

# Sémantique de l'approche alimentaire et rapports aux territoires : l'évolution des politiques publiques agricoles dans les pays du Sud

**BOUBACAR BA**

*Docteur en géographie  
Expert-conseiller  
Fondation Biotechnologie  
pour le développement  
durable en Afrique (BDA)*

*boubacar.mailbox@gmail.com*

**RÉSUMÉ** • Dans les pays en développement, la politique de sécurité alimentaire, intégrée dans les programmes d'ajustement structurel, a exclu l'agriculture vivrière des mécanismes de satisfaction des besoins alimentaires des populations. Malgré une dégradation continue des conditions de vie en milieu rural, peu de mesures correctives ont été mises en place. Les mécanismes traditionnels d'autosubsistance fondés sur l'autosuffisance alimentaire ont laissé place aux mécanismes du marché international axés sur les principes de la sécurité alimentaire. Ce changement a entraîné une déterritorialisation des productions agricoles, renforcé la crise alimentaire et poussé à l'émergence de stratégies alternatives promouvant l'auto-alimentation et une reterritorialisation des systèmes alimentaires.

**ABSTRACT** • In developing countries, food security policy, integrated in the structural adjustment programs, has excluded the farming mechanisms for meeting the food requirements of populations. Despite a continued deterioration of living conditions in rural areas, few remedies have been implemented. Traditional mechanisms of self-subsistence based on self-sufficiency gave way to the mechanisms of the international market focus on the principles of food safety. This change has led to deterritorialization of agricultural production, increased food crisis and led to the emergence of alternative strategies to promote food self-sufficiency and food systems reterritorialization.

**RESUMEN** • La política de seguridad alimentaria de los países en desarrollo, integrada en los programas de ajuste estructural, ha excluido a la agricultura de subsistencia de los mecanismos de satisfacción de las necesidades alimentarias de la población. No obstante un continuo deterioro de las condiciones de vida en las zonas rurales, pocas medidas correctivas se han

aplicado. Los mecanismos tradicionales de autosubsistencia basados en la autosuficiencia alimentaria han dado paso a los mecanismos del mercado internacional basados en los principios de la seguridad alimentaria. Este cambio entrañó una desterritorialización de las producciones agrícolas, reforzó la crisis alimentaria y condujo a la emergencia de estrategias alternativas que promueven el auto-aprovisionamiento alimentario y una reterritorialización de los sistemas alimentarios.

## **INTRODUCTION**

La crise alimentaire qui sévit dans plusieurs pays du monde, mise en exergue par les médias, a surpris beaucoup de personnes. Elle a surpris non pas parce que l'on ignorait les problèmes alimentaires, mais par son caractère brusque et la rapidité de son expansion dans tous les continents. Cette conjonction temporelle et spatiale a au moins l'avantage d'informer et d'interpeller le monde sur quelque chose qui semblait presque acquis, la fin de la famine. Cette crise est moins dramatique que d'autres. Elle révèle une dimension inappropriée de l'organisation et du fonctionnement des systèmes alimentaires, des systèmes qui empruntent leurs outils au marché international et en drainent les risques et les incertitudes. Tous les pays, à des degrés différents, ont été concernés par la crise alimentaire, mais certains ont été plus affectés et, parmi ces derniers, les pays du Sud. L'examen de ces pays à la lumière de la conjoncture actuelle attire l'attention sur les choix stratégiques des acteurs, les cadres d'opérationnalisation représentés par les territoires, les politiques et les formes de mise en valeur. Après la Deuxième Guerre mondiale, les approches pour résoudre la question ont emprunté plusieurs voies, allant du développement autocentré et endogène au développement par le marché. Au cœur de ces approches se trouvent trois concepts essentiels : l'autosuffisance alimentaire, la sécurité alimentaire et l'autoapprovisionnement. Les deux premiers témoignent de cette recherche dans le monde d'une solution à la consommation alimentaire, tandis que le troisième, plus récent, pose la solution par la souveraineté alimentaire des pays et des communautés locales. Ce sont ces trois approches structurantes des agricultures et des politiques alimentaires qui seront discutées l'une après l'autre, avec à l'appui des données axées essentiellement sur les pays du Sud et en particulier sur le Sénégal.

### **L'autosuffisance alimentaire**

La définition communément admise considère qu'un pays est autosuffisant lorsque les besoins alimentaires de sa population sont satisfaits par les approvisionnements nationaux. C'est pourquoi, pendant longtemps, l'agriculture fut considérée comme le secteur d'activité par lequel passait l'objectif d'autosuffisance, d'où des notions proches comme l'agriculture de subsistance ou l'agriculture vivrière<sup>1</sup>. Jusqu'à la fin des années 1980, le concept d'autosuffisance alimentaire, qui prolongeait plus ou moins celui de développement autocentré,

fut le concept dominant dans les politiques agricoles des pays du Sud et confortait ainsi le rôle de l'agriculture dans les systèmes alimentaires qui est de nourrir les populations<sup>2</sup>. Cette fonction et cette perception n'ont jamais été remises en cause. Elles seraient « à l'origine de beaucoup de confusions dans les régions sous-développées entre des expressions comme milieu fermé et agriculture de subsistance, économie fermée et économie de subsistance » (Santos, 1967, p. 163). Pour Santos, l'agriculture de subsistance est une activité agricole spécifique, et non pas une fonction et une perception, « elle correspond à un niveau de développement et traduit les capacités techniques d'une société à utiliser ou à s'affranchir de son environnement pour se nourrir<sup>3</sup> ». Effectivement, sous cet angle, il ne convient pas de nos jours, dans les pays en développement, de parler seulement d'agriculture de subsistance ou commerciale parce que, comme dans les pays du Nord, cette agriculture est multifonctionnelle et devrait être traitée ainsi dans une perspective d'autosuffisance ou de sécurité alimentaire.

Passé le stade agricole des systèmes alimentaires autarciques dans lequel la subsistance était l'objectif exclusif de l'agriculture, le concept d'autosuffisance, en tant que stratégie de développement, prend la forme qu'on lui connaît à partir du XIX<sup>e</sup> siècle. Il a évolué en empruntant un autre versant, celui de soutien stratégique au service du développement des autres secteurs de l'économie. Ainsi, pour la première fois en Europe, l'agriculture est vue comme l'outil principal de croissance et de développement économique. En 1957, dans le cadre de la reconstruction d'après-guerre, suivant le plan Marshall, les pays du Marché commun inscrivaient l'autosuffisance alimentaire parmi leurs premiers objectifs et, un peu plus tard, ils adoptaient la Politique agricole commune (PAC). Mais l'intégration de l'agriculture et de l'alimentation dans un souci de développement économique global n'est pas propre à l'Europe. La Chine ainsi qu'un bon nombre de pays du Sud, comme l'Inde et l'Afrique, feront de même, avec des résultats certes différents. Ce ne sont pas tant les échecs que le fait que tous ces pays ont pensé que cette conception progressiste de l'autosuffisance alimentaire, axée sur l'idée que la nature doit être transformée et adaptée aux besoins des populations, devait s'inspirer des stratégies agroalimentaires et industrielles développées avec succès par les Américains<sup>4</sup>.

Assez souvent, l'autosuffisance alimentaire a emprunté deux chemins. Dans un premier temps, il y a eu l'agriculture d'autosubsistance de terroir et, dans un deuxième temps, l'agriculture moderne productiviste sur de grands espaces; cette dernière s'est répandue dans de nombreux pays à cause des profits qu'elle générerait. Par les exportations, elle a répandu sa production dans les pays à agriculture de rente, les poussant à négliger ou à abandonner leurs agricultures vivrières locales. Malgré ses performances et sa contribution à l'accroissement des disponibilités alimentaires mondiales, l'agriculture productiviste n'a pas résolu pour autant les problèmes alimentaires. Mieux, les expériences de la révolution verte des années 1960 et 1970 ont démontré que l'accroissement de la production agricole n'était pas une condition suffisante

pour atteindre l'autosuffisance dans un pays ; l'Inde, le Brésil et l'Éthiopie en sont des exemples. En 2000 (FAO, 2000), alors que la production agroalimentaire dépassait de 25 % les besoins en nourriture de la population mondiale, 10 % de celle-ci était en situation de sous-nutrition, voire de famine<sup>5</sup>.

## **L'autosuffisance selon la FAO**

L'autosuffisance nationale en aliments de base n'est pas nécessairement favorable à la sécurité alimentaire. L'Inde est parvenue à cette autosuffisance, mais il subsiste dans ce pays une malnutrition due à une pauvreté qui empêche une catégorie de la population d'accéder à une nourriture suffisante et saine. Lorsque se développent les cultures commerciales, de nombreux pays abandonnent progressivement leur production vivrière pour exploiter les avantages comparatifs du secteur des cultures de rente qui permettent d'exporter pour acheter davantage de nourriture. Si, comme c'est le cas en Malaisie, ces exportations accroissent le revenu salarié des pauvres, la diminution du taux d'autosuffisance peut améliorer la sécurité alimentaire des familles. En Amérique latine et dans les Caraïbes, les importations d'aliments de base ne représentaient que 0,9 % du commerce mondial de 1962 à 1970 (Erard et Mounier, 1984). Cette proportion est montée à 5,7 % entre 1989 et 1997, en même temps que de grands progrès étaient faits en matière de nutrition. En revanche, l'évolution de 2,7 à 4,7 % observée durant la même période en Afrique subsaharienne n'est pas accompagnée de progrès comparables, peu des pays africains ayant réussi à accroître l'emploi dans les secteurs économiques autres que l'agriculture. Cette situation avait et a encore l'inconvénient de maintenir la majeure partie de la population sans revenu et donc dans l'impossibilité d'accéder à une alimentation suffisante.

Généralement, l'évolution du niveau d'autosuffisance en aliments de base passe par deux phases du processus de développement (FAO, 2000). Dans la première phase, les importations nettes des aliments diminuent car la production nationale augmente et est absorbée par la population dont l'état nutritionnel s'améliore en conséquence. Dans la deuxième phase, les importations nettes augmentent car lorsque le pays atteint un stade de développement plus avancé, les travailleurs quittent l'agriculture et la consommation alimentaire évolue (à mesure que la population est mieux nourrie et moins pauvre) au profit des produits animaux, dont la production nécessite deux à six fois plus de céréales par 1 000 calories de consommation humaine. En Extrême-Orient, le déficit est passé de 8,4 % entre 1962 et 1970 à 4,7 % entre 1983 à 1988. Dans la deuxième phase, il remonte jusqu'à 10,3 % en 1995-1997 (FAO, 2000). Durant les deux phases, la malnutrition a beaucoup reculé et, dans ces conditions, il faut se demander, à la lumière de ce qui se passe en Afrique, si l'accroissement du taux d'autosuffisance en aliments de base est un moyen efficient d'améliorer la sécurité alimentaire des familles.

## **L'autosuffisance alimentaire en Afrique**

En Afrique subsaharienne, l'autosuffisance alimentaire complète n'a jamais été réalisée, même dans les pays les mieux dotés en ressources naturelles. Des situations contrastées ont accrédité l'idée assez répandue auprès des organismes internationaux multilatéraux (FAO, Banque mondiale) que le principe de l'autosuffisance alimentaire complète ne doit pas être un objectif à atteindre pour tous les pays, car ce sont les spécificités agroécologiques et politicoéconomiques qui doivent commander le niveau d'autosuffisance que chaque pays devrait tenter de réaliser (Azoulay et Dillon, 1993). On se souvient des années 1970 et 1980 dans le Sahel où des milliers de personnes et leur bétail sont morts de famine. Certes, les conditions pluviométriques sont sévères dans ces pays, mais force est de noter – c'est le paradoxe – qu'il existait des productions de céréales assez importantes dont la distribution sur les marchés locaux aurait pu atténuer les conséquences observées à l'époque. C'est en tenant compte de toutes ces contraintes que beaucoup de pays avaient considéré que la stratégie d'autosuffisance, axée sur une plus grande production, n'était pas opérante pour résoudre leurs problèmes alimentaires et que, par conséquent, il était nécessaire d'y adjoindre la notion de sécurité alimentaire. Il s'agit là d'une autre façon de répondre à la demande de consommation, en l'associant à une stratégie de sécurité alimentaire et nutritionnelle, elle-même partie intégrante d'une stratégie agricole et plus globalement d'une stratégie de développement. Cette solution était-elle la bonne? Certainement qu'elle n'a pas été suffisante si l'on en juge par l'exacerbation de la crise alimentaire. Mais l'idée et l'objectif d'autosuffisance ne peuvent être écartés sous le seul prétexte que des pays ont échoué ou que l'autosuffisance n'est plus présente dans la pensée économique dominante. Elle ne peut non plus être rangée au placard des utopies (CSAO, 2007), pour reprendre une expression du Club du Sahel. Mais elle doit être incluse dans une stratégie alimentaire globale, modulée selon les conditions agroclimatiques, les structures socioéconomiques de la production et les différentes filières de production.

## **LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE: UNE SOLUTION PAR L'ALTÉRITÉ**

L'expression «sécurité alimentaire» a commencé à entrer dans le langage courant au lendemain de la Première Guerre mondiale. Comme pour le contrôle des ressources naturelles et minières, elle était le fait des États et renvoyait au contrôle des territoires et des pouvoirs (Raffestin, 1980). L'alimentation qui jusque-là était perçue comme un produit agricole, ou industriel, devenait un moyen de domination, une arme «*soft*» que des pays utilisaient, et utilisent encore, dans leurs relations internationales. C'est à cette époque que l'alimentation a acquis une signification de sécurité nationale, impliquant, pour

les pays, la constitution de stocks d'aliments dits «stocks stratégiques et de sécurité» et aussi la mise en place de politiques de soutien à l'agriculture. À ses débuts, la sécurité alimentaire suggérait la préservation des souverainetés nationales en matière alimentaire, d'où son rapprochement avec les principes qui commandent l'autosuffisance alimentaire. Cette vision faisait de l'agriculture et de la production des denrées les deux piliers de la sécurité alimentaire. Quelques années plus tard, le concept a beaucoup évolué et, de nos jours, notamment dans les pays du Sud, il fait penser à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), à la Banque mondiale ou encore au marché mondial. Ces deux organismes ont utilisé le concept pour développer des approches similaires dans le but de faire face aux problèmes alimentaires dans le Sud. Pour la FAO (1997), dans une définition de 1983 actualisée en 1996, la sécurité alimentaire existe dans un pays «lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment et en tous lieux, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive pour mener une vie saine et active» (FAO, 2006). Quant à la Banque mondiale (Azoulay et Dillon, 1993, p. 126), elle définissait le concept comme étant l'accès de tous les individus à tous les moments à suffisamment de nourriture pour mener une vie saine et active. Ces deux définitions quelque peu complémentaires mettent l'accent sur l'offre de produits alimentaires, sur les capacités financières des populations à les acheter et sur la disponibilité de ces produits sur le marché local. La disponibilité, l'accès et la stabilité des aliments sont dans une politique de sécurité alimentaire les moyens de lutter contre la spéculation, d'assurer des prix corrects et peu élevés aux consommateurs. La disponibilité est réalisée par la combinaison des offres intérieures, des importations, des aides alimentaires et des stocks. L'accès repose en principe sur une prise en compte des revenus, sur la distribution gratuite d'aliments et sur l'organisation du marché. Quant à la stabilité, elle inclut la notion de vulnérabilité et constitue la principale cause de l'insécurité alimentaire en Afrique (Dembele, 2001).

À la lumière des trois composantes de la sécurité alimentaire (disponibilité, accès et stabilité), Shapouri et Rosen (1999) ont développé trois indicateurs qui mesurent les niveaux de satisfaction de l'alimentation : l'écart de consommation, l'écart de nutrition et l'écart de distribution<sup>6</sup>. Ces indicateurs sont aujourd'hui très usités parce qu'ils permettent de mesurer l'ampleur et la diversité des crises alimentaires, aussi ils offrent un éclairage saisissant sur la réalité de la crise. En Afrique noire où ils ont été appliqués, on note que les écarts de consommation sont passés de 6,7 millions tonnes en 1998 à 12,1 millions de tonnes en 2008, les écarts de nutrition de 13,9 millions de tonnes à 22,4 millions de tonnes et l'écart de distribution de 17,9 millions de tonnes à 27 millions de tonnes (Shapouri et Rosen, 1999). De tels ratios expriment l'approfondissement de la crise alimentaire durant cette décennie et l'ampleur ainsi que l'urgence des actions à mener pour inverser cette tendance. Au Sénégal par exemple, de 2002 à 2007, la production céréalière

a été en moyenne de 923 638 tonnes avec une tendance générale à la baisse. En 2006/2007, en dépit des potentialités agricoles, la production a baissé de 341 919 tonnes par rapport à 2005/2006, soit 42,5 % en valeur relative<sup>7</sup>. Pendant que la crise était présentée comme une crise mondiale, elle était en réalité extrêmement régionalisée et localisée. Sur les 37 pays du monde affectés, 20 étaient en Afrique, 9 en Asie, 6 en Amérique latine et dans les Caraïbes et 2 en Europe (AQOCI, 2008, p. 16).

La persistance des problèmes alimentaires a donc convaincu des pays comme le Sénégal et la communauté internationale à considérer que plus que la disponibilité des aliments, c'est la capacité d'accéder aux aliments, donc de les acheter, par toutes les catégories de la population qui était la question cruciale pour réaliser la sécurité alimentaire. En Afrique, cette prise de conscience ou plutôt cette prise de position s'était traduite par la création d'organismes régionaux pour stimuler les échanges des produits agricoles et avoir des dispositifs d'alerte pour éviter les catastrophes ; il s'agit par exemple du Comité Inter-États de lutte contre la sécheresse (CILSS), du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel (RPCAS) et du Réseau des organisations paysannes et des producteurs d'Afrique de l'Ouest (ROPPA).

La perspective de fonder les stratégies alimentaires non plus sur l'augmentation de la production céréalière dans chaque pays mais sur l'amélioration des revenus des paysans cadrait parfaitement avec les principes fondamentaux des politiques d'ajustement structurel qui se mettaient en place à cette époque dans beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne. D'ailleurs, ce n'est pas un hasard si certaines dimensions du concept de sécurité alimentaire s'intégraient parfaitement au paradigme de l'ajustement et autorisaient cette adéquation (Azoulay et Dillon, 1993). Appliquée en Afrique, « la place accordée aux importations commerciales et à l'aide alimentaire dans les disponibilités alimentaires correspondait aux politiques de libéralisation du commerce extérieur, au processus d'intégration croissante dans le commerce international et à la spécialisation internationale dans les productions traditionnelles d'exportation proposée aux pays d'Afrique subsaharienne par le FMI et la Banque mondiale » (Azoulay et Dillon, 1993, p. 9). La sécurité alimentaire semblait alors bien adaptée au contexte macroéconomique parce que bien insérée dans cette orientation économique libérale. Elle marque ainsi l'émergence au plan international d'une nouvelle approche des multiples problèmes posés par l'alimentation mondiale. Cette approche planétaire du fait alimentaire est une approche humaniste dans sa définition. Elle se fonde sur le droit à la nourriture pour tous, mais demeure en cohérence parfaite avec la logique du marché ouvert qui, elle, repose sur les principes de disponibilité des produits, des échanges et, donc, des prix. Cette conception de la satisfaction des besoins alimentaires qui privilégie le commerce et la marchandisation planétaire des produits agricoles alimentaires apparaît à la fin des années 1970. Précisément en 1974, à la conférence mondiale sur la sécurité alimentaire, comme les stocks mondiaux de produits agroalimen-

taires étaient insuffisants à cause des pertes de récoltes dans les grands pays producteurs, l'idée qu'une alimentation humaine appropriée dépendait de la production agricole et du marché a été acceptée par tous. Cela signifiait pour la communauté internationale que les fléaux liés à la faim et à la malnutrition dans le monde allaient disparaître grâce à une augmentation significative de la production agricole mondiale. A la fin des années 1970, la production agricole mondiale s'était considérablement redressée sans pour autant que les problèmes alimentaires (pénurie, soudure, etc.) ne disparaissent. Au contraire, ils continuaient à atteindre des proportions importantes et inquiétantes comme lors des famines du Sahel et de l'Éthiopie.

Après avoir brièvement rappelé l'historique de la notion de sécurité alimentaire et sa traduction en politique alimentaire, il apparaît dans une analyse géographique et socioéconomique qu'elle ne se réduit pas uniquement à une approche institutionnelle ou politique de l'alimentation. En tant qu'objectif à atteindre dans un pays, dans un territoire donné, elle convoque trois notions à fortes connotations spatiales et politiques : la disponibilité des aliments, la stabilité de cette disponibilité et l'accès à ces aliments<sup>8</sup>. Une telle approche envisage l'alimentation d'une façon transnationale, sous-entend une différenciation entre les échelles spatiales de production, les échelles de stockage et les échelles de consommation. L'alimentation est alors perçue comme un produit intégré au commerce international qui subit au même titre que d'autres produits (le textile et le pétrole) les fluctuations du marché international. Le mécanisme des aides alimentaires mis en œuvre pour éviter les conséquences fâcheuses liées au marché apparaît davantage comme un moyen de régulation au service du marché qu'une solution pour les populations. Il ne remet pas en cause les systèmes de production agricole, mais permet juste de gérer ponctuellement et conjoncturellement la crise.

## **Des limites de la sécurité alimentaire**

Après quelques années de mise en œuvre, l'une des critiques qu'on pourrait faire à la sécurité alimentaire en tant que voie stratégique, c'est le fait qu'elle ne semble pas se soucier du développement agricole des pays faiblement producteurs. En effet, en privilégiant les échanges, la disponibilité sur le marché et l'achat pour combattre la faim, elle participe aussi à entretenir la précarité des agricultures et des agriculteurs dans les pays faiblement producteurs ainsi que la dégradation de leurs ressources naturelles, utilisées principalement pour les cultures d'exportation.

Si l'on s'inscrit dans la logique de la sécurité alimentaire et l'on suppose que celle-ci fonctionne, il ne devrait pas y avoir de problèmes alimentaires dans le monde. En effet, les pays déficitaires sont censés s'approvisionner sur un marché régulièrement alimenté par les pays grands producteurs ; ce qui est loin d'être le cas. Finalement, la réalité est que, après des années de mise en

application des principes de la sécurité alimentaire et de l'ajustement structurel, la politique de sécurité alimentaire n'a pas permis d'enrayer les problèmes alimentaires. Le système imaginé par la FAO et la Banque mondiale fonctionne assez bien dans les pays développés, entre pays développés ou entre ces pays et quelques autres où les infrastructures, la logistique et le pouvoir d'achat existent et permettent les échanges. En revanche, dans les pays en développement, l'exemple du Sénégal est édifiant : ce système ne marche pas. Qui pis est, on observe que ce type de politique alimentaire ne parvient pas à satisfaire les besoins en alimentation des populations, et ce, d'autant moins que, par son fonctionnement, elle repose sur le commerce, ce qui implique l'exclusion d'une bonne partie de la population rurale dont les revenus sont faibles ou inexistantes. Et si, le cas échéant, elle arrive à concerner les populations rurales, elle déstabilise les agricultures locales, car celles-ci ne trouvent que peu d'intérêts à produire leurs cultures vivrières traditionnelles dans la mesure où ces dernières sont fortement concurrencées par les importations, qui, de surcroît, créent des nouvelles habitudes alimentaires.

Finalement, la politique de sécurité alimentaire n'a fait que renforcer l'altérité des régimes alimentaires, affaiblir les productions agricoles nationales et déstructurer les économies locales. En ayant fondé sa politique alimentaire sur le commerce depuis des décennies, notamment sur l'importation du riz, le Sénégal n'arrive pas à modifier les habitudes alimentaires pour les faire correspondre aux productions agricoles nationales. L'observation des systèmes alimentaires et des modes de consommation montre que l'ouverture du pays au modèle alimentaire occidental et le choix d'une agriculture fondée sur le modèle de l'agroexportation ont contribué à mettre en crise les agricultures vivrières locales et poussé les populations vers de nouveaux régimes alimentaires.

Les exemples de pays comme l'Inde, le Brésil et le Sénégal pour le continent africain démontrent les limites inhérentes à l'autosuffisance et à la sécurité alimentaire comme approches stratégiques. Même si l'une et l'autre ont contribué à améliorer l'accès aux aliments de base par endroits, il n'en reste pas moins que dans ces pays, les problèmes alimentaires ou ceux liés à la disponibilité et à l'accès aux aliments restent non résolus. Donc, dans ce contexte, envisager la sécurité alimentaire à l'échelle planétaire reste une intention honorable, mais peu réaliste. Elle est d'autant plus irréaliste qu'en rendant opérationnel le concept et en faisant de l'alimentation un commerce au même titre que les armes et les chaussures, elle engendre des conséquences sociales et environnementales qui témoignent de la destruction des équilibres autrefois constitués au plan alimentaire dans les pays du Sud. Ces problèmes obligent à repenser le sens et l'analyse qui étaient jusqu'ici faits des concepts d'autosuffisance et de sécurité alimentaire, ainsi que sur les stratégies alimentaires qui en ont découlé.

L'élargissement de la notion d'autosuffisance à celle de sécurité alimentaire n'a pas suffi pour régler les problèmes alimentaires des pays en

développement. Au lieu de cela, il a induit un déplacement de l'échelle des solutions, qui sont passées du national au mondial par le biais du commerce, sans pour autant déplacer l'échelle d'observation du problème, qui reste locale et villageoise. Ce changement d'approche a fait que les pays en développement ont adapté leurs politiques alimentaires à l'économie de marché, à travers les programmes d'ajustement structurel, mais sans finalement réussir à résoudre leurs problèmes alimentaires. Cependant, à moins d'inventer quelque chose d'autre, l'autosuffisance et la sécurité alimentaire ne s'avèrent complémentaires et efficaces que lorsqu'elles sont traduites en politiques agricoles ou en politiques alimentaires. Et, dans de tels cas, il faut les appréhender à deux échelles : à l'échelle nationale avec les notions de politiques et de stratégies alimentaires, et à l'échelle des ménages. La prise en compte de ces deux niveaux semble nécessaire, car elle permet d'intégrer la composante sociale de l'agriculture familiale, qui représente par exemple plus de 60% de la population au Sénégal et qui était marginalisée dans la conception des politiques agricoles et alimentaires. La marginalisation de cette catégorie de la population – dont les revenus sont également parmi les plus faibles du pays – dans la définition des stratégies alimentaires a contribué sans aucun doute à entretenir le caractère chronique et durable de l'insécurité alimentaire au Sénégal. Donc, remettre l'agriculture au centre des stratégies alimentaires est une voie nouvelle pour développer des mécanismes locaux d'autoapprovisionnement et d'autonomie alimentaire fondés sur la production agricole locale.

### **L'AUTOAPPROVISIONNEMENT EN CÉRÉALES POUR L'AUTONOMIE ALIMENTAIRE ET L'ÉMERGENCE DU TERRITOIRE ALIMENTAIRE FONCTIONNEL**

Le concept de l'autoapprovisionnement alimentaire est une approche de rupture par rapport aux méthodes utilisées jusqu'ici dans les pays du Sud. Il s'oppose à cette approche qui veut toujours que l'alimentation s'accomplisse par une forte relation à l'altérité. L'idée est simple, elle suppose que la base alimentaire soit assurée par des ressources et des productions agricoles endogènes. Elle repose sur le développement des cultures qui sont considérées comme la base des régimes alimentaires dans une zone précise pour la satisfaction de la demande de consommation de la population. En ce sens, elle est un processus endogène qui peut se dérouler à plusieurs niveaux de l'organisation sociospatiale, un processus qui intègre les logiques culturelles et les rationalités économiques propres à chaque catégorie sociale et ethnique dans le domaine de la production agroalimentaire. L'autoapprovisionnement, ou l'autonomie céréalière, semble mieux convenir aux pays d'Afrique situés au sud du Sahara en raison de la faible densité du réseau routier du pays, des difficultés de conservation et de distribution des produits agricoles. Certains y verront une approche terroir,

ce qui n'est pas le cas. Il s'agit d'une approche qui présente l'avantage de l'opérationnalité, qui vise et incite les personnes qui ont des revenus faibles à produire pour se nourrir en premier.

## **De l'autoapprovisionnement dans la souveraineté alimentaire**

Les images de la famine et ses corollaires, malgré la diversité des programmes de sécurité alimentaire, ont indigné des acteurs politiques du développement, notamment les organisations paysannes et de la société civile. En effet, tout comme il était devenu évident à la fin des années 1970 que la production agricole, aussi performante fût-elle, ne suffisait pas pour assurer l'autosuffisance alimentaire, les années 1990 ont permis de démontrer les limites des politiques de sécurité alimentaire inspirées du libre-échange des produits agricoles. Cette prise de conscience prend forme dans une autre vision plus connue sous le vocable de souveraineté alimentaire. Sans fondamentalement récuser le marché, le mouvement paysan international, Via Campesina, pousse la FAO en 1996 – au sommet de Rome – à s'aligner sur l'idée que « la souveraineté alimentaire désigne le droit des populations, de leurs pays ou unions à définir leur politique agricole et alimentaire, sans dumping vis-à-vis des pays tiers » (Via Campesina, 2008). Durant ces 10 dernières années, le concept a connu une réelle vulgarisation et servi de thème rassembleur dans les foras des ONG<sup>9</sup> (allusion faite au Rendez-vous québécois de 2007 pour la souveraineté alimentaire).

Les États peinent à intégrer dans leurs politiques économique et alimentaire la souveraineté alimentaire, malgré sa séduisante définition et une acceptation sociale de plus en plus répandue. Cette difficulté serait-elle liée à la charge idéologique du concept, mêlant socialisme et écologie, ou à ses origines altermondialistes, ou encore serait-elle simplement un concept inopérant d'un point de vue économique ? Cela reste à savoir. Ce qui est en revanche évident, c'est le fait que la souveraineté alimentaire vise la réhabilitation des politiques publiques ; d'où peut-être sa pertinence à l'heure où la dérégulation du marché international des céréales a montré la fragilité des équilibres alimentaires mondiaux et poussé l'opinion internationale à s'interroger. Le concept relance le débat et redistribue les rôles des États, des organisations paysannes nationales et interétatiques ainsi que ceux des bailleurs de fonds eu égard à l'agriculture et à la couverture des besoins alimentaires des populations. Cependant, « il revient à chaque pays de prendre toutes les mesures appropriées pour assurer [...] une alimentation satisfaisante à l'ensemble de sa population en encourageant sa classe paysanne à développer le plus et le mieux possible le potentiel agricole national » (AQOCI, 2008, p. 48). Parce qu'elle suggère un retour au pays, donc au territoire, parce qu'elle promeut une exploitation des ressources qui soit en cohérence avec les potentialités locales et nationales, cette vision de l'AQOCI est similaire à la notion de l'autoapprovisionnement alimentaire. En effet, en invitant les États à une rupture des façons de faire en matière agricole

et économique, elle offre aux tenants de la souveraineté alimentaire les moyens d'opérationnaliser leur vision. Elle le fait en reliant l'autonomie alimentaire au territoire, donc à ses populations et aux pouvoirs locaux, qu'ils soient politiques, économiques, coutumiers ou communautaires. Ce faisant, l'autoapprovisionnement alimentaire n'est pas une approche alternative de plus, qui serait en contradiction avec la souveraineté alimentaire. Il constitue un outil d'appropriation du territoire dans le but de satisfaire les besoins alimentaires, qui invite à tenir compte de la diversité des contraintes et des opportunités locales, et, dans ce sens, il est partie intégrante de la souveraineté alimentaire.

### **De l'émergence du territoire alimentaire fonctionnel et viable**

L'autoapprovisionnement alimentaire suppose l'existence d'une base territoriale pertinente pour des activités agricoles adaptées à la demande de consommation et qui soit en adéquation avec la population dans son histoire et sa culture, et ce, dans le respect des équilibres naturels. Par exemple, dans le cas du Sénégal, cette base territoriale est forcément l'espace rural départemental et régional, qu'on pourrait assimiler à « l'espace de développement » (Brunet, 1994) ou mieux à un espace alimentaire homogène. Cet espace alimentaire homogène se définit aux plans socioéconomique et politique. Au plan socioéconomique, il s'agit d'un espace intermédiaire que l'on peut situer entre l'exploitation agricole familiale villageoise et l'exploitation de type agro-industriel, tandis qu'au plan politique, cet espace correspond au territoire décentralisé (collectivité locale) qui a été créé en 1996 (Ba, 2001) pour servir de base au développement local. Autrement dit, c'est un espace à partir duquel les décisions prises au plan agricole ont plus de chances d'être en cohérence avec les spécificités agroclimatiques et les attentes alimentaires de la population qui l'habite. La base territoriale dans laquelle s'effectue la politique d'autoapprovisionnement céréalière rappelle donc la notion d'espace alimentaire dont parlait Savadogo (1995) et qu'il décrivait comme « l'étendue territoriale sur laquelle le paysan se fournit en aliments, qui dépasse l'aire de production et touche la flore et la faune entourant ce lieu<sup>10</sup> ». Bien entendu, la base territoriale donc « l'espace alimentaire » peut être beaucoup plus étendue que l'espace de production réelle, dont le village est la parfaite représentation. L'identification de cadres territoriaux fonctionnels dans le domaine agroalimentaire est une étape clé dans le choix stratégique. Elle participe des réponses à la demande alimentaire d'une population au même titre que peuvent l'être d'autres réponses comme la création de marchés céréaliers, leur « filiérison », le contrôle des importations, le soutien des prix à la consommation, etc. L'efficacité du système alimentaire (production agricole, importations de denrées, marchés, politique de revenu, etc.) dépend en grande partie de son ancrage et de son adéquation continue à un cadre territorial adapté. Elle exige que l'on tienne compte non seulement des facteurs économiques, mais des traditions alimentaires et de la culture locale, car « manger est un acte culturel et social structuré » (Tollens, 1995).

Les difficultés éprouvées dans les pays en développement pour satisfaire la demande alimentaire selon les paradigmes de la sécurité alimentaire confortent le besoin de l'ancrage territorial et illustrent l'intérêt de penser local et régional dans ce domaine. Lorsque des systèmes agricoles et alimentaires souffrent de l'insuffisance des voies de communication comme souvent dans les pays en développement, la définition d'une base territoriale maîtrisée de production, de distribution et de consommation peut représenter une alternative efficace. Elle l'est d'autant plus que les populations, en même temps qu'elles consomment des produits étrangers, privilégient la proximité, si elles ont le choix. La base territoriale de production agricole et de consommation alimentaire s'avère donc le lieu de l'auto-organisation pour produire prioritairement, non pour l'extérieur, mais pour assurer de la façon la plus autonome possible la satisfaction de besoins fondamentaux des populations (Campagne, 1995). C'est aussi une approche par l'espace qui permet de réhabiliter à la fois les cultures vivrières dites improprement traditionnelles (mil, sorgho et maïs), délaissées au profit des cultures de rente (arachide et coton), et les systèmes alimentaires, mais aussi de remettre l'agriculture familiale au cœur des systèmes de sécurité alimentaire. Comme le soutiennent certains auteurs (Pisani, 1995; Badouin, 1967), la sécurité alimentaire n'a jamais cessé d'être une affaire familiale malgré le développement du marché des aliments.

### **Des composantes d'un territoire alimentaire fonctionnel et viable**

Le processus qui conduit à l'autoapprovisionnement et à l'autonomie alimentaire associe trois étapes. Dans un premier temps, la revalorisation de l'agriculture vivrière familiale, car l'objectif premier de l'agriculture est d'assurer la sécurité alimentaire de la famille. Ensuite, l'identification des bases territoriales pertinentes pour une mise en valeur des potentialités locales et la proposition d'un système marchand pertinent pour l'écoulement et la distribution de la production agricole sur le territoire national. La troisième étape est relative à une gestion territoriale différenciée des problèmes alimentaires à l'échelle nationale, autrement dit privilégier une approche territorialisée des solutions. Ce dernier point est essentiel à prendre en compte, car la demande alimentaire céréalière et les problèmes qui se posent ne sont pas les mêmes dans les villes et dans les campagnes. Donc, préconiser une autonomie alimentaire nécessite de tenir compte de ces différences. Il est possible pour les zones rurales, comme au Sénégal, de mettre en œuvre une agriculture capable de satisfaire la demande alimentaire. Cependant, en l'état actuel, ces zones rurales, compte tenu de l'état des écosystèmes et des difficultés d'accéder aux facteurs de production, ne peuvent produire ce « surplus agricole » (Badouin, 1979<sup>11</sup>) nécessaire pour couvrir la demande céréalière urbaine et rurale. Face à cette contrainte majeure, la mise en œuvre de l'autoapprovisionnement céréalière implique l'identification d'aires territoriales pertinentes au sein desquelles seront implémentées des

stratégies de production, qui ne seront pas forcément les mêmes dans toutes les aires. Dans cette recherche d'unités territoriales socioéconomiques pertinentes, il y a lieu de faire une distinction entre les zones rurales et les zones urbaines, et entre les zones rurales elles-mêmes. Les habitudes alimentaires qui y sont consolidées durant plusieurs décennies sont difficiles à changer, le riz au Sénégal en est l'illustration parfaite. Cependant, outre la complémentarité territoriale au plan national, celle-ci doit aussi être envisagée au plan régional, par exemple entre pays d'Afrique de l'Ouest. En fait, il est presque sûr que le cantonnement des productions agricoles dans leurs lieux de culture et leurs environs ne favorise pas leur accès aux populations. En 2008, la totalité des productions de céréales des pays du Sahel suffisait pour couvrir les besoins des pays de la zone, mais l'absence de diffusion de cette production a fait qu'un pays comme le Sénégal a recouru aux importations sur le marché céréalière international pour répondre aux besoins de sa population.

## **CONCLUSION**

L'approche alimentation présente une richesse et une variété qui informent sur les difficultés liées à la satisfaction des besoins alimentaires des populations. Dans une autre période, elle était adossée, voire confondue avec l'agriculture et le nationalisme économique tandis que depuis trois décennies elle se confond avec les politiques économiques et commerciales mondialisantes. Ces dernières, assez souvent soutenues par les pouvoirs publics, suggérées par les grandes institutions internationales et mises en application par les populations et des organisations d'appui au développement, ont engendré des politiques agricoles et alimentaires qui n'ont pas permis d'assurer la sécurité dans la majeure partie des pays. Un pays comme le Sénégal, tenu entre les exigences de son approvisionnement en riz asiatique pour sa population urbaine (45%) et les besoins en consommation de céréales milicoles locales de sa population rurale, illustre les difficultés de la plupart des pays du Sud. Très souvent, pris dans les carcans directifs des politiques de développement, les pouvoirs publics ont rarement pu articuler leurs besoins alimentaires aux spécificités écologiques, socioéconomiques et culturelles de leurs territoires. Les rares fois où cette cohérence fut tentée entre agriculture, alimentation et population, notamment dans le cadre des politiques d'autosuffisance alimentaire, le manque d'organisation et les insuffisances de l'aménagement du territoire national en avaient empêché l'efficacité. La sécurité alimentaire qui sera proposée comme réponse au début des années 1980 aux problèmes alimentaires n'a pas amélioré les conditions alimentaires des populations. La crise qui a sévi en 2008, les raisons invoquées pour l'expliquer, en l'occurrence la dérégulation du marché céréalière international, le développement des biocarburants et la crise énergétique, démontrent, s'il en était besoin, les limites d'une approche marchande pour assurer une sécurité alimentaire durable. Certes, dans certains pays, les régimes

alimentaires se sont souvent diversifiés, grâce effectivement à cette approche commerciale de l'alimentaire, mais le nombre de personnes victimes de famine ou de maladies liées à la malnutrition ne cesse d'augmenter<sup>12</sup>. L'examen des pays atteints d'instabilité alimentaire coïncide le plus souvent avec des pays du Sud, pays dont les économies et la population active sont majoritairement agricoles et les voies de communication presque inexistantes. C'est pourquoi le mouvement paysan international en prônant la souveraineté alimentaire oppose une vision qui tente de remettre l'agriculteur et son terroir au cœur de la démarche stratégique pour la satisfaction des besoins alimentaires. Toutefois, cette approche, aussi pertinente soit-elle, doit capitaliser les manques qui avaient empêché les politiques d'autosuffisance alimentaire d'atteindre leurs objectifs, notamment les préoccupations sociales des masses paysannes, la vulnérabilité des ressources naturelles et la nécessité de mettre en place un système marchand capable d'assurer la reproduction et la modernisation des systèmes de production agricole. C'est tout le rôle de la notion d'autoapprovisionnement alimentaire qui vise par la territorialité à générer les formes de production agricole et de consommation les plus adaptées et durables selon les pays et les régions.

## Notes

- 1 Sur le sujet, voir SANTOS (1967). *Croissance démographique et consommation alimentaire dans les pays sous-développés. Vol. II : Milieux géographiques et alimentation*, Paris, Centre de documentation universitaire.
- 2 Les autres fonctions de l'agriculture, la régulation et l'organisation des territoires, la protection et l'aménagement des paysages, ne sont devenues des priorités dans les politiques agricoles que depuis peu de décennies.
- 3 SANTOS, *idem*.
- 4 Avec un arrière-plan idéologique qui renvoie au taylorisme et au fordisme. Les pays du Marché commun, dont la France, se sont lancés dans une politique d'intensification de la production agricole pour l'exportation et l'appui de leurs industries.
- 5 En 2008, *L'empire de la honte*, Ziegler, avec les chiffres du World Food Report, soutient que l'agriculture mondiale dans l'état actuel du développement de ses forces de production peut nourrir normalement (2700 calories par jour) 12 milliards de personnes.
- 6 L'écart de consommation exprime l'écart entre les disponibilités actuelles et futures et la moyenne des niveaux historiques de consommation par habitant. L'écart de nutrition est la différence entre les disponibilités actuelles et futures et les quantités requises pour assurer un état nutritionnel minimal. L'écart de distribution mesure la différence entre les disponibilités actuelles et futures et les quantités requises par groupes de revenus pour assurer un état nutritionnel normal.
- 7 Direction des statistiques de l'agriculture du Sénégal.
- 8 À la FAO, « la disponibilité d'aliments signifie qu'en moyenne l'offre doit être suffisante pour répondre aux besoins de consommation. La stabilité suppose de réduire au minimum le risque que, pendant les années ou les saisons difficiles, la consommation alimentaire puisse tomber en dessous du seuil de consommation requis. Quant à la notion d'accès, elle attire l'attention sur le fait que, même en cas de disponibilités abondantes, de nombreuses personnes connaissent encore la faim parce qu'elles sont trop pauvres pour produire ou acheter la nourriture.
- 9 La Déclaration de la plateforme Souveraineté alimentaire (Bruxelles, 1998) ; la Déclaration de Bangalore (Inde, 2000) ; la Déclaration sur la souveraineté alimentaire des peuples (Rome, 2001) ; la Déclaration de Nyéléni (Mali, 2007)
- 10 Évolution de la production et de la consommation en milieu rural au Burkina Faso.

- 11 Pour Badouin, le surplus agricole est la différence entre la production et la consommation de la famille. Sauf en période de crises, le surplus agricole existe toujours dans les systèmes agricoles de subsistance en vigueur au Sénégal. Il est essentiel dans les systèmes alimentaires traditionnels, car il permet d'assurer la sécurité alimentaire de la famille et celle d'autres familles situées dans une aire territoriale limitée. Il peut aussi être utilisé pour servir de stocks de semences et d'échange pour acquérir des biens alimentaires et matériels.
- 12 Entre 1972 et 1992, le nombre d'Africains souffrant de sous-alimentation est passé de 81 à 203 millions. Au plan planétaire, ce nombre est passé de 842 millions en 2005 à 854 millions en 2006 (ZIEGLER, 2008).

## Bibliographie

- Association québécoise des organismes de coopération internationale – AQOCI (2008). *La souveraineté alimentaire : la seule option envisageable pour l'avenir*, XII<sup>es</sup> journées québécoises de la solidarité internationale, Montréal, Canada, novembre.
- AZOULAY, G. et J.-C. DILLON (1993). *La sécurité alimentaire en Afrique : Manuel d'analyse et d'élaboration des stratégies*, Paris, Karthala.
- BA, B. (2001). *Transformations du monde rural sénégalais : Le cas de la communauté rurale de Ngoundiane*, Université de Genève, Suisse.
- BADOUIN, R. (1967). *Agriculture et accession au développement*, Paris, A. Pedone.
- BADOUIN, R. (1979). *Économie et aménagement de l'espace rural*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « L'Économiste », 234 p.
- BRUNET, R. (1994). *La France, un territoire à ménager*, Paris, Édition n° 1, 328 p.
- CAMPAGNE, P. (1995). « Sécurité alimentaire, une approche méso-économique », in M. PADILLA et G. LE BIHAN (dir.), *La sécurité alimentaire en Méditerranée*, Paris, ORSTOM, CIHEAM, options Méditerranéennes, série A, n° 25, p. 145-152.
- Le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest – CSAO (2007). *La souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest : des principes à la réalité*, Premier Forum régional sur la souveraineté alimentaire organisé par le ROPPA en 2006, Niamey.
- DEMBELE, N. (2001). *Sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne : Quelle stratégie de réalisation ?*, Projet d'appui au système d'information décentralisé du marché agricole. Chambre d'agriculture du Mali, Document de travail n° 1.
- ERARD, P. et F. MOUNIER (1984). *Les marchés de la faim : l'aide alimentaire en question*, Paris, La Découverte.
- FAO (1997). « Rôle des SADA dans la sécurité alimentaire de Kinshasa ». En ligne : <[www.fao.org/DOCREP/003/AA039F/aa039f00.htm#Contents](http://www.fao.org/DOCREP/003/AA039F/aa039f00.htm#Contents)>. Consulté le 31 janvier 2009.
- FAO (2000). « La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2000 ». En ligne : <[www.fao.org/docrep/x4400f/x4400f11.htm#p1471\\_100096](http://www.fao.org/docrep/x4400f/x4400f11.htm#p1471_100096)>. Consulté le 23 janvier 2008.
- FAO (2006). « Sécurité alimentaire ». Note d'information, n° 2. En ligne : <[ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb\\_02\\_fr.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_fr.pdf)>. Consulté le 27 janvier 2008.
- PISANI, E. (1995). « La sécurité alimentaire à l'échelle mondiale », in M. PADILLA et G. LE BIHAN (dir.), *La sécurité alimentaire en Méditerranée*, Montpellier, Options Méditerranéennes, série A, n° 26, p. 5-10.
- RAFFESTIN, C. (1980). *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec.
- SANTOS, M. (1967). *Croissance démographique et consommation alimentaire dans les pays sous-développés*. I) *Les données de base* (320 p.) ; II) *Milieus géographiques et alimentation*, Paris, Centre de documentation universitaire, 341 p.

- SAVADOGO, A. (1995). *Contribution à l'amélioration de l'élevage de la pintade au Burkina Faso*, Burkina Faso, Institut de recherche pour le développement, Université de Ouagadougou, 101 p.
- SHAPOURI, S et S. ROSEN (1999). « Food Security Assessment : Why Countries Are at Risk », *Agriculture Information Bulletin*, Market and Trade Economics Division, U.S. Department of Agriculture, n° 754, Washington.
- SORRE, M. (1943). *Les fondements biologiques de la géographie humaine. Le milieu vivant et l'alimentation humaine de l'homme*, Paris, Armand Colin.
- TOLLENS, E. (1995). « Réflexions d'un agroéconomiste », in R. DEVISCH, F. DE BOECK et D. JONCKERS (dir.), *Alimentations, traditions et développements en Afrique intertropicale*, Paris, L'Harmattan, 303 p.
- VIA CAMPESINA (2008). « La souveraineté alimentaire », note d'information. En ligne : <[www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org)>. Consulté le 15 avril 2008.
- ZIEGLER, J. (2008). *L'empire de la honte*, Paris, Fayard.