

Note sur la crise alimentaire en cours au Sahel

F. Galtier, CIRAD, 14/02/2012

galtier@cirad.fr

Cette note vise à donner quelques éléments de diagnostic de la crise alimentaire en cours dans la région du Sahel. Elle vise aussi à montrer que la réponse classique aux crises alimentaires (aide d'urgence sous forme de transferts ciblés et de programmes nutritionnels) doit être complétée *ex ante* par des mesures visant à limiter la hausse des prix et *ex post* par des programmes de recapitalisation des ménages.

1. Diagnostic de la crise

1.1. Les prix vont-ils continuer à monter ?

Les analyses de la situation alimentaire actuelle dans les pays du Sahel mettent en évidence un étonnant paradoxe (FAO WFP 2011 ; RPCA 2011 ; CILSS FAO PAM FEWSNET 2012). *D'une part, les récoltes sont présentées comme presque normales malgré l'existence de poches de déficit.* Pour les pays membres du CILSS, les récoltes seraient seulement 2% en dessous de la moyenne des cinq dernières années. Pour l'Afrique de l'Ouest dans son ensemble, elles seraient 4% au dessus de la moyenne des cinq dernières années (FAO WFP 2011). *D'autre part, les prix ont fortement augmenté pour atteindre des niveaux très supérieurs à la moyenne des cinq dernières années* dans les pays de la zone sahélienne (prix supérieurs de 77% à Bamako, de 72% à Ouagadougou et de 54% à Maradi), mais aussi, dans une moindre mesure, dans les pays côtiers (prix supérieurs de 62% à Tamale, de 48% à Malanville et de 18% à Kano) (FAO WFP 2011). Le contraste apparent entre évolution de la production et évolution des prix est particulièrement patent pour le Mali où des prix très élevés coexistent actuellement avec une production qui serait excédentaire de 550000 tonnes par rapport aux besoins (FAO PAM FEWSNET 2012).

Ce paradoxe peut être expliqué de deux manières. La première consiste à faire confiance aux données de production. Les prix seraient alors déconnectés des fondamentaux du fait de pratiques spéculatives (rétenion de stocks par les producteurs et les commerçants), de mouvements de panique des consommateurs (qui, craignant une pénurie, constitueraient des stocks de précaution) et des interventions visant à reconstituer les stocks publics. La seconde explication consiste à faire confiance aux prix. Les données de production seraient alors trop optimistes. Cette surévaluation de la production pourrait s'expliquer par des difficultés d'ordre technique ou par la volonté de mettre en évidence le succès des plans de relance de la production céréalière (plans mis en place dans de nombreux pays depuis la crise de 2008).

Selon l'interprétation retenue, le diagnostic de la crise est plus ou moins rassurant ou alarmiste concernant l'évolution des prix au cours des prochains mois. Si on retient la première explication, les hausses de prix seront modérées car le commerce régional et la mise en marché des stocks joueront le rôle de frein. Si, en revanche, on retient la seconde explication, alors les prix vont continuer à augmenter inexorablement pour atteindre des niveaux extrêmes pendant la période de soudure (avril – octobre 2012). Un autre facteur jouant en faveur de la hausse des prix réside dans l'existence d'obstacles au commerce

régional : décisions de certains pays de restreindre leurs exportations, taxes informelles prélevées par les douaniers, problèmes d'insécurité au nord du Nigeria (Boko Haram) et du Mali.

Ceci explique sans doute que les différentes organisations régionales ou internationales et les ONG ne soient pas totalement unanimes dans le diagnostic qu'elles font de la crise. Notons qu'il semble que le diagnostic a évolué au cours du temps pour prendre une tonalité de plus en plus alarmiste (ECHO 2012 ; WFP 2012 b).

Au jour d'aujourd'hui, personne ne peut prédire comment les prix vont évoluer au cours des prochains mois. Les importations de maïs en provenance des pays côtiers permettront peut être de tempérer la hausse des prix du mil, du sorgho et du maïs dans les pays sahéliens.

Néanmoins, deux éléments nous donnent à penser qu'*il existe un risque élevé que les prix continuent d'augmenter au cours des prochains mois pour atteindre des niveaux extrêmes pendant la période de soudure*. Le premier est lié à la saisonnalité qui veut que les prix baissent au moment des récoltes puis augmentent progressivement (du fait des coûts de stockage) jusqu'à l'arrivée des nouvelles récoltes. Or, nous ne sommes que trois mois après les récoltes : nous avons donc neuf mois de hausse potentielle devant nous. Le deuxième facteur d'inquiétude est lié au niveau élevé du prix du riz sur les marchés internationaux. Lors de la crise de 2005, le prix du riz importé avait servi de plafond pour les prix du mil, du sorgho et du maïs. Mais ce plafond est beaucoup plus élevé aujourd'hui que ce qu'il était en 2005.

Le cas du Mali permet d'illustrer ces deux facteurs d'inquiétude. Ainsi, dans presque toutes les villes du pays, les prix du mil, du sorgho et du maïs ont déjà atteint ou dépassé le niveau qu'ils avaient atteint *pendant la soudure* lors de la crise de 2005 (cf. tableau 1). En outre, le prix du riz importé est de 375 FCFA/kg à Bamako contre 275 FCFA/kg en 2005. Si, comme en 2005, les prix du mil, du sorgho et du maïs se stabilisent 25 FCFA/kg en dessous du prix du riz importé, ces prix pourraient atteindre cette année 350 FCFA / kg à Bamako (cf. graphique 1)!

Tableau 1 : Comparaison du prix du mil en 2005 et en 2012 dans différentes localités du Mali

	Janvier 2005	Soudure 2005 *	Janvier 2012
Bamako	147	252	250
Ségou	103	225	225
Kayes	188	275	350
Tombouctou	145	237	253
Gao	150	232	250

* Période allant d'avril à octobre 2005 (le prix indiqué est le prix maximum atteint dans la localité sur la période)

Source : Observatoire du Marché Agricole

1.2. Quelle seraient les conséquences d'une poursuite de la hausse des prix sur la sécurité alimentaire à court terme et à moyen terme ?

Les flambées de prix compromettent l'accès à l'alimentation des ménages les plus pauvres. En effet, les achats de produits alimentaires représentent une part importante des dépenses des ménages sahéliens : les plus pauvres (25% de la population) consacrent plus de 70% de leur revenu à l'achat de nourriture (ECHO 2012). Il est alors très difficile pour ces ménages de maintenir leur niveau de consommation en cas de hausse importante des prix. Certains ménages sont alors contraints de réduire leur consommation de céréales au point de se trouver en insuffisance calorique. D'autres réduisent leur consommation d'autres aliments (huiles,

légumes, lait, viande...) pour maintenir leur niveau de consommation de céréales, s'exposant par là-même à des carences alimentaires. Les estimations du nombre de personnes à secourir cette année ont été revues à la hausse au cours du temps. Les plus récentes estiment qu'en avril 2012 (au début de la période de soudure), le nombre de personnes nécessitant d'être aidées atteindra 13 millions pour le Sahel, dont 6,4 millions pour le seul Niger (ECHO 2012). L'UNICEF prévoit que plus d'un million d'enfants se trouveront en état de malnutrition aigüe sévère.

La vision « classique » des crises alimentaires considère que les flambées de prix n'affectent que les ménages les plus pauvres (ceux dont l'accès à l'alimentation est compromis) pendant une période de temps limitée (celle où les prix sont élevés). Cette vision conduit à mettre en avant l'aide d'urgence ciblée comme réponse aux crises de prix.

Néanmoins, cette vision est aujourd'hui dépassée. La dynamique des crises alimentaires est aujourd'hui beaucoup mieux comprise, notamment à partir d'analyses de la crise qui s'est produite en 2005 dans la région du Sahel (cf. par exemple Michiels et Egg 2008 sur le cas du Niger). Ces analyses ont montré *le rôle majeur des phénomènes de décapitalisation dans la réduction de la résilience des ménages*. Lorsqu'une crise de prix se produit, les ménages vendent une partie de leurs actifs (par exemple des petits ruminants) afin d'être à même de maintenir leur niveau de consommation. Cependant, tous n'arrivent pas à reconstituer leur capital avant l'arrivée de la prochaine crise. La décapitalisation concerne aussi le capital humain : certains ménages sont contraints de réduire leurs dépenses de santé, ce qui les rend davantage vulnérables à la malnutrition. En 2005, au Niger, beaucoup de ménages sahéliens étaient décapitalisés. C'est pourquoi la crise les a frappés de plein fouet. Les analyses menées suite à la crise de 2005 ont également mis en évidence *l'existence de taux de malnutrition chronique extrêmement élevés dans les pays du Sahel*.

Cette vision élargie qui prend en compte *les effets structurels des crises alimentaires* (décapitalisation et réduction de la résilience des ménages, malnutrition chronique) est aujourd'hui adoptée par une partie de la communauté internationale. Ainsi, une note récente précise qu'une partie importante de la population des pays sahéliens vit dans une situation d'insécurité alimentaire chronique caractérisée par le fait que de nombreux ménages ont des difficultés pour couvrir leurs besoins caloriques, même dans les années normales (ECHO 2012). Elle insiste sur le fait que la résilience de nombreux ménages est très faible ou inexistante, du fait de la décapitalisation engendrée par les crises précédentes¹.

Les risques induits par la poursuite de la hausse des prix des céréales dans les pays du Sahel doivent être considérés à la lumière de cette vision élargie prenant en compte les effets de court terme sur la sécurité alimentaire (accès à l'alimentation des plus pauvres) mais aussi les effets structurels affectant la sécurité alimentaire à moyen terme (décapitalisation des ménages réduisant leur vulnérabilité et poussant certains d'entre eux à tomber dans l'insécurité alimentaire chronique). Ces effets structurels risquent d'être très marqués lors de la crise qui s'annonce. En effet, la décapitalisation des ménages s'est sans doute beaucoup accrue du fait de la fréquence rapprochée des crises ces dernières années (2005, 2008, 2010 et 2012). En outre, le retour des travailleurs migrants induit par les troubles politiques en Lybie, en Côte d'Ivoire et au Nigeria prive de nombreuses familles d'une source de revenu importante. Enfin, la crise pastorale (manque de pâturages, de fourrage et de points d'eau) contraint de nombreux ménages à vendre une partie de leur troupeau.

¹ "With the increasing frequency of shocks over the past years the resilience of the poorest households in the Sahel (calculated at over 25% of the population) is almost inexistent. They had no time since the last crisis in 2010 to rebuild productive assets, to repay debts incurred to buy food and to strengthen their coping mechanisms" (ECHO 2012, p. 4).

2. Quelles réponses ?

2.1. L'aide d'urgence ciblée et ses limites

La gestion des crises alimentaires repose traditionnellement sur l'aide d'urgence. Celle-ci prend la forme de transferts ciblés vers les ménages vulnérables (transferts en nourriture, en argent, en bons alimentaires ou en intrants, parfois contre une contrepartie en travail) et d'actions basées sur la nutrition (enfants en bas âge, femmes allaitantes...). Ce type d'aide est indispensable en période de crise pour protéger les plus vulnérables de la malnutrition. Il a par le passé permis de sauver beaucoup de vies. Il sera indispensable pour le Sahel en 2012.

Néanmoins, l'aide d'urgence ciblée n'apporte aucune réponse au problème de la décapitalisation des ménages ou à celui de l'insécurité alimentaire chronique. Parce que cette aide est *ciblée* sur les ménages en situation d'insécurité alimentaire, elle n'empêche pas la décapitalisation de ceux qui, un peu moins pauvres, pourront passer la crise en vendant les derniers actifs qu'ils possèdent. Parce qu'elle est activée seulement en situation *d'urgence*, elle ne permet pas d'aider les ménages dont la résilience est nulle parce qu'ils sont décapitalisés et dont certains sont dans une situation de malnutrition chronique.

Par suite, *un modèle de gestion des crises basé seulement sur l'aide d'urgence ciblée n'est pas durable*. La réduction de la résilience des ménages et le fait qu'une partie de la population tombe dans l'insécurité alimentaire chronique conduisent, de crise en crise, à augmenter le volume (et le coût) de l'aide d'urgence. Au Niger, le coût de cette aide a été presque deux fois plus élevé lors de la crise de 2010 que lors de la crise de 2005. Le coût de la crise de 2012 sera sans doute encore plus élevé : on prévoit que 6,4 millions de personnes nécessiteront d'être aidées, soit 40% de la population du pays (ECHO 2012). En outre, avec l'augmentation de la fréquence des crises dans la région du Sahel (changement climatique, plus grande instabilité des marchés internationaux...), les phénomènes de décapitalisation et d'insécurité alimentaire chronique pourraient s'amplifier.

2.2. La nécessité de politiques complémentaires²

La prise en compte des effets structurels des crises alimentaires (décapitalisation des ménages, malnutrition chronique) conduit à recommander d'accompagner l'aide d'urgence ciblée par deux politiques complémentaires :

En amont, *il s'agit de plafonner la hausse des prix en ayant recours à la détaxe voire à la subvention des importations*. Ceci permettrait de réduire les problèmes de sécurité alimentaire et les phénomènes de décapitalisation des ménages. Il pourrait s'agir, selon les circonstances, de subventionner des importations de maïs en provenance des pays côtiers ou de subventionner des importations de riz en provenance des marchés internationaux. Le fait que le prix du riz importé sert de plafond pour le prix des céréales « sèches » (mil, sorgho et maïs) est bien établi. Comme nous l'avons déjà montré, au Mali, lors de la crise de 2005, la flambée du prix des céréales sèches avait été stoppée grâce aux substitutions avec le riz opérées par les consommateurs. Le prix des céréales sèches s'était stabilisé 25 FCFA/kg en dessous du prix du riz importé quatre mois avant l'arrivée des nouvelles récoltes (*cf.* graphique 1). Une manière simple et efficace de stopper l'envolée du prix des céréales sèches serait donc de détaxer voire de subventionner temporairement les importations de riz pour ramener le prix du

² Nous ne nous référons pas ici aux politiques de développement nécessaires pour résoudre le problème de la sécurité alimentaire à long terme (politiques agricoles, politiques de développement rural...) – qui sont bien évidemment nécessaires – mais bien aux politiques complémentaires requises *pour gérer les crises alimentaires*.

riz importé à un niveau raisonnable pour servir de plafond au prix des céréales sèches³. L'exemple malien montre qu'une détaxe-subvention de 100 FCFA/kg serait suffisante pour plafonner les prix à leur niveau actuel (qui est déjà très élevé). Ceci représente un coût de 60 milliards de FCFA pour des subventions portant sur 600 000 tonnes de riz (soit environ 90 millions d'euros). Il s'agit d'un coût raisonnable, surtout si on prend en compte le fait que ceci réduirait considérablement le volume d'aide d'urgence nécessaire pendant la soudure⁴.

En aval de l'aide d'urgence ciblée, il est nécessaire de *mettre en place un filet de sécurité visant à recapitaliser les ménages ayant une faible résilience*. Il s'agit de leur transférer des actifs (par exemple du bétail) régulièrement pendant plusieurs années. Un tel instrument est nécessaire pour remettre à flot les ménages qui sont déjà décapitalisés. Il permet d'agir de manière préventive en renforçant la résilience des ménages démunis. Un tel dispositif existe dans certains pays d'Afrique, notamment en Ethiopie avec le *Productive Safety Net Programme (PSNP)*. Certains experts pensent que le PSNP a permis d'amortir considérablement les conséquences de la crise alimentaire qui a frappé la Corne de l'Afrique en 2011.

Notons la complémentarité entre ces deux dispositifs : un plafonnement des prix (à un niveau suffisamment élevé pour ne pas pénaliser les producteurs excédentaires) est nécessaire pour permettre que les efforts de recapitalisation ne soient pas anéantis par les crises de prix récurrentes.

Références

CILSS FAO PAM FEWSNET (2012). *Note conjointe sur l'évaluation des marchés et la situation alimentaire au Sahel*. Janvier, 6 p.

ECHO (2012). *Echo Crisis Report. Sahel Sitrep n°4*. February, 12p.

FAO WFP (2011). *Food security and humanitarian implications in West Africa and the Sahel*. December, 4 p.

FEWSNET (2012). *Price Watch: December Food Prices*. January, 7 p. + annex.

Michiels D. et J. Egg (2008). *Les politiques de prévention et gestion des crises alimentaires : enseignements de la crise du Niger de 2005*. Avec la collaboration de R. Blein et F. Delpeuch. Paris : MAEE, DGCID, série « Etudes », 90 p.

RPCA / FCPN (2011). *Final Communiqué of the 27th meeting of the Food Crises Prevention Network (FPCN) on the agricultural situation and the food prospects in Sahel and in West Africa. Necessary appropriate responses in order to face the threats of localized food and nutritional crises in the Sahel*. December, 2 p.

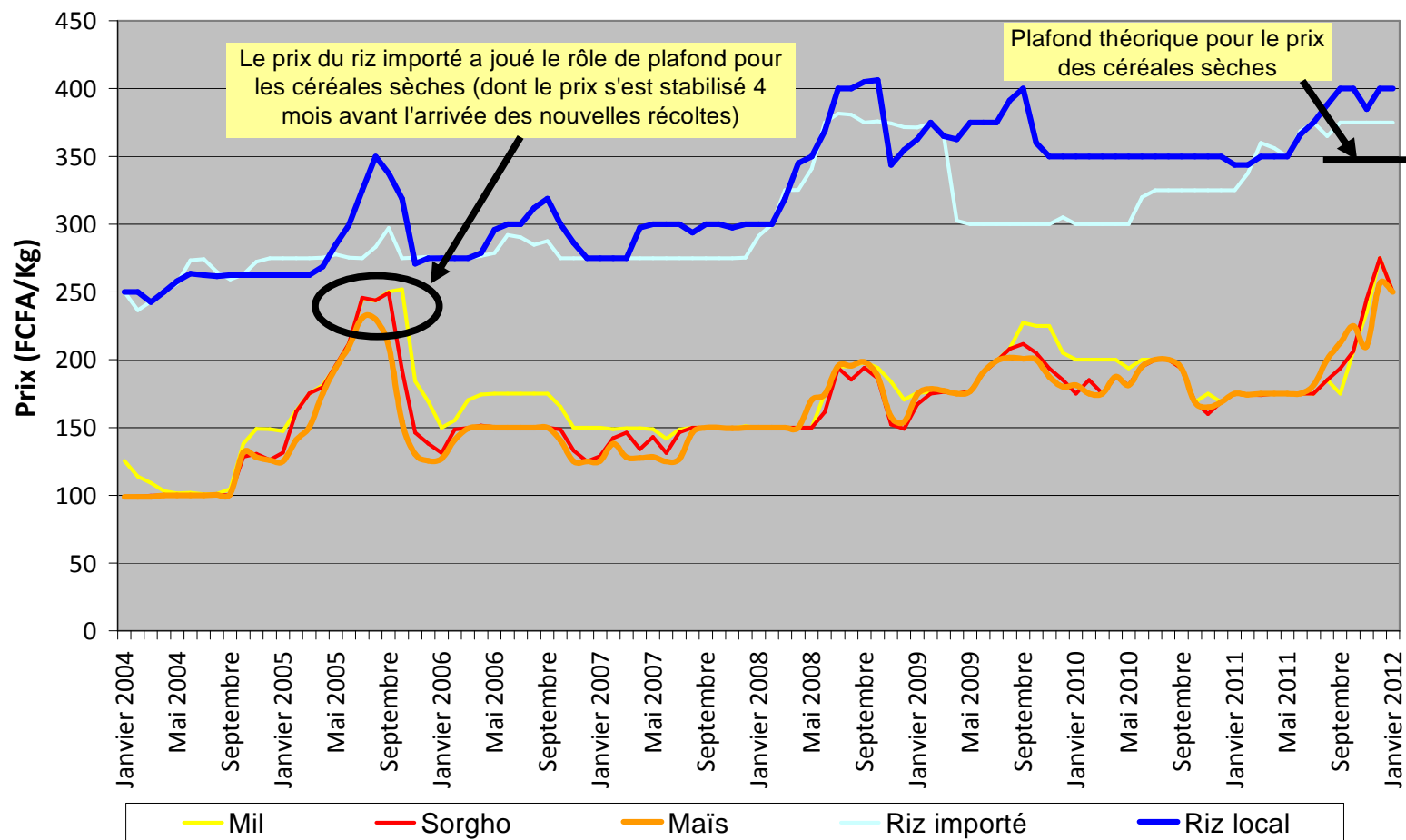
WFP (2012a). *Sahel crisis update n°3. Regional Bureau for West Africa*. January, 4 p.

WFP (2012b). *Informative note by WFP on preparedness in the Sahel for discussion by the Council Working Group on Humanitarian Aid and Food Aid (COHAFA)*. February, 2 p.

³ Le problème de la répercussion des détaxes ou subventions par les importateurs (qui s'était parfois posé dans le passé) pourrait être géré assez simplement par les instruments mis en place depuis (cahiers des charges avec les importateurs, magasins témoins pour contrôler leur application). La tâche serait en effet grandement facilitée par le fait le prix du riz importé est relativement stable depuis quelques mois (à 375 FCFA/kg à Bamako), ce qui permettrait de contrôler assez facilement si les importateurs « jouent le jeu ».

⁴ A titre d'indication, les ressources mobilisées par les Nations Unies pour la crise du Sahel seraient de 546 millions de dollars US et celles allouées par l'Union européenne seraient de 115 millions d'euros (ECHO 2012).

Graphique 1: Le prix du riz importé comme plafond pour le prix des céréales sèches (mil, sorgho et maïs). Bamako, 2004 - 2012⁵



Source : Observatoire du Marché Agricole

⁵ La légère baisse de prix des céréales sèches observée à Bamako en janvier 2012 ne peut pas être interprétée comme une inversion de tendance : elle est liée à des interventions publiques (distributions gratuites dans certaines régions du pays). Le prix des céréales sèches a d'ailleurs continué d'augmenter entre décembre et janvier dans certaines localités du Mali (ainsi, à Kayes, le prix du mil est passé de 313 à 350 FCFA/kg).