé dans les agricultures de savanes que ce soit pour la traction, les transferts de fertilité, la préservation de la matière organique mais aussi dans l'alimentation et dans la sécurisation des revenus des paysans. L'élevage, en particulier celui des gros ruminants, permet un transfert « horizontal » de fertilité entre les zones pâturées des villages et les zones cultivées ce qui permet de maintenir voire d'améliorer leur productivité en synergie avec les autres pratiques d'agriculture de conservation. La vente de petits ruminants permet à celui qui en possède de faire face à un besoin imprévu d'argent (maladie, obligation sociale) sans compromettre ses réserves alimentaires par des ventes ou ses capacités productives en hypothéquant ses terres ou son équipement.

Pour sécuriser les récoltes mais aussi pour préserver les sols et l'eau et protéger la santé des producteurs et des consommateurs les pratiques de *gestion intégrée des maladies et parasites* doivent continuer à être mises au point et diffusées : les dégâts sont mieux maîtrisés alors qu'on réduit l'utilisation de pesticides et donc leurs effets nocifs sur les hommes et l'environnement.

De façon complémentaire l'amélioration des techniques post récolte est à même de réduire les pertes mais aussi d'améliorer la qualité des produits. Ces techniques concernent le stockage, la première transformation et le conditionnement des produits.

Pour terminer cette évocation des options techniques envisageables pour réduire l'insécurité alimentaire et nutritionnelle on insistera sur la nécessité de tirer parti des innovations paysannes. À partir des options évoquées et d'autres, les paysans ont su innover et il importe de repérer ces innovations, d'évaluer leur efficacité, de comprendre les facteurs influant sur leur mise en œuvre pour stimuler leur diffusion. De ce point de vue, des recherches pluridisciplinaires de type « systèmes de production » participatives sont à réhabiliter et promouvoir.

La mise au point, la promotion et la diffusion de ces différentes options techniques impliquent certaines innovations institutionnelles préalables ou synergiques.

De nouveaux arrangements institutionnels à promouvoir

Le contexte actuel de post ajustement structurel se caractérise par un désengagement des Etats, par la décentralisation et par la privatisation.

La décentralisation ouvre en particulier de nouvelles perspectives en matière de gestion du foncier et des ressources naturelles. Les possibilités techniques de gains de productivité évoqués ci-dessus requièrent pour être durables une *sécurisation dans l'accès au foncier et aux autres ressources*. Cette sécurisation nécessite souvent un nouveau cadre législatif et réglementaire et passe par des politiques publiques négociées entre les nouvelles autorités locales promues par la décentralisation et les groupes sociaux concernés dûment organisés. Dans la sous-région, les déclarations d'intention politiques dans ces domaines ont été fortes et renouvelées mais les actions de mise en œuvre restent assez limitées. Pour les États qui ont initié des mesures comme pour ceux qui demeurent attentistes, il importe d'analyser les conditions de mise en œuvre de ces politiques ainsi que leurs effets que ce soit en termes d'efficacité comme d'équité. Ceci permettra certains réajustements dans la formulation des options et dans les préconisations de mise en œuvre.

Dans les déclarations de politique, dans les actions de certains bailleurs et de nombreuses ONG, beaucoup d'espoirs sont mis dans *les organisations de producteurs* plus particulièrement pour compenser les défaillances des États et des marchés. On a compté sur les organisations de producteurs pour distribuer les intrants, collecter les produits, garantir les crédits. Des expériences de gestion de stocks céréaliers ont été réalisées. Cependant, en premier lieu, pour que ces organisations soient viables, pour limiter les comportements opportunistes de court terme, il importe de leur proposer un statut juridique adapté, de mettre au point des modes de financement durables (cotisations et taxes para fiscales) et de former leurs membres et leurs cadres.

Ici aussi, il importe de conduire des analyses comparatives sur les conditions de la promotion et de la conduite des organisations de producteurs ainsi que sur leur impact en termes d'efficacité et d'équité.

Le processus de privatisation de l'agriculture concerne également son amont et son aval. Pour l'amont, la privatisation de *la fabrication et de la distribution des semences* pose des problèmes d'accès liés à leur brevetabilité notamment lorsque des biotechnologies sont mises en œuvre. Dans ce domaine, la recherche publique (nationale et internationale) a une responsabilité et un rôle clé à jouer pour limiter les processus d'exclusion des plus démunis.

Toujours pour l'amont, la privatisation a montré ses limites que ce soit pour *l'approvisionnement en engrais* ou pour *la fourniture de crédits*. Face à ces deux incomplétudes de marchés, les pouvoirs publics en synergie avec les organisations de producteurs et le secteur privé concerné ont un rôle à jouer.

En matière de crédits les défaillances des banques publiques spécialisées dans le financement de l'agriculture n'ont pas été compensées par les institutions dites de micro-finance. L'agriculture est une activité trop risquée pour susciter une offre de crédit à moyen et long terme, que ce soit par les banques commerciales ou par les systèmes financiers décentralisés (sauf si ceux-ci sont effectivement contrôlés par des paysans). La *micro-finance* est davantage efficace pour permettre un accès rapide à de petits financements pour des ménages pauvres en difficulté ; de plus étant liée à la promotion d'activités génératrices de revenus elle leur permet de rembourser leurs dettes et ainsi de sortir d'une spirale difficultés financières (plus ou moins accidentelle) — difficultés alimentaires — endettement etc. La micro finance peut donc jouer un rôle significatif dans la réduction de l'insécurité alimentaire conjoncturelle.

Dans tous les cas la micro-finance a besoin pour s'épanouir sans trop de risques pour les emprunteurs comme pour les prêteurs d'un cadre législatif comme cela est déjà réalisé dans le cadre de l'Umoa (loi « Parmec »)

Pour ce qui est de la privatisation de l'aval, la tendance serait à l'intégration des producteurs par le commerce et par les entreprises de transformation, celles-ci prenant la place des sociétés et offices publics combattus par l'ajustement structurel. Ces relations contractuelles peuvent contribuer à réduire les risques de marchés pour les producteurs mais elles ne sont pas sans risques de domination d'où la nécessité d'un *contrôle par les pouvoirs publics* en partenariat avec les organisations professionnelles.

Une autre voie de régulation de ces processus d'intégration à caractère oligopolistique est de promouvoir des « marchés contestables ». L'existence d'un *marché libre et performant* à côté des secteurs intégrés est un puissant moyen de les contrôler, de prévenir certaines imperfections de marchés. Le producteur comme le consommateur ayant le choix entre un secteur intégré et un secteur concurrentiel, cela limite les risques d'imperfection de chacun des secteurs. La promotion de tels marchés passe par la mise en place de structures matérielles et de systèmes d'informations.

La privatisation de l'amont comme de l'aval passe par l'émergence ou le renforcement de certaines professions (commerçants, transporteurs, transformateurs). Leur promotion et leur structuration sont à envisager en phase et sur les mêmes principes que celles des organisations de producteurs.

Les mêmes analyses comparatives sur les conditions de mise en œuvre des mesures correspondantes et sur leurs impacts en termes d'efficacité et d'équité seraient à promouvoir.

La promotion des options institutionnelles comme celle des options techniques implique souvent des dépenses publiques plus ou moins importantes que ce soit en termes d'investissements ou de fonctionnement de services publics.

Relancer des investissements publics fondamentaux

La mise en œuvre des options techniques et institutionnelles évoquées ci-dessus implique la relance de toute une gamme d'investissements publics dans le domaine des infrastructures et des services publics. Pour l'économiste de tels investissements exercent un effet positif sur la croissance économique en augmentant le stock de capital de l'économie ainsi que la productivité marginale des facteurs de production alors que leur mise en œuvre a des effets d'entraînement sur l'ensemble de l'économie par l'ensemble des activités qu'ils impliquent et par la dépense des revenus distribués.

La réhabilitation et l'extension des grands *systèmes irrigués* reste le principal investissement dans les infrastructures spécifiquement agricoles. Dans aucun pays au monde de tels investissements ne trouvent une justification exclusivement agricole. Leur intérêt économique direct peut venir de la fourniture d'énergie hydro-électrique ou s'inscrire dans une politique de « grands travaux ». Ils peuvent également se justifier par des considérations d'aménagement du territoire ou de souveraineté alimentaire.

Les infrastructures contribuant le plus aux performances du système agro alimentaire sont certainement celles de *transport*, routes, voies ferrées et fluviales. Elles permettent à la fois de réduire le coût des intrants agricoles et le coût de la circulation des produits. Il est évident qu'elles contribuent plus ou moins directement à toutes sortes d'activités économiques non directement liées au système agro-alimentaire.

Les *infrastructures commerciales* (stockage, export, places de marchés) sont synergiques des précédentes et liées aux infrastructures industrielles (zones franches etc). Elles peuvent être un domaine privilégié pour le partenariat public privé de plus en plus souvent invoqué. En effet, dans un contexte de raréfaction des sources de financement public, le partenariat « public-privé » est plus que jamais requis pour financer les investissements en infrastructures en Afrique de l'Ouest. À cet égard, les réflexions devraient se poursuivre en vue de mobiliser les ressources oisives dont dispose le secteur bancaire ouest-

africain francophone. En particulier, il conviendrait d'imaginer un mécanisme idoine de garantie permettant de transformer les emplois courts en ressources de long terme.

La bonne information de tous les acteurs privés intervenant dans le système agro-alimentaire comme dans le reste de l'économie implique des investissements importants dans le domaine des technologies de *l'information et de la communication*, dans ce domaine également le partenariat public privé est indispensable.

Si on cherche à évaluer l'impact des investissements on se souviendra de l'existence d'effets de seuil dans la relation existant entre investissements publics et croissance, qui expliquent la diversité d'impact de ces investissements dans les pays ouest-africains. Par ailleurs, l'effet attendu sur la croissance et la réduction de l'insécurité alimentaire des investissements en infrastructure dépend également du mode de financement des dépenses publiques. Par exemple, si les investissements publics sont financés par une hausse des impôts directs et une réduction de l'épargne privée, l'impact net sur la croissance peut être négatif, en dépit d'un effet positif sur la productivité marginale du capital.

Pour ce qui est des investissements dans les services publics contribuant directement aux performances et à la durabilité de l'agriculture on mentionnera *la recherche agronomique et la santé animale ; l'éducation et la santé humaine*, relèvent d'autres politiques sectorielles mais contribuent certainement à la réduction de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

L'évocation des grandes options de dépenses publiques amène à évoquer les options de politiques elles mêmes tributaires de la situation de chaque pays, de son passé et de son insertion régionale et internationale.

Les options politiques

Nous avons déjà défini la politique de sécurité alimentaire comme une combinaison d'options techniques, institutionnelles et de dépenses publiques. L'examen de ces différents groupes d'options nous a amené à évoquer des options politiques plus générales quant aux relations public privé, ou des options de politique agricole prenant en considération les productions non alimentaires, ou encore des options de politique économique (rôle et financements des investissements), ou des options de politique d'aménagement du territoire (grands aménagements) ou des options de politique sectorielle (éducation, santé).

Dans tous ces domaines, on se souvient que dans les années soixante les oppositions idéologiques et politiques entre les nouveaux États indépendants ont pu être fortes ce qui ne les a pas empêchés de passer par les mêmes grandes phases de développement pour arriver aujourd'hui à des formulations de politiques assez homogènes malgré des situations diversifiées.

La diversité agro-écologique de la sous-région a déjà été évoquée, de façon complémentaire, du point de vue de *la diversité géographique et économique*, trois groupes de pays peuvent être mis en évidence en Afrique de l'Ouest. Il s'agit :

- du groupe des pays dits « côtiers » ;
- du groupe des pays dits « sahéliens » ;
- de l'ensemble des autres pays que l'on qualifiera d'intermédiaires.

Face à cette diversité, combinée avec une diversité agro-écologique, il semble peu pertinent de vouloir identifier des ensembles de préconisations techniques, institutionnelles ou économiques avec des priorités standard.

Pour les pays côtiers d'une part les ressources halieutiques et la grande disponibilité en tubercules tendent à combler assez aisément les éventuels déficits céréaliers et d'autre part leur accès maritime aux marchés internationaux leur permet de s'approvisionner au moindre coût ce qui a par ailleurs

l'inconvénient de concurrencer leurs productions nationales. En revanche, les pays sahéliens sont davantage protégés de la concurrence extérieure par leur éloignement des grands ports et par des routes déficientes mais ils ont assez peu d'alternative en cas de déficit céréalier et l'importation de céréales représente, la plupart du temps, la seule option à court terme, option coûteuse quand elle n'est pas prise en charge par l'aide internationale. Pour les pays intermédiaires, toute généralisation paraît difficile au delà du fait qu'ils tendent plutôt à cumuler les handicaps des pays côtiers et sahéliens que sont la précarité de la production nationale et la forte concurrence extérieure.

Par ailleurs, la provenance des devises joue un rôle crucial dans l'atteinte de la sécurité alimentaire des populations. Lorsque les devises proviennent d'une activité non agricole comme l'exploitation minière (uranium au Niger, phosphate au Togo et au Sénégal, or au Ghana et au Mali...), l'impact positif sur la sécurité alimentaire est patent, notamment par le canal des importations alimentaires aisément financées par les devises issues de l'exportation de produits miniers. En revanche, lorsque les devises proviennent de cultures de rente (cacao en Côte d'Ivoire, coton au Burkina et au Mali, arachide au Sénégal...), il se pose la question de l'éventuel arbitrage entre pratique de cultures vivrières et celle de cultures de rente, et donc le problème de l'allocation optimale des terres et de la force de travail agricole. Il convient néanmoins de relativiser la portée d'un tel arbitrage, du fait notamment de la mise en évidence dans certaines régions, de l'existence d'effets externes positifs de cultures de rente comme le coton sur la production vivrière.

En tout état de cause, il est préférable pour un pays de disposer de devises suffisantes pour pallier un éventuel déficit alimentaire en son sein. Dans le cas des pays de l'UEMOA⁴², du fait de la centralisation des réserves de change, la question paraît moins cruciale, la solidarité communautaire jouant un rôle d'assurance vis-à-vis d'un éventuel manque de devises pour un pays en proie à un déficit alimentaire. Cependant, pour les autres pays de l'Afrique de l'Ouest, la nécessité de disposer de devises suffisantes à moyen terme pour assurer les importations alimentaires en cas de déficit interne est incontournable. Cet élément de différenciation institutionnelle devrait être pris en compte dans la conception de programmes de réalisation de la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest, au même titre que les spécificités agro-écologiques.

Au delà de leur diversité agro-écologique, géographique et économique, les pays de l'Afrique de l'Ouest ont en commun d'avoir connu les mêmes *grandes phases de développement* depuis plus d'un demi siècle. Certes, ils ont été colonisés par deux grandes métropoles, la France et l'Angleterre auxquelles il faudrait ajouter le Portugal ; certes durant la guerre froide, ils ont pu opter pour tel ou tel camp, y compris celui des non alignés, mais avec le recul on peut dégager quelques traits communs qui ont marqué les esprits et les comportements des paysans, des cadres administratifs, des opérateurs privés, des experts et des scientifiques.

Tout d'abord, à la mise en valeur des territoires promue par les puissances coloniales (chacune à sa façon) a succédé une première période de développement administré (de style socialiste ou capitaliste) sous le contrôle direct des nouveaux États indépendants. Ces modèles de développement ont pu parfois être performants pour l'agriculture d'exportation, même s'ils ont été à l'origine de déséquilibres macroéconomiques cumulatifs, provenant d'ailleurs plus de la faible qualité de la gouvernance que de l'inadaptation des modèles. De fait, ils ont tous été remis en cause dans les années 80 par des politiques dites d'ajustement structurel, dont l'objectif principal était de corriger les déséquilibres macroéconomiques. Dans ce contexte dominé par le « consensus de Washington » des mesures institutionnelles et économiques assez radicales ont été mises en œuvre comme « conditionnalités », avec des résultats controversés. La réussite de ces politiques sera d'autant plus grande que ces dernières auront

⁴² Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, regroupant huit pays : Bénin, Burkina, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo.

tenu compte des spécificités des pays, ce qui n'a pas toujours été le cas, du fait de solutions « taille unique » souvent proposées aux pays ouest-africains.

Aujourd'hui, le contexte ouest-africain peut être caractérisé par des ambitions politiques communes énoncées au plan régional (renforcement de l'intégration régionale, lancement du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)), et par l'effort d'adaptation aux nouvelles règles du commerce international dans le cadre, d'une part, des relations UE/ACP et, d'autre part, des négociations en cours à l'OMC s'inscrivant dans le cycle de Doha. Il convient également de mentionner la prise en compte de protocoles et agréments commerciaux mais aussi environnementaux internationaux.

Ainsi, au niveau de l'UEMOA, la mise en place d'une politique agricole commune est une initiative potentiellement fructueuse, à condition pour les États de dépasser le stade des déclarations d'intention et de consentir les abandons de souveraineté indispensables au succès des initiatives et institutions supranationales. De même, les autres États ouest-africains devraient se doter de mécanismes de coordination au plan agricole, à l'instar de ceux qui ont été mis en place au plan monétaire dans l'optique de la création en 2004, d'une deuxième zone monétaire en Afrique de l'Ouest, préalable à l'unification monétaire de toute l'Afrique de l'Ouest prévue en 2005.

Les États ouest-africains francophones se sont dotés dans le cadre de l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA), d'une monnaie et d'une politique monétaire commune, dont la principale difficulté est de répondre aux chocs asymétriques auxquels les pays de la zone peuvent être confrontés. La perte de degrés de liberté pour les gouvernants des pays de l'Union en termes monétaires se double depuis peu au plan budgétaire, du respect strict des critères de convergence initiés au niveau de l'UEMOA. Ceci complique l'utilisation à des fins contracycliques, de politiques économiques dont la logique régionale tend à être de plus en plus marquée.

Par ailleurs, au niveau de l'ensemble du continent africain, dans le cadre du NEPAD, une attention soutenue est portée à l'agriculture, notamment à ses infrastructures physiques, organisationnelles et institutionnelles indispensables à la réalisation dans un délai raisonnable, de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté. La « revue des pairs », mécanisme de surveillance multilatérale proposé dans le souci d'avoir un droit de regard sur la qualité de la gouvernance des dirigeants d'un pays par leurs « pairs » des autres pays africains, devrait contribuer à accroître les effets bénéfiques attendus des initiatives prises dans le cadre du NEPAD.

Au plan des négociations internationales, l'esprit et le contenu de l'accord de Cotonou entre l'Union Européenne (UE) et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), permettent d'anticiper l'accroissement de la concurrence entre les pays ACP et les autres pays en développement, pour l'accès au marché européen. En particulier, l'initiative « tout sauf les armes » et le système de préférences généralisées (SPG) mis au point par l'Union Européenne rendent de fait caduc l'essentiel du dispositif d'accès privilégié au marché européen par les pays ACP, hérité des accords de Lomé. Il paraît urgent d'évaluer le manque à gagner en termes de recettes d'exportation pour les pays ouest-africains, dans la mesure où ces recettes contribuent au financement des importations alimentaires.

Enfin, on ne pourra pas faire l'économie de l'étude du degré de compatibilité des règles actuelles du commerce mondial, dont la faible équité a été dénoncée par certains pays africains à la cinquième conférence ministérielle de l'OMC à Cancun en septembre 2003, avec les impératifs de réalisation de la sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté aux plans national et sous-régional. En particulier, la baisse généralisée des droits de douane à l'importation risque, outre la baisse attendue des recettes douanières, d'exacerber la concurrence qu'exercent les produits alimentaires importés vis-à-vis de la production agricole ouest-africaine. De même, la mise en place de normes sanitaires et environnementales, dans le cadre des protocoles récents (Kyoto,...) peut servir de barrière à l'entrée de produits de l'Afrique de l'Ouest dont la certification et la traçabilité ne seraient pas conformes aux normes en vigueur.

Dans l'ensemble les convergences sont indéniables quant à la formulation des grandes orientations de politiques et dans la perception des contraintes externes qui pèsent sur elles. La gamme des options politiques n'en est pas pour autant limitée si on intègre dans leur explicitation les spécificités agro-écologiques, géographiques, historiques, démographiques, économiques et monétaires que nous avons évoquées.

En matière de sécurité alimentaire, s'il y a des tendances lourdes, c'est au niveau des comportements économiques et sociaux élémentaires qu'elles peuvent se trouver.

Chaque individu, chaque ménage, chaque pays est exposé à un certain niveau d'insécurité alimentaire et en a sa propre perception. L'anticipation et la couverture des risques ainsi perçus passent par des politiques publiques négociées pour répartir les rôles entre l'État, les marchés et les organisations civiles.

Ainsi, dans l'analyse du fonctionnement des marchés agricoles dans les pays ouest-africains il convient de dépasser l'antinomie marché-État et de lui substituer une vision complémentaire de ces deux institutions incluant les organisations civiles. Par ailleurs, les politiques de sécurité alimentaire devraient mieux tenir compte des relations existant entre politique alimentaire au sens strict et politique agricole, notamment quant à la contribution des cultures de rente à l'accroissement de la sécurité alimentaire. Ces politiques devraient s'inscrire dans un schéma d'aménagement équilibré des territoires nationaux.

De même, les politiques de croissance, notamment budgétaire et monétaire, ne devraient pas être en contradiction avec les objectifs de réduction de l'insécurité alimentaire.

À cet égard, les États ouest-africains devraient mettre en place au plan régional, des initiatives de croissance, au plan national une meilleure politique de répartition de la richesse, ainsi que des mécanismes de coordination favorisant l'accroissement de l'offre vivrière et la réalisation de la sécurité alimentaire des populations.

Dans l'ensemble des situations ouest-africaines, la réduction de l'insécurité alimentaire reste probablement le critère majeur et efficace d'appréciation de la pertinence et de l'efficacité des politiques de développement mises en œuvre et de la gouvernance globale. D'un point de vue structurel, en tendance, l'amélioration de la capacité d'un pays à couvrir ses besoins alimentaires par sa production ou par des importations apparaît de façon agrégée dans l'évolution de la structure de sa balance extérieure et plus particulièrement dans l'évolution du solde de la balance commerciale agricole. D'un point de vue conjoncturel, l'amélioration de la capacité à faire face à des sécheresses ou à des inondations ou à des invasions parasitaires se traduit par une meilleure anticipation des problèmes et de leur ampleur réelle et par un recours réduit à l'aide alimentaire.

Conclusions

Pour relever le défi de la sécurité alimentaire auquel sont confrontées les économies ouest-africaines, un renforcement des capacités s'impose à différents niveaux : les gouvernements, les élus, les organisations civiles et la communauté scientifique. De nombreuses contraintes devraient être prises en compte à cet égard. Au niveau des pays, la diversité écologique déjà évoquée se combine avec une diversité économique et géographique. Certains pays sont enclavés, d'autres ont une façade maritime, certains sont agro-exportateurs, d'autres ont des revenus extérieurs non agricoles, certains appartiennent à la zone franc, d'autres non. On comprend que leurs niveaux de départ ne seront pas les mêmes ainsi que les moyens pour mettre en œuvre les options précédemment présentées.

Les options institutionnelles proposées requièrent des *cadres législatifs et réglementaires* ad hoc. Les pays de la région auront intérêt à se coordonner pour tirer parti des expériences des uns ou des autres et pour harmoniser leurs règles autant que possible.

Par ailleurs les pays ont en commun d'être concernés par des politiques d'intégration régionale et d'être impliqués dans des négociations internationales avec divers partenaires (UE, OMC).

Dans ce contexte, il importe d'améliorer les bases d'information et les capacités d'analyse et de négociation au niveau de chaque pays et de leurs organisations régionales.

Le caractère déterminant de l'intégration régionale vis-à-vis de la sécurité alimentaire peut être illustré par le cas du maïs produit en surplus dans certaines zones et qui a des difficultés pour atteindre les zones déficitaires vus les coûts de transport, les entraves publiques et privées à la circulation des camions etc.

La sélection et la mise en œuvre des options présentées nécessite au sein de chaque pays une combinaison d'options adaptée à sa situation agro-écologique et économique et entre pays une forte coordination et harmonisation. Tout cela ne peut être envisagé et efficace que dans un contexte de bonne gouvernance, sous condition que la paix et la sécurité soient assurées dans la sous-région.

Pour de nombreux points, dans les quatre domaines abordés, des travaux de recherche agronomique comme économiques sont nécessaires au sein de réseaux régionaux.