

**RENFORCEMENT DE LA MÉTHODOLOGIE
DES MISSIONS CONJOINTES FAO/PAM D'ÉVALUATION
DE LA PRODUCTION AGROPASTORALE ET DE LA SITUATION ALIMENTAIRE**

ESTIMATION DES IMPORTATIONS COMMERCIALES

**Consultation d'experts sur les missions d'évaluation
des récoltes et des disponibilités alimentaires
Rome, 8-9 décembre 2005**

**Rapport préparé par M. Thierry Aube
(Consultant)**



ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE, ROME

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
Résumé	3
1. Le Bilan alimentaire: les termes de l'équation de base et leurs interactions	4
1.1 Les disponibilités internes	5
1.2 Les emplois	5
1.3 La différence entre les disponibilités et les emplois: les besoins d'importations nets	6
1.4 Les différentes sortes d'importation pourvoyant aux besoins	7
1.4.1 Celles effectuées par l'Etat	7
1.4.2 Celles effectuées par le secteur privé, formelles ou informelles	7
1.5 Besoins d'importation et capacité d'importation	8
1.5.1 La capacité d'importation de l'Etat	8
1.5.2 La capacité d'importation du secteur privé, fonction de la demande solvable	8
1.5.3 Un paramètre central: la demande solvable	9
1.6 Tenir compte de la complexité des interrelations entre les éléments du bilan	9
1.6.1 Des facteurs déterminants indirects	9
1.6.2 Des motivations parfois non aisément détectables	10
1.6.3 De multiples anticipations et «jeux»	10
1.6.4 Conséquence: une forte responsabilité des missions d'évaluation	10
1.7 Récapitulation des différentes notions de base: exemple schématique de bilan céréalier prévisionnel d'un pays pour 2004/05	11
1.8 Résumé des principales forces, faiblesses et améliorations possibles de la méthodologie actuelle du bilan alimentaire	12
1.9 L'impact des politiques sur les importations commerciales: quelques questions à creuser	13
2. Quelques réflexions sur la réduction de l'incertitude dans le calcul du bilan alimentaire	14
2.1. Les possibilités de modélisation	14
2.2 Difficulté de la tâche et moyens alloués	14
2.3 Les controverses sur les «besoins d'importation» et la «capacité d'importation»	15
2.4 Sécurité alimentaire et ciblage de la vulnérabilité	15
2.5 Avoir une vision d'ensemble, couvrant des aspects variés	17
2.5.1 Les incertitudes des niveaux de consommation	17
2.5.2 Minorer les doutes sur la production des racines et tubercules	18
2.5.3 Quel degré de fiabilité pour les statistiques de production, en général?	19
2.5.4 L'estimation des stocks	19
2.5.5 Comprendre le fonctionnement du marché et son impact sur la situation alimentaire	19
2.5.6 La nécessité d'une approche régionale	19
3. Comment traiter les différents cas de figure?	20
3.1 Une grande diversité entre pays	20
3.2 Une typologie tributaire de cette variété de cas	20
3.2.1 Les pays à commerce d'Etat	21
3.2.2 Certains pays africains	21
4. Notes particulières	
4.1 L'insertion des importations commerciales dans les circuits de commercialisation du pays: principales questions à aborder	23
4.2 Le cas de la crise alimentaire récente au Niger: facteurs endogènes et intégration régionale	24
4.3 Quelques conseils pratiques avant la mission	28
4.4 Dans quel esprit aborder les négociants du secteur privé? Quelques indications méthodologiques	28
4.5 Des dispositifs d'enquête sur place pour mieux saisir les importations commerciales, en particulier informelles. Le réseau du PAM en Afrique australe	30
4.6 Quelques données utiles pour bien saisir les importations commerciales	31
4.7 Les conventions concernant les dates de campagne, illustrant la nécessité de vérifications et d'un suivi constants	32
4.8 Les instruments financiers inadaptés utilisés par les négociants dans les pays importateurs en développement	33
4.9 Importation commerciale informelle et formelle: différences et complémentarités	34

RÉSUMÉ

Le Guide méthodologique actuel utilisé par le SMIAR, élaboré en 1996, couvre bien certains aspects de l'estimation du bilan alimentaire, mais développe insuffisamment certains autres aspects.

C'est le cas des importations commerciales. Celles-ci constituent un paramètre majeur de l'équilibre alimentaire, comme l'a montré l'actualité des dernières années. Les importations commerciales informelles, notamment, doivent être analysées de manière approfondie. Leur mauvaise estimation peut fausser le bilan, surtout qu'il s'agit là du paramètre potentiellement le plus variable pendant les mois qui suivent la mission.

Le présent document vise à remédier à ces lacunes. Il est issu d'une recherche sur documents tout en étant également basé sur une expérience de terrain antérieure. Il vise à doter les Missions d'évaluation d'un instrument affiné, leur permettant de s'y retrouver dans des situations alimentaires qui sont devenues plus complexes.

Il rappelle d'abord les notions de base du bilan alimentaire, dont les importations commerciales ne sont qu'une des composantes. Il montre les forces et les faiblesses de cet instrument, ainsi que ses voies d'amélioration. Il insiste sur la complexité des interactions entre les postes du bilan.

On explore ensuite les possibilités de réduction de l'incertitude dans son calcul, en particulier de la composante importations commerciales. Puis on montre la diversité des situations des différents pays en matière de sécurité alimentaire et d'importations commerciales et on esquisse brièvement une typologie.

Ce document comprend des exemples chiffrés, ainsi que l'analyse de cas de figure importants pour la compréhension de l'importation commerciale, comme le Malawi ou le Niger. Une dernière partie regroupe des notes faisant le point sur des thèmes particuliers, ainsi que des fiches pratiques et des schémas.

L'analyse proposée est fondée sur un certain nombre de vérités qui apparaissent fondamentales :

- Les importations constituent un élément clé du bilan de l'exercice en cours et déterminent en partie la consommation apparente moyenne estimée sur base de données historiques. Elles méritent donc autant d'attention que les autres membres de l'équation du bilan, tels que la production, par exemple.
- Les échanges internationaux de marchandise et les structures de la consommation sont profondément influencés par les politiques suivies, et ce, de manière pas toujours délibérée.
- L'importance des interactions entre le secteur public et le secteur privé, et l'impact profond qu'ont les politiques décidées par l'Etat en matière agroalimentaire, en particulier d'échanges extérieurs, est reconnue et comprise.
- Il y a souvent un grand écart entre les politiques décidées et celles qui sont effectivement mises en œuvre et appliquées, ce qui vise à enrichir la remarque précédente.
- Les flux transfrontaliers informels, et leur impact général sur les équilibres alimentaires du pays, sont généralement sous-estimés. On ne prend pas non plus suffisamment la mesure de l'intégration régionale des marchés, surtout dans le cas de l'Afrique.
- Les causalités sont souvent multifactorielles; il faut donc, souvent aussi, une approche d'ensemble, intégrant les interactions entre différents postes du bilan alimentaire. Il n'y a pas d'importations commerciales «en soi» mais par rapport à un contexte.
- Le but de l'exercice d'évaluation est de parvenir à une approximation, la meilleure possible dans les conditions de temps et de ressources données, et non pas à une certitude complète et (donc) illusoire.
- Tout en prenant les précautions nécessaires, en particulier la vérification et le recoupement, les représentants du secteur privé constituent une source primordiale de connaissance et d'informations. Les missions doivent leur réserver le temps nécessaire une fois sur le terrain.

1. LE BILAN ALIMENTAIRE: LES TERMES DE L'EQUATION DE BASE ET LEURS INTERACTIONS

L'instrument essentiel de mesure de la situation alimentaire est le bilan alimentaire, dans lequel sont chiffrées toutes les composantes de l'équilibre alimentaire, dont les importations commerciales, pour la campagne à venir dans le pays considéré.

L'ESSENTIEL SUR LE BILAN ALIMENTAIRE

Définition:

Le bilan alimentaire mesure, avec toute l'impartialité voulue, la situation alimentaire globale d'un pays pour l'année à venir, en s'attachant aux aliments de base, principalement les céréales. Son objectif est notamment de savoir quel rôle vont jouer les importations commerciales dans la satisfaction des besoins nationaux.

Ses composantes:

Les disponibilités internes

- production
- différence entre les stocks en début et en fin d'année

Les emplois

- consommation humaine
- pertes et semences
- alimentation du bétail et transformation

Les besoins d'importation nets (nets: déduction faite des exportations)

- importations par l'Etat
- commerciales
- stratégiques
- importations par le secteur privé (commerciales par définition)
- aide alimentaire
- besoins restant non couverts par les modalités susmentionnées

Quelques objectifs pour son calcul:

- *éviter la surestimation ou la sous-estimation de la production à venir* des céréales et des autres produits de base, comme le manioc; tenir compte de la deuxième récolte, à la «petite saison» des pluies (soit bien après le passage de la mission);
- *bien prévoir les flux d'importation*, dans leurs diverses modalités (dont le commerce informel transfrontalier et les réexportations);
- *prendre en compte les interactions complexes* entre les divers postes du bilan, et notamment celles provoquées par les anticipations des acteurs (ex.: beaucoup d'achats publics attendus peut dissuader les importateurs privés);
- *prévoir l'impact des mesures politiques sur les marchés*, en tenant compte de la façon dont elles sont appliquées dans la pratique;
- *apprécier la demande solvable*, déterminant ultime des importations commerciales;
- *analyser la situation alimentaire au niveau régional* et non seulement à celui du pays;
- compléter cette approche globale de la sécurité alimentaire par une *analyse fine de la vulnérabilité*, permettant un bon ciblage des besoins d'urgence ou chroniques;
- le bilan devra être *recalculé après une catastrophe naturelle ou un conflit* survenant en cours de l'année qui vient.

BILAN ALIMENTAIRE		
	DISPONIBILITÉS	EMPLOIS
	PRODUCTION	CONSOMMATION HUMAINE
	VARIATIONS NETTES DE STOCKS	
	Importations à buts stratégiques	
	IMPORTATIONS PAR L'ÉTAT	
BESOINS NETS D'IMPORTATION	Importations commerciales par l'Etat	PERTES ET SEMENCES
	IMPORTATIONS COMMERCIALES PAR LE SECTEUR PRIVÉ	
	AIDE ALIMENTAIRE (ENGAGEMENTS)	ALIMENTATION ANIMALE ET TRANSFORMATION
	BESOINS NON ENCORE COUVERTS	

Sont pris en compte dans le bilan alimentaire les aliments de base, c'est-à-dire les céréales, auxquels s'ajoutent principalement les racines et tubercules, dont le manioc, mais dans les pays où la consommation en est suffisamment importante.

1.1 Les disponibilités internes

La première composante du bilan est les disponibilités internes au pays, c'est-à-dire sa production (céréales et autres produits) et la variation nette, entre le début et la fin de la campagne à venir, des stocks détenus dans le pays (le déstockage moins les reconstitutions de stocks). Par exemple, un pays produit 100 de maïs et 70 de sorgho et de mil; ses stocks toutes céréales sont respectivement de 15 en début de campagne et de 8 à la fin de celle-ci. Production + stocks nets = 177.

$$\rightarrow (100 + 70) + (15 - 8) = 177 = \text{Disponibilités internes}$$

On doit faire une remarque méthodologique importante sur l'estimation de la production. Les missions ont lieu à la fin de la récolte principale. Or, dans de nombreux pays, il existe, selon le régime des pluies («petite saison des pluies»), une récolte secondaire qui a lieu plus tard au cours de la campagne et contribue pour une part assez importante aux disponibilités du pays, notamment au cours de la période de soudure, qui est cruciale. La mission n'est pas en mesure de rassembler des éléments d'information autres que fragmentaires sur cette récolte secondaire, qui n'existe pas encore au moment de son passage. Ceci introduit une incertitude importante dans le calcul du bilan alimentaire prévisionnel, sur sa composante production. Certes, on peut se baser pour estimer cette récolte secondaire sur les résultats des années passées. Mais les circonstances climatiques qui vont l'entourer peuvent différer notablement de la moyenne. Il faudrait alors, dans l'idéal, pouvoir corriger en cours de campagne les données concernées, quand les observations faites ultérieurement à la mission de terrain indiquent qu'il y a lieu de le faire.

1.2 Les «emplois»

La seconde composante est constituée des emplois (ou «utilisations»), auxquels les approvisionnements du pays doivent permettre de faire face. Le terme «emploi» correspond en fait à «besoin», car l'emploi a ici un

caractère implicitement impératif – c'est à l'évidence, par exemple, le cas de la consommation humaine – et n'est pas seulement une notion comptable, en quelque sorte « neutre ».

La principale de ces utilisations est la *consommation humaine*. Celle-ci correspond, pour les hydrates de carbone, à une moyenne de la consommation apparente historique sur les 5 dernières années, d'après les données enregistrées et tenues à jour par la FAO. Elle est apparente en ce sens qu'on suppose que les habitants du pays ont consommé la totalité des disponibilités en hydrates de carbone allant à la consommation humaine.

L'estimation des besoins alimentaires annuels: la part des hydrates de carbone

Les niveaux de consommation par tête utilisés sont basés sur l'hypothèse que les apports caloriques proviennent dans leur majeure partie d'aliments de base (céréales, riz, manioc, patate douce, ces deux derniers en équivalent sec, etc.) riches en hydrates de carbone. La part restante, minoritaire, de ces besoins caloriques est procurée d'autres types d'aliments, comme la viande, le poisson, les fruits, etc.

En Zambie, en 2003, le rapport du SMIAR, a retenu pour les calculs qu'en moyenne les habitants reçoivent 62 pour cent de leurs apports caloriques des hydrates de carbone.

On remarquera que les échanges extérieurs portent surtout sur des produits à teneur élevée en hydrates de carbone.

La production du pays est par ailleurs utilisée pour les *semences* qui serviront pour la campagne suivante et se voit retranchée des *pertes* estimées, qui surviendront au cours des diverses phases post-récolte. Enfin, une part des céréales et autres denrées de base peut servir à l'*alimentation du bétail* (en l'état ou transformée), ou à la *transformation* non destinée au bétail.

1.3 La différence entre les disponibilités et les emplois: les besoins d'importation nets

La comparaison entre les disponibilités et les emplois laisse apparaître une différence, qu'on appellera les *besoins d'importation nets*. Ils sont dits nets en raison de la déduction des exportations qui interviendront au cours de la campagne. Ces besoins d'importation nets définissent ce dont le pays va manquer pour parvenir à l'équilibre alimentaire global, *tel qu'il est défini sur la base des niveaux de consommation historiques*. L'hypothèse de départ est de *maintenir* les niveaux moyens acquis au cours de la période historique choisie (les 5 dernières années, comme on vient de le voir), en supposant que ceux-ci couvrent de manière satisfaisante les besoins nutritionnels *globaux* du pays et donc que leur application évite globalement au pays de se retrouver en situation d'insécurité alimentaire, sauf cas d'urgence ultérieure grave qui naturellement déstabiliserait les prévisions.



PIÈGE À ÉVITER:
**Faire de façon trop mécanique des projections
à partir de tendances soi-disant historiques**

Il y a par conséquent deux notions fondamentales liées, comme le relève de guide méthodologique réalisé par la FAO en 1996:

- 1) le **besoin en aide alimentaire importée**, défini comme le «*la quantité minimale d'importation alimentaire sous forme d'aide attribuée par les bailleurs, qui permette de préserver les niveaux historiques des disponibilités nationales moyennes par tête*»;
- 2) le **déficit alimentaire total**, la différence avec la grandeur précédente étant constituée par les prévisions d'importations dites commerciales (plus, éventuellement, les besoins qui apparaissent, à l'issue de la mission, non encore couverts).

→ L'idée centrale est que les déficits alimentaires qui ne peuvent pas être couverts au cours de l'année qui vient par les importations commerciales relèvent de l'aide internationale.

1.4 Les différentes sortes d'importation pourvoyant aux besoins

En dehors du cas de cette aide alimentaire internationale (qui est aussi au sens formel «importée» en ce sens qu'elle ne provient pas du pays, voir plus bas), les importations proprement dites, c'est-à-dire payées, peuvent être de plusieurs sortes.

1.4.1 Celles effectuées par l'Etat

Il y a d'abord celles qui sont effectuées par l'Etat, directement ou par ses organismes d'intervention. L'Etat peut disposer d'un monopole sur le commerce extérieur (voire aussi sur la distribution interne), en d'autres termes être l'unique importateur (et distributeur). Il peut aussi partager cette position d'importateur avec le secteur privé, selon une répartition variable. Les importations par l'Etat *ont souvent une motivation stratégique*: il s'agit de constituer des stocks pour subvenir aux besoins du pays en cas de crise, stocks que l'on revendra à prix faibles, voire que l'on distribuera gratuitement aux personnes nécessiteuses. L'Etat a également la faculté de se procurer à l'étranger des céréales pour les vendre (sur le marché intérieur, voire à l'exportation) dans un but commercial. Dans ce cas, il est de plain pied en concurrence avec le secteur privé.

Deux voies s'offrent à l'Etat pour se procurer des aliments provenant de l'étranger. L'Etat peut *acheter* les quantités importées (soit directement, soit, le plus souvent, au moyen d'un processus d'adjudication), ce qui implique un débours budgétaire. Cela correspond par définition aux importations commerciales qu'il réalise. Mais il peut également se reposer sur l'*aide alimentaire* (reçue directement par lui ou prise en charge par des ONG: si c'est par les ONG, ce sera de toute manière d'autant moins qu'il aura à acheter sur ses propres deniers), qui est en principe un don par d'autres pays. Notons que l'aide, telle qu'elle est comptabilisée dans le bilan alimentaire, correspond en fait à des *engagements pris par les bailleurs*, voire à des prévisions d'engagement. La distinction entre aide et importations payées est essentielle.

Remarquons aussi qu'il existe des *conditions préférentielles*, notamment en matière de délais de paiement, de période de grâce, de prix, de taux de crédit, qui peuvent faire que des *importations en principe achetées s'approchent en fait plus ou moins d'un don et sont alors supposés avoir, au moins partiellement, les mêmes effets économiques qu'un don* (par exemple, ils peuvent avoir un fort impact sur la formation des prix intérieurs).

1.4.2 Celles effectuées par le secteur privé, formelles ou informelles

Les importations réalisées par le secteur privé constituent la seconde modalité d'importation commerciale. Elles se subdivisent en deux sous-groupes: celles qui sont formelles et celles qui sont informelles.

Les *importations formelles* font l'objet sur le principe d'un enregistrement par les services compétents, portant sur leurs différentes caractéristiques: quantité, nature du produit, mode de transport, date d'arrivée dans le pays destinataire, origine, prix, etc. Cet enregistrement permet qu'elles soient assujetties à des taxes, ou soumises à des mesures de quotas ou encore de vérifier qu'une éventuelle interdiction d'importation décidée par les Autorités est bien appliquée. L'enregistrement, toutefois, n'est pas toujours bien fait et ne s'accompagne pas toujours d'une exploitation systématique et rapide des données enregistrées, ainsi que de leur centralisation. Ceci peut poser un problème pour le calcul du bilan alimentaire. Car il peut subsister des «zones grises» dans la comptabilisation des importations formelles.

Les *importations informelles*, à l'inverse, ne sont pas enregistrées. Leur appréhension est donc plus difficile, à moins de mettre en place un réseau de suivi spécifique, ce qui suppose des moyens additionnels conséquents (voir à la fin de ce document la note particulière consacrée au réseau de suivi du PAM en Afrique Australe). Elles portent sur des lots unitaires en général plus faibles (chargement d'un camion, voire transport à vélo d'un ou de plusieurs sacs). Pourtant, les flux concernés sont parfois très importants. Ils sont aussi complexes, avec parfois des inversions de sens d'une saison à l'autre.

Le mot «informel» ne doit pas abuser: le commerce en question est souvent fort bien organisé, parfois à l'échelle d'une région entière.

En outre, il existe assez souvent une intrication entre importation formelle et importation informelle. Les opérations commerciales informelles peuvent être l'objet d'une entente entre les acteurs des deux secteurs, voire être menées à bien par un seul et même acteur formel, sans que cela n'apparaisse au grand jour. Il

faut ajouter que les progrès faits par les acteurs dans la maîtrise technique du métier d'importateur et dans leur accès au crédit bancaire peuvent leur permettre d'entrer dans le secteur formel, quand tel n'était pas encore le cas au départ de leurs activités. La *répartition entre importation formelle et importation informelle est donc évolutive* et ceci influence la logique de l'importation en général.



PIÈGES À ÉVITER:

- a) ***Sous-estimer les flux transfrontaliers informels, en quantité***
- b) ***Sous-estimer l'impact des flux transfrontaliers informels, et de la dynamique des échanges en général, sur la problématique prix/consommation du pays***

1.5 Besoins d'importation et capacité d'importation

La capacité d'importation mesure ce que l'Etat et le secteur privé sont supposés être en mesure d'acheter en denrées de base à l'étranger pour la campagne à venir. Elle ne coïncide pas nécessairement avec les besoins d'importation.

1.5.1 La capacité d'importation de l'Etat

S'agissant de l'Etat, la capacité d'importation dépend des moyens budgétaires alloués aux achats publics de denrées de base, en particulier, donc, ceux qui sont effectués via l'importation (il y a aussi les achats de denrées produites dans le pays). Ces moyens sont fonction des priorités budgétaires. Celles-ci donnent lieu à controverses, notamment chez certains bailleurs, qui peuvent juger que l'Etat aidé par eux ne fait pas assez d'efforts pour nourrir ses populations, et soulager ainsi l'effort d'aide alimentaire qui est consenti en faveur du pays. Ainsi, la part dans le budget des achats d'armes et celle des achats d'aliments sont vues souvent comme antinomiques.

Mais les importations publiques sont également fonction des moyens dont dispose l'Etat *dans l'absolu*. S'il est très pauvre, sa capacité d'importation tendra de toute manière à être très limitée, voire nulle, quelles que soient ses priorités budgétaires.

Notons aussi que les priorités budgétaires peuvent se refléter dans les possibilités laissées par l'Etat au secteur privé de se procurer des devises fortes pour effectuer ses propres importations. Si l'Etat monopolise pour des besoins qu'il juge prioritaires la capacité d'achat de devises, il ne restera plus suffisamment de celles-ci pour que le secteur privé puisse importer des aliments (sinon par troc).

1.5.2 La capacité d'importation du secteur privé, fonction de la demande solvable

La capacité d'importation du secteur privé existe, par hypothèse, quand un certain degré de libéralisation est effectif dans le pays. Elle est fonction non seulement de l'accès de ce secteur privé aux devises mais aussi de sa *capacité de financement*. Celle-ci dépend à son tour notamment (1) de son accès au crédit, (2) des réserves financières ou immobilières dont il dispose et avec lesquelles il peut gager ses emprunts et (3) des possibilités de troc existant dans les échanges avec le secteur privé des pays proches (exemple: bétail contre céréales). Si beaucoup de devises sont disponibles et que, dans le même temps, les opérateurs privés n'arrivent pas à se financer, ces devises resteront inutilisées par le secteur privé.

Au cas où le commerce fait par le secteur privé repose sur le troc et où, pour une raison ou pour une autre, il n'y a plus de troc possible, les échanges internationaux entre acteurs privés s'arrêtent. Exemple: quand les prix du bétail s'effondrent dans le pays A, il devient difficile pour les importateurs de ce pays A d'acheter des céréales produites dans le pays B en les payant avec le bétail produit dans le pays A (en fait, avec le produit des ventes de bétail, car ce «troc» se fait par l'intermédiaire d'une monétisation très temporaire des transactions).

Mais le plus souvent, en fait, le financement pourra être trouvé par les opérateurs privés à *condition qu'il existe une demande solvable à satisfaire*, à des conditions de profit suffisantes. Plus exactement, il s'agira de la demande solvable telle qu'elle est perçue par ces importateurs privés – et on peut considérer qu'ils sont le plus souvent experts dans sa détection.

1.5.3 Un paramètre central: la demande solvable

→ Le principe est que s'il n'y a pas de demande solvable, c'est-à-dire si le pays est très pauvre, il ne pourra pas y avoir non plus d'importations commerciales par le secteur privé (mises à part quelques exceptions pour une frange très étroite de la population disposant de bons revenus). De plus, les importations publiques destinées à être revendues aux consommateurs nationaux pourront elles-aussi avoir du mal à être écoulées, et ce même si elles le sont à des prix subventionnés.

→ On en conclura que les *déterminants de la demande solvable doivent être l'objet d'une grande attention quand il s'agit de calculer le bilan alimentaire et sa composante importations commerciales.*

→ *Quelques questions clés à poser à ce sujet, notamment aux négociants:* Quelles couches sociales peuvent acheter? Dans quelles régions du pays (en fonction du degré d'intégration du marché de la région dans le marché d'ensemble)? Quelle proportion représentent les villes? Quels produits sont l'objet de cette demande? Pourquoi faire appel aux importations plutôt qu'à la production locale? Pour quelles raisons ces couches sociales disposent-elles ainsi de réserves financières? Quelles sont les conditions pour maintenir ce pouvoir d'achat au cours de l'année ou plus tard? Quels événements pourraient l'affecter? Quels rôles respectifs auront les importations formelles et les importations informelles dans la satisfaction de ces besoins solvables, quels problèmes pose la coexistence d'une demande solvable et d'une demande insolvable? etc.

1.6 Tenir compte de la complexité des interrelations entre les éléments du bilan

Les développements qui précèdent montrent d'une manière générale qu'une approche qu'on pourrait désigner comme purement comptable de la situation alimentaire, dans laquelle les différents postes que le bilan comporte seraient en quelque sorte indépendants les uns des autres, serait radicalement insuffisante pour rendre compte de la dynamique de la sécurité alimentaire. Il s'agit d'une dynamique complexe.

1.6.1 Des facteurs déterminants indirects

Cette complexité apparaît nettement avec le cas des *déterminants indirects* de la demande solvable, en fonction du contexte économique général. Par exemple, on ne peut pas seulement prendre en compte le seul rapport offre/demande en céréales. Il faut aussi considérer l'impact sur les céréales de la situation d'autres produits agricoles.

Ainsi, dans certains pays sahéliens, beaucoup de producteurs de coton sont en même temps producteurs de céréales. En 2004-2005, comme les prix du coton sont demeurés assez élevés, les producteurs ont pu souvent éviter de mettre sur le marché leur récolte de céréales car ils avaient moins besoin de liquidités. Les niveaux de prix des céréales sont en conséquence restés eux-mêmes relativement élevés (il y avait moins d'offre mise sur le marché), ce qui a encouragé dans certains cas des flux d'importations commerciales vers les pays en question, flux notamment originaires de pays où cet «effet coton» jouait moins ou pas du tout. Une diminution des cours du coton est de nature, à l'inverse, à entraîner (1) une baisse des cours des céréales (les producteurs vendent plus de céréales car ils retirent moins d'argent du coton, donc la demande solvable diminue et les prix des céréales baissent), ainsi que très probablement (2) une diminution des importations commerciales qu'ils reçoivent (là aussi à cause de la diminution de la demande solvable).

Autre exemple d'influence indirecte: *celle qu'exercent les importations commerciales sur la demande solvable, dont elles ne sont alors pas que le pur et simple reflet.* Les importations commerciales dépendent de la demande solvable mais peuvent aussi la révéler ou l'augmenter. Dans une certaine limite, l'accroissement des importations commerciales dans un pays abaisse les prix des denrées de base sur le marché intérieur du fait de l'augmentation de l'offre correspondante. Cet accroissement des importations commerciales peut donc rendre ces produits accessibles à une frange de personnes nécessiteuses qui ne pouvaient pas auparavant les acheter (par contre, d'autres personnes encore plus nécessiteuses verront leur situation inchangée, c'est-à-dire que leur pouvoir d'achat restera nul malgré la baisse du prix). Ce phénomène a été mis en lumière par exemple au Bangladesh s'agissant en particulier du blé. Bien sûr, au-delà d'une certaine limite, la pesée sur les prix causée par l'afflux d'importations commerciales peut être désincitative à la production intérieure et ainsi accroître à terme l'insécurité alimentaire. Cela dépend en particulier des prix mondiaux et des taux de change. Dans ce raisonnement, trois variables sont en interaction: (1) la production, (2) l'aide et (3) les importations commerciales, et non seulement les deux dernières.

1.6.2 Des motivations parfois non aisément détectables

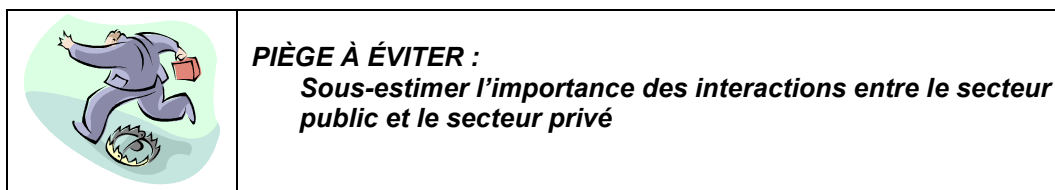
Une autre cause possible de complexité peut être la *motivation réelle qui inspire les choix d'un gouvernement en matière de commerce extérieur*. Ainsi, des exportations à prix mesurés venant creuser le déficit alimentaire du pays d'où elles proviennent (et, à l'inverse, combler les besoins en importations d'un autre pays) peuvent avoir comme objectif réel de se procurer des devises fortes, pour réaliser certains achats de biens non agricoles à l'étranger. Si on n'arrive pas à détecter une telle motivation, il est difficile de comprendre la logique de la situation alimentaire d'un pays, à savoir ici: pourquoi le pays exportateur se prive-t-il ainsi de quantités de céréales dont il a pourtant besoin pour satisfaire la consommation nationale?

1.6.3 De multiples anticipations et «jeux»

La complexité de la situation est aussi due aux *multiples anticipations et «jeux» qui inspirent les comportements des acteurs*, dont les importateurs du secteur privé. Ceci concerne au premier chef les interactions entre les deux composantes «concurrentes», pour l'approvisionnement du pays, que sont l'aide alimentaire et les importations commerciales.

Tel pays pauvre et dépourvu de moyens budgétaires, ou consacrant ses faibles moyens budgétaires à des priorités non alimentaires, aura logiquement comme objectif de compter au maximum sur l'aide alimentaire en réduisant le plus possible les importations commerciales publiques. Il «jouera» donc en ce sens, tant que la situation n'est pas encore dénouée et que, pour l'année à venir, la répartition entre les deux sources d'aliments n'est pas fixée, de concert avec les donateurs. Dans l'entre-temps, les opérateurs privés seront maintenus dans une forte incertitude et agiront avec une grande prudence (mais, dans le cas d'un pays pauvre, avec une faible demande solvable et une faible capacité d'importation commerciale, l'impact des décisions des opérateurs privés sera donc de toute façon limité).

L'intensité des anticipations des acteurs privés, et l'incertitude dans laquelle ils se trouvent, est particulièrement forte dans le cas où la libéralisation n'a été que partielle et où donc à la fois l'Etat et le secteur privé procèdent à des importations commerciales, sur la base de l'existence supposée d'une demande solvable. L'Etat possède alors un grand pouvoir dans la détermination des quantités importées, des conditions auxquelles elles le seront et notamment des dates où elles auront lieu et où elles seront vendues sur le marché intérieur ou distribuées gratuitement ou à des prix subventionnés. Ses interventions ont un grand impact sur le marché, sans d'ailleurs que cet impact soit nécessairement bien mesuré par ses représentants. Comme la coordination entre ses achats et ceux du secteur privé est en général faible ou inexistante, on peut aboutir à une situation générale d'instabilité, constituant une sérieuse entrave au développement du secteur privé et à sa contribution à la résorption des problèmes alimentaires.



1.6.4 Conséquence: une forte responsabilité des missions d'évaluation

Ces divers facteurs que l'on vient de voir, complexité, interactions multiples, directes ou indirectes, entre les composantes de l'équilibre alimentaire, anticipations, manque possible de coordination entre les acteurs, etc., *retentiront sur la prévisibilité des importations commerciales, ainsi que sur le niveau effectif qu'elles auront atteint au terme de l'année* sur laquelle portent les prévisions faites par la FAO. De plus, l'appréciation de la situation faite dans le rapport FAO/PAM pourra être utilisée par les différents protagonistes, au mieux de leurs intérêts respectifs ou de leur vision propre des problèmes.

La responsabilité des missionnaires est en cela élevée, comme le sont les conséquences de toute éventuelle ample erreur de leur part, sous-estimation ou surestimation de telle ou telle composante du bilan.

Il y a une tension entre d'une part les désirs des bailleurs, qui attendent des missions une estimation «objective» de la capacité d'importation du pays, à partir de laquelle ils puissent dimensionner leurs

programmes d'assistance et, d'autre part, les incertitudes inévitables du calcul du besoin d'aide alimentaire, qui peuvent accentuer le caractère subjectif des résultats.

Les Gouvernements des pays bénéficiaires quant à eux jouent leur jeu. Ils peuvent, entre autres, par suite d'une méconnaissance des mécanismes réels du marché, imputer totalement à une sous-estimation de la production, une situation de crise résultant d'une importation excessive de céréales qu'ils réalisent. En effet, cette sous-estimation faite par la mission peut n'avoir eu qu'un rôle partiel ou secondaire dans le déclenchement de la crise et être de toute façon difficilement évitable compte tenu de la fiabilité parfois limitée des données utilisables pour prévoir la production.

Des concertations préalables entre Gouvernements, bailleurs, institutions internationales et acteurs du secteur privé sont nécessaires pour éviter les effets négatifs de cette tension et en maximiser les effets positifs en améliorant les méthodes de saisie. Ceci repose sur une meilleure collaboration et, dans la mesure du possible, des moyens d'investigation accrus.

Les observations qui précèdent mènent à l'idée que *la clé de répartition entre importations commerciales et aide alimentaire n'est pas toujours aisée à déterminer. Elle ne l'est pas en cela, notamment, que toute fixation d'une clé est susceptible de rétroagir dans une mesure x ou y sur le jeu complexe entre les parties prenantes de cette répartition.* Pour prendre un exemple, selon que l'on dit, sur la base des données traitées, que la répartition importations commerciales/aide alimentaire va être de 61/39 ou de 49/51 sur un total de 100, les conséquences sur les décisions qui vont être prises en matière d'importation et de stockage peuvent différer substantiellement. Pourront différer de même les effets ultérieurs de ces décisions sur l'évolution des marchés.

La neutralité de cette fixation d'une clé de répartition est une règle déontologique fondamentale. Elle est un cap auquel il faut se tenir mais ce n'est pas toujours aisé vu la multiplicité des déterminants et des «effets secondaires». Il n'y a pas de norme absolue – sinon, par conséquent, celle d'impartialité – mais un grand nombre de cas de figure possibles.

Cependant, comme toutes les interactions entre aide alimentaire et les marchés, relevées ci-dessus existent bel et bien, même si elles sont donc complexes, on tirera une autre conclusion: *celle qu'on peut au moins dans une certaine mesure utiliser les marchés comme indicateurs du bien-fondé de l'ensemble des mesures politiques, ainsi que de l'aide alimentaire.* Cela demande une bonne connaissance de tout ce qui concerne le fonctionnement des marchés. Là réside une bonne part de la complexité.

1.7 Récapitulation des différentes notions de base: exemple schématique de bilan céréalier prévisionnel d'un pays pour 2004/05 (en milliers de tonnes)

	Riz	Blé	Autres céréales	Total
A. POPULATION AU 30/04/05				10 000 000
B. DISPONIBILITÉS INTERNES	720,0	780,0	300,0	1 800,0
B.1 Variation de stocks	+ 20,0	- 20,0	0,0	0,0
B.2 Production brute	700,0	800,0	300,0	1 800,0
C. EMPLOIS	1 000,0	1 000,0	500,0	2 500,0
C.1 Consommation humaine	920,0	930,0	450,0	2 300,0
C.2 Pertes et semences	80,0	70,0	50,0	200,0
D. BESOINS D'IMPORTATION NETS	280,0	220,0	200,0	700,0
D.1 Importations commerciales prévues	160,0	110,0	100,0	370,0
D.1.a - dont publiques	60,0	50,0	10,0	120,0
D.1.b - dont privées	100,0	60,0	90,0	250,0
D.2 Aide alimentaire	100,0	110,0	60,0	270,0
D.3 Déficit non couvert (à la date de la mission)	20,0	0,0	40,0	60,0

Dans l'exemple ci-dessus, volontairement simplifié et aux chiffres arbitraires, le pays a 10 millions d'habitants (A).

La consommation par tête est de 230 kg au total, se répartissant en 92 kg pour le riz (soit 920 000 tonnes – C.1, première colonne), 93 kg pour le blé (soit 930 000 tonnes, C.1, deuxième colonne) et 45 kg pour les autres céréales (soit 450 000 tonnes C.1, troisième colonne). Ces niveaux ont été tirés de la moyenne des 5 dernières campagnes, telle qu'elle figure dans la banque de données de la FAO. On n'a pas pris en compte les racines et tubercules, et notamment le manioc, mais, pour un autre pays, on pourrait et on devrait le faire.

La consommation humaine (C.1, dernière colonne) absorbe au total 2 300 000 tonnes, les pertes et semences (C.2, dernière colonne) 200 000 tonnes, soit des emplois totaux (C, dernière colonne) de 2 500 000 tonnes.

On adopte ici l'hypothèse, pour ce pays, qu'il n'y a pas d'utilisation des céréales pour la consommation animale ou pour la transformation.

La production (B.2) n'atteint, dans les prévisions faites, que 1 800 000 tonnes au total.

Les variations de stocks (B.1) s'annulent car elles sont inverses et de même niveau (- 20,0, + 20,0 et les stocks en «autres céréales» ne variant pas pour leur part).

Les disponibilités internes (B, dernière colonne) sont donc de 1 800 000 tonnes.

Le besoin d'importation net total (D, dernière colonne) est de 700 000 tonnes. Les exportations ont été déduites. Pour simplifier, le calcul de cette déduction n'apparaît pas dans le tableau.

On suppose que ce besoin sera couvert par des importations commerciales (D.1, dernière colonne) de 370 000 tonnes, dont 120 000 tonnes par l'Etat (D.1.a, dernière colonne) et 250 000 tonnes par le secteur privé (D.1.b, dernière colonne), ainsi que par une aide alimentaire se montant à 270 000 tonnes (D.2, dernière colonne).

Dans l'exemple proposé, on note en outre, pour l'ensemble des trois catégories de céréales considérées, un déficit non encore couvert, à la date de la mission tout du moins, de 60 000 tonnes (D.3, dernière colonne), qui appellera sans doute à des discussions avec les bailleurs.

1.8 Résumé des principales forces, faiblesses et améliorations possibles de la méthodologie actuelle du bilan alimentaire

Forces

- Il faut une approche globale de la sécurité alimentaire, pas seulement une analyse de la vulnérabilité; le bilan actuel fournit un cadre conceptuel et statistique indispensable pour une telle approche globale; dans sa présentation formelle, il représente une simplification nécessaire.
- Sur la base d'une longue expérience accumulée, il permet d'arriver à une approximation intéressante de la situation alimentaire du pays, la meilleure possible, mais pas à une certitude.
- Il met bien en lumière les déterminants de la production, du fait d'une forte orientation sur cet aspect de la question (bien que la production agricole de subsistance, non commercialisée, ait parfois tendance à être sous-estimée).
- Il permet une utilisation rationnelle des sources statistiques disponibles, notamment celles concernant les importations «formelles».
- Sur le principe, il prend comme référence les niveaux de consommation historiques; en ce sens, il constitue une protection.
- Il indique les tendances de l'approvisionnement alimentaire du pays et identifie la composition de la diète alimentaire (ex.: part des différentes céréales, ou d'autres aliments de base), ainsi que les changements qui affectent cette composition.
- Il mesure le degré de dépendance du pays envers les aliments de base de provenance étrangère, ce qui est une donnée essentielle de la sécurité alimentaire.

Quelques faiblesses

- Tout en reposant sur une analyse des politiques mises en œuvre en matière de sécurité alimentaire et

d'importation commerciales, la démarche n'est pas assez exhaustive dans ce domaine, en particulier concernant l'impact de ces politiques sur les marchés.

- L'analyse des interactions multiples entre ses composantes demande à être développée.
- La place donnée aux analyses des négociants du secteur privé et aux problèmes logistiques et commerciaux des filières d'importation est trop réduite.
- L'impact du fonctionnement des marchés sur les équilibres alimentaires est insuffisamment abordé.
- Il est fait à partir de données statistiques disponibles pas nécessairement très fiables, avec une part de création de données qui est objectivement limitée par les ressources allouées.
- L'utilisation de niveaux de consommation historiques ne garantit pas en soi la conformité à des normes nutritionnelles exigeantes, ce qui constitue une relative faiblesse.
- Le lien entre approche globale (celle du bilan) et ciblage de la vulnérabilité demande à être davantage explicité.
- On apprécie difficilement les possibilités de compensation entre les surplus et les déficits locaux dans un même pays.
- Le bilan ne distingue pas entre importations formelles et informelles et ne rend pas compte en lui-même de l'intégration régionale des marchés. Les erreurs dues aux doubles comptes, par exemple les réexportations, sont souvent difficiles à localiser et peuvent fausser les estimations.

Principales améliorations

- Analyse de l'impact des politiques sur les marchés, en particulier sur les importations commerciales.
- Prendre en compte la complexité des interactions entre les composantes du bilan.
- Suivi du commerce informel.
- Appréhension de la production de racines et tubercules.
- Compréhension des circuits de distribution et du marketing.
- Intégration régionale des marchés.
- Utilisation de relais et de contacts dans les pays afin de mieux préparer les missions.

1.9 L'impact des politiques sur les importations commerciales: quelques questions à creuser



PIÈGES À ÉVITER:

- a) Croire que les politiques annoncées sont nécessairement des politiques mises en œuvre***
- b) Sous-estimer l'impact que peuvent avoir les décisions politiques sur la dynamique des échanges, que ce soit délibéré ou pas***

- *Les mesures concernant le régime du commerce extérieur* : droits, quotas, modulation des droits en fonction de la quantité importée ou des types de produits passant la frontière, pouvant aller jusqu'à l'exemption par exemple pour les petits lots. Quelles sont les tolérances dans la réalité ? On fera attention à la manière dont ont été prises dans le passé ces mesures et dont, selon les informateurs rencontrés, elles peuvent être prises dans un futur immédiat, au cours de la prochaine campagne. Par exemple, y a-t-il passage brusque d'une exemption à une imposition (ou l'inverse), ou bien une modulation ? D'autre part, ces mesures sont-elles uniques ou bien sont-elles comprises dans un «Policy mix», plus large? Enfin, apprécier l'impact dans le pays de mesures prises dans les pays voisins (si l'un de ceux-ci ferme sa frontière, quelles sont les conséquences sur la vulnérabilité alimentaire du pays qu'étudie la mission)?
- *L'inclusion du pays dans une organisation régionale, du type de la CDEAO, ou plus large (OMC) et ses conséquences sur le régime du commerce extérieur.* Faire la liste des mesures récentes prise en conséquence de l'appartenance à de telles organisations et analyser leur impact sur les flux d'importation (et ceux d'exportation dans les pays de la zone).
- *Les mesures monétaires:* taux et régime des changes, disponibilités en devises fortes pour financer l'importation commerciale, taux de change (et en particulier maintien d'un taux élevé de ceux-ci, qui peut excessivement favoriser les importations au détriment de la production nationale, comme le montrent, en Angola, les rachats par le gouvernement de grandes quantités de Kwanzas, la monnaie locale, qui en pousse la valeur vers le haut). L'impact du taux de change dépendra par ailleurs de l'évolution du cours mondial des denrées de base, lui-même en partie fonction du soutien à leur agriculture accordé par les pays exportateurs. Apprécier le niveau de compétitivité de la production nationale induit par le taux de change. Distinguer le taux de change officiel du taux de change sur le marché noir.
- *L'éventuelle recherche par le gouvernement, via les échanges extérieurs, d'objectifs particuliers, étrangers à la logique commerciale apparente.* Il peut s'agir par exemple de se procurer, au moyen

des exportations ou des réexportations, des devises auxquelles on ne pourrait pas autrement avoir accès. La connaissance de telles motivations est nécessaire pour éclairer les évolutions des flux d'échanges.

- *Les mesures d'urgence prises afin de répondre aux chocs climatiques ou autres*, et l'évaluation de leur impact possible sur les importations commerciales.
- *Les politiques concernant la commercialisation interne et externe des produits alimentaires de base* (la réglementation des transports et la protection effective des transporteurs face aux tentatives de prédation, les compétences – et les comportements effectifs – des organismes paraétatiques de stockage et de vente, notamment pour motif de sécurité alimentaire stratégique, les infrastructures de commercialisation, etc.).
- *Les mesures visant les infrastructures de transport*, car leur amélioration conditionne la bonne distribution des importations commerciales, aussi bien que celle de l'aide alimentaire et de la production locale.
- *Les réglementations influant sur l'accès au crédit par les acteurs de l'importation commerciale*, et en particulier l'attribution des financements bancaires en temps et en heure, ainsi que la vitesse de la professionnalisation des acteurs publics et privés sur ces questions.
- *L'organisation des marchés dans le pays*, son histoire, ses problèmes, ses limites (par exemple, le cas du PRMC au Mali).
- *La distinction entre trois niveaux d'analyse de l'impact des mesures gouvernementales*:
 - l'énoncé des mesures, tel qu'il est contenu dans les lois et règlements;
 - l'application qui est faite des textes sur le terrain;
 - la résistance intrinsèque de la réalité, dans toute sa complexité ethnique, géographique, sociale, etc. aux dispositifs censés donc la régenter; appréciation en particulier des inévitables contournements par les flux informels des dispositifs restrictifs ou punitifs aux frontières.
- *Les mesures prises par les autorités locales*, qui peuvent différer notablement des politiques décidées au niveau central (cas de gouverneurs de provinces qui décident un embargo des exportations de céréales ou des taxes particulières sur les mouvements de marchandises).
- *L'esprit général qui inspire les relations entre l'Etat et le secteur privé*: selon les pays, ces relations sont plus ou moins constructives. L'important est que les deux parties se parlent et aient l'habitude de travailler ensemble afin que les ambiguïtés soient levées et qu'on dépasse une certaine dimension idéologique des problèmes Ceci vaut pour les importations commerciales comme pour les autres secteurs. Une conflictualité systématique des relations rend plus complexe la résolution des problèmes, notamment parce qu'elle augmente le risque de s'engager dans des voies irréalistes. Quelle est la tradition du pays en ce domaine?

2. QUELQUES RÉFLEXIONS SUR LA RÉDUCTION DE L'INCERTITUDE DANS LE CALCUL DU BILAN ALIMENTAIRE

Le problème méthodologique principal est la **réduction de l'incertitude dans le calcul des éléments du bilan alimentaire**, en tant qu'instrument de mesure de la sécurité alimentaire.

2.1 Les possibilités de modélisation

Une observation centrale est la nécessité d'une appréciation réaliste des possibilités offertes en la matière par la *modélisation mathématique*. L'intérêt intrinsèque d'un traitement mathématique des données dépend étroitement de la fiabilité et de la richesse de celles-ci. Ce traitement est incapable *en lui-même* d'améliorer des données qui seraient non fiables ou pauvres. Même s'il est vrai que certaines améliorations peuvent être obtenues au moyen de la modélisation, l'incertitude sera diminuée d'abord et avant tout grâce à un travail de terrain, permettant de "sentir" la situation en se basant sur de l'information de première main. A cet égard, bien chercher à comprendre les négociants privés est essentiel.

2.2 Difficulté de la tâche et moyens alloués

Il existe une forte tension entre, d'une part, la difficulté en elle-même la tâche de calculer le bilan et, d'autre part, la modicité des moyens alloués aux investigations combinée à la vivacité des attentes des différents acteurs, nationaux ou internationaux.

Cette tension peut être créatrice, dans la mesure où elle pousse à améliorer des méthodes manifestement perfectibles.

Elle n'est toutefois pas sans avoir des aspects négatifs. C'est le cas quand elle aboutit à donner un contenu exagérément prescriptif à des grandeurs, comme les «besoins d'importation commerciales». Une telle exagération résulterait de l'oubli du fait que ces grandeurs gardent nécessairement un caractère d'approximation et d'hypothèse et qu'elles sont calculées à un moment donné de la campagne, sans qu'on puisse intégrer l'impact de chocs économiques ou climatiques ou de mesures politiques survenant après l'élaboration des chiffres.

2.3 Les controverses sur les «besoins d'importation» et la «capacité d'importation»

Dans la mesure où le but est de réduire l'incertitude, il peut y avoir une *dimension quelque peu négative dans les controverses sur la question des rapports entre la capacité d'importation et les besoins d'importation*. Déterminer la capacité d'importation est lié à des problèmes essentiels de politiques, problèmes qui ne peuvent être traités qu'à un niveau politique pertinent – et celui-ci est élevé. La capacité d'importation ne peut être seulement fonction des – ou égale aux – moyens financiers “absolus” dont dispose l'Etat en raison de ses choix budgétaires ou de la situation de la balance des paiements du pays. S'il est vrai que de tels paramètres joueront, en dernière analyse, un rôle majeur dans la détermination de la capacité d'importation, il n'en demeure pas moins que le jeu entre le pays bénéficiaire et les bailleurs peut être très subtile, ce qui maintient un haut niveau d'incertitude. L'Etat bénéficiaire peut ainsi parfois “naviguer” finement jusqu'à ce que le niveau d'aide alimentaire soit décidé par les bailleurs, avec l'espoir de réduire autant que possible le fardeau financier que représente l'affectation de devises fortes au paiement des importations commerciales. Pour leur part, les bailleurs essaieront de “faire monter les enchères” pour atteindre la proportion qu'ils estiment désirable d'importations commerciales par rapport à l'aide alimentaire.

Un autre problème pour évaluer la capacité d'importation d'un pays est le fait que les gains, réels ou anticipés, retirés par ce pays des exportations ne vont pas nécessairement «percoler» jusqu'aux importateurs de denrées, à savoir: ne se traduiront pas nécessairement, d'une façon ou d'une autre, par des moyens financiers effectivement mis dans les mains de ces importateurs afin qu'ils puissent mener à bien leurs activités. Ceci peut être lié au degré de transparence qui caractérise de manière générale le fonctionnement des institutions du pays. Un tel paramètre de transparence doit être pleinement pris en considération pour évaluer la situation alimentaire d'un pays.

2.4 Sécurité alimentaire et ciblage de la vulnérabilité

La réduction de l'incertitude relative à la sécurité alimentaire d'ensemble et celle qui intéresse le ciblage des catégories vulnérables, vont largement de pair, chacune prise isolément n'offrant pas un degré de certitude suffisant.

Pour un pays donné, l'addition des trois sources d'approvisionnement possibles, production, aide, importations commerciales, vise à une couverture exacte des besoins nationaux en denrées de base. Une prévision fiable sur ces trois éléments permettra en principe d'éviter tant un sur-approvisionnement du marché qu'un sous-approvisionnement.

Toutefois, cette *recherche d'exactitude dans la couverture des besoins* peut s'apprécier de deux façons:

- soit elle est «globale», c'est-à-dire qu'elle concerne l'ensemble de la population et du territoire d'un pays, ensemble considéré par là comme un tout pertinent;
- soit elle s'attache au calcul et à la couverture des besoins des seules catégories de la population et/ou régions qui sont réellement en situation de détresse alimentaire, en supposant donc que les autres catégories et/ou régions sont au-dessus du seuil d'autosuffisance alimentaire. La notion clé est alors celle de *ciblage de la vulnérabilité alimentaire*.

En théorie, un ciblage parfait des besoins devrait limiter l'aide alimentaire à la quantité et aux autres spécifications diverses strictement nécessaires *et cette aide n'aurait alors pas de pouvoir perturbateur sur les marchés alimentaires*. Mais si tel est le raisonnement, la réalité est bien plus complexe.

Dans la pratique, en effet, une substitution partielle entre l'aide alimentaire et les autres sources de nourriture se produit le plus souvent. De multiples «zones grises» subsistent. L'enfant dont les parents savent qu'il ou elle prendra un repas à l'école recevra moins de nourriture à la maison si les autres enfants jeûnent, avec aucune perspective, en ce qui les concerne, de bénéficier de la cantine scolaire. D'une manière analogue, les personnes nécessiteuses qui reçoivent de l'aide alimentaire auraient de toute façon mangé si elles n'en avaient pas reçue, et ce même si cela se serait passé dans des circonstances catastrophiques. Un raisonnement de même nature peut s'appliquer au cas de la revente d'aide alimentaire

sur le marché local: il s'agit d'un phénomène banal qui, dans certaines limites, a de solides raisons d'exister et n'implique pas en soi une illégitimité ou un calcul erroné de l'aide alimentaire. Ces considérations amènent aussi à dire qu'on peut retirer de grands avantages, pour évaluer la situation alimentaire d'un pays, d'une plus grande exactitude dans l'appréciation de la vulnérabilité alimentaire, et notamment de son zonage.

Pour faire court, on dira que la première approche, «globale», est celle de la FAO, tandis que la seconde, «ciblée», concerne le PAM. De nombreux débats ont tendu à opposer ces deux approches. Telle n'est pas la position adoptée ici. On considérera qu'il s'agit de deux angles de vue, différents mais complémentaires, pour analyser les problèmes alimentaires du pays.

Le ciblage des plus vulnérables ne peut aller sans une analyse du contexte général, et notamment du fonctionnement des marchés. L'aide alimentaire ne saurait se retrouver complètement isolée des marchés:

- ni pour déterminer sa quantité (une baisse des prix des céréales via une plus grande ouverture du marché national aux échanges peut améliorer l'accès des populations vulnérables à la nourriture et donc diminuer le besoin d'aide alimentaire);
- ni pour mesurer les effets qu'elle peut avoir («trop» d'aide perturbe la formation des prix sur le marché du pays).

Il est non moins évident que considérer un pays comme une sorte de grand ensemble dont le contenu serait présumé parfaitement homogène si bien que la distribution des aliments de quelque nature ou provenance que ce soit s'y réaliserait de manière idéalement égale selon les régions ou les catégories de la population serait à l'évidence une illusion.

Un pays est bien une entité pertinente du fait qu'il s'agit d'un Etat souverain et qui, comme tel, dispose de ses propres statistiques, lesquelles constituent une donnée de départ.

Il n'empêche que la prudence est de mise. De nombreux exemples montrent qu'un pays supposé être globalement auto-suffisant en céréales et autres produits de base, voire même doté d'un excédent, peut être en fait sujet à une grave crise alimentaire, à terme ou même imminente. Cette situation peut être due à des erreurs commises, tant dans l'approche «globale» que dans l'approche «ciblage». C'est ainsi que les effets combinés de la sécheresse et des invasions acridiennes dans le Sahel en 2004-2005 ne se sont pas traduits en apparence dans certains pays, comme le Burkina Faso, par un déficit céréalier global. Pourtant, la crise alimentaire a été très vive dans certaines régions (au Burkina Faso, dans celles du Nord et du Sahel en particulier).

D'autre part, certains pays sont extrêmement fragmentés, soit en raison de conflits internes, soit à cause de leurs caractéristiques géographiques ou historiques. Certaines des régions qu'ils comprennent sont très intégrées sur bien des plans aux régions voisines de pays limitrophes. En revanche leur intégration avec la capitale du pays ou avec des régions situées à l'autre bout de celui-ci peut être faible. L'approche de la sécurité alimentaire de tels pays fragmentés pose des problèmes particuliers.

Accessibilité et disponibilité de l'offre, y compris importée: l'importance du ciblage et du marketing

Les problèmes d'accessibilité à la marchandise plutôt que ceux de disponibilité de celle-ci caractérisent de façon de plus en plus saillante la situation alimentaire des pays recevant de l'aide. L'offre existe mais les consommateurs n'y ont pas, ou pas assez facilement accès, pour des raisons physiques, commerciales ou économiques. Aussi, les bailleurs insistent de plus en plus sur les aspects de ciblage et de distribution de l'aide.

Ceci demande en particulier de repérer les blocages logistiques ou commerciaux qui ralentissent ou rendent impossible la distribution des aliments jusqu'aux consommateurs. Il est alors utile de disposer d'un panorama complet de la distribution alimentaire dans le pays, comme instrument pour mesurer ce qui empêche le bon déroulement des processus de distribution.

Cette question concerne aussi les importations commerciales. Certes, celles-ci s'adressent à la consommation solvable, ce qui n'est qu'une partie du problème d'accessibilité. La consommation insolvable est justiciable de l'aide, notamment d'urgence, qui peut être acheminée par les moyens propres des organisations humanitaires, sans passer par les

circuits alimentaires habituels. Mais, compte tenu des multiples interactions entre les importations commerciales et l'aide alimentaire, *savoir ce qui limite l'accessibilité de l'une aide peut aider à expliquer les problèmes d'accessibilité de l'autre.*

A noter qu'un biais possible dans les investigations de la mission tient à ce que les visites de terrain aient lieu essentiellement dans les zones où les dégâts entraînés par des problèmes climatiques sont les plus importants. Or, ces zones ne sont pas nécessairement, tant s'en faut, celles où peuvent être localisées les difficultés les plus saillantes en matière de commercialisation et de vulnérabilité. On risque ainsi de passer à côté de nécessaires éléments d'appréciation des questions d'accessibilité, concernant aussi bien la production intérieure que les importations commerciales. Il faut donc essayer d'avoir un panorama d'ensemble de la situation dans les différentes régions.

2.5 Avoir une vision d'ensemble, couvrant des aspects variés

Cette démarche de réduction d'incertitude est d'autre part marquée par une double exigence, qui peut apparaître comme un défi: il faut tout à la fois aller dans le détail «technique», par exemple déterminer précisément comment éviter les double-comptes dans le calcul des importations commerciales et des réexportations, et ne jamais se départir d'une vision holistique des problèmes.

La nécessité d'avoir ainsi une appréciation d'ensemble («holistique») tient à ce que les erreurs n'ont aucune vocation à se localiser sur *une seule* des composantes entrant dans le calcul du bilan alimentaire du pays. Elles peuvent survenir sur *plusieurs* de ces composantes, ou même sur *toutes* en même temps, s'additionnant alors les unes aux autres plutôt que s'annulant réciproquement. L'équation, par définition, est dépendante de tous ses termes.

Il s'ensuit qu'améliorer la fiabilité des données sur les importations commerciales est certes un grand pas en avant, mais n'est en aucune façon suffisant en soi. Le présent exercice consacré aux importations commerciales a une validité qui, donc, ne prend en partie son sens qu'en fonction de progrès faits dans d'autres domaines que la seule appréciation de l'importation.

On citera notamment les quelques exemples suivants à l'appui de cette *obligation d'élargir le raisonnement, et de ne pas s'en tenir aux importations commerciales* «stricto sensu».

2.5.1 Les incertitudes des niveaux de consommation

Les chiffres de consommation par tête retenus peuvent varier d'une manière surprenante d'un pays à un autre pays voisin, et sont susceptibles d'acquiescer de ce fait une allure plus ou moins arbitraire aux yeux de certains observateurs.

Comme, de plus, ils ont un caractère de but à atteindre (satisfaire les besoins alimentaires de la population), ils peuvent sur le principe en devenir plus ou moins incompressibles, la seule variable d'ajustement étant alors les «besoins non satisfaits», appellation pour le moins pertinente. On peut ainsi s'accommoder pendant longtemps d'un niveau de consommation théorique bien au-dessus de la consommation réelle (en supposant par ailleurs que cette consommation réelle tient compte de la production de subsistance, non commercialisée, car là peut résider une autre incertitude).

Cette situation peut comporter un danger, que l'on signale bien qu'il soit très théorique. Lorsqu'on constate ainsi un écart à la fois grand et récurrent sur une certaine période historique entre d'une part les importations et l'aide et, d'autre part, les disponibilités que demanderait le niveau de consommation défini pour le pays la tentation peut être de procéder, par souci tardif, donc, de pure exactitude statistique, à *un ajustement par le bas des niveaux de consommation.*

Dans le cas considéré, il s'agit d'un écart négatif en ce sens que les importations effectives et l'aide, effective aussi, pourvoient trop peu à l'approvisionnement de la consommation pour qu'on atteigne donc les niveaux de consommation désirés. Ce dont il est question ici est la consommation humaine «apparente», c'est-à-dire *absorbant tout le disponible théorique* (voir bilan précédemment présenté: disponible théorique [c'est-à-dire prévu pour maintenir le niveau de consommation humaine] = production + variation nette de stocks + besoins d'importation nets – pertes, semences, transformation, consommation animale). Donc, si on diminue l'aide ou les importations, on diminue aussi la consommation apparente prévue pour l'année à venir.

Le risque serait alors que *la statistique, faite par conséquent de pouvoir tenir des normes élevées, en vienne à entériner une situation alimentaire insatisfaisante*, c'est-à-dire non-conforme à un niveau de consommation jugé normal.

La conclusion pratique de ces remarques est qu'il faut donc procéder avec discernement à toute éventuelle correction des niveaux de consommation retenus pour le calcul des bilans alimentaires, pour aberrants qu'ils puissent paraître dans certains cas. On doit prendre soin à ce que toute réforme de la méthodologie utilisée pour calculer les besoins d'importation dérivés de niveaux de consommation ne se traduise – en quelque par inadvertance – par un accroissement de la vulnérabilité alimentaire. Si par exemple la moyenne historique de consommation par tête devrait être pour un pays, en vertu de la prise en compte des besoins, de 250 kg mais si, en fait, on constate que les importations effectives n'ont pas permis vraiment d'atteindre ce niveau, on peut «descendre» pour les années ultérieures à 200 kg afin de faire correspondre le besoin d'importation aux importations effectives. Or, ce niveau de 200 kg est sans doute très insuffisant.

Exemple schématique «d'ajustement par le bas» de la consommation apparente (en 2001) en raison d'un besoin d'importation non couvert persistant (en équivalent kg/hab./an)

	1998	1999	2000	2001
Consommation apparente totale	250	250	250	200
Dont besoins d'importation nets	100	100	100	50
Dont importations effectives	50	50	50	50

Une autre raison milite pour la prudence dans l'appréciation des niveaux de consommation. Ceux utilisés pour un pays peuvent masquer une vulnérabilité alimentaire particulière: celle due au fait que les importations qui permettent, dans les calculs faits, d'arriver à couvrir habituellement les besoins alimentaires du pays *sont en fait les seules importations formelles*. L'année où, pour une raison ou pour une autre, les importations informelles, qui contribuent elles aussi pour une part notable à cette couverture bien que n'étant pas enregistrées, diminuent fortement, les équilibres alimentaires jusques là maintenus peuvent être rompus, sans par conséquent que cela n'apparaisse statistiquement en pleine lumière.

Si, par exemple, les parts des importations formelles et informelles sont respectivement de 75 pour cent et 25 pour cent sur un total de 100 kg par tête de besoins d'importation, mais si ces 25 pour cent ne sont pas tenus en compte dans le calcul du bilan alimentaire, il y aura un grave problème de vulnérabilité quand on passera pour les importations informelles (effectives) de 25 pour cent à 10 pour cent. Ce problème sera d'autant plus sérieux qu'il s'accompagnera probablement de la diminution concomitante du tonnage des importations effectives totales. Celles-ci, au lieu de couvrir le niveau de 100 kg ci-dessus, ne permettront d'arriver qu'à 80 kg.

Baisse de la couverture des besoins à la suite d'une chute des importations informelles (exprimés en kg/hab./an)

	Année A	Année B
Importations formelles	75	72
Importations informelles	25	8
Total importations	100	80

En conclusion, cependant, les niveaux de consommation retenus pour le calcul des bilans alimentaires constituent, au-delà de leur caractère apparemment arbitraire, une base de raisonnement. Ils ne sont pas, loin de là, un outil parfait de mesure. Le fait qu'ils soient établis sur la base de séries historiques (les 5 dernières années) n'est pas en soi une garantie de fiabilité. Mais ils permettent, en les croisant avec d'autres informations, telles que celles sur le fonctionnement des marchés, de réaliser un travail utile et nécessaire d'approximation.

2.5.2 Minorer les doutes sur la production des racines et tubercules

L'appréciation de la production des racines et tubercules, en particulier du manioc (ou de fruits comme la banane), est souvent incertaine d'un point de vue méthodologique, et ce alors même que ces produits sont souvent présentés comme une alternative majeure aux céréales de base et font l'objet d'importants projets de développement. Le caractère parfois récent de tels projets, de même que leur massivité, peut aggraver

au moins temporairement l'impact de ces incertitudes méthodologiques (voir note particulière à ce sujet en fin de document).

2.5.3 Quel degré de fiabilité pour les statistiques de production, en général?

Les statistiques de production en général, telles que fournies par les Autorités des pays, posent souvent des problèmes de fiabilité, du fait notamment de manque de moyens pour les élaborer ou les vérifier. On note aussi parfois une certaine réticence de la part de ces Autorités à prendre toute la mesure de l'impact sur la production de catastrophes telles que la sécheresse ou les invasions de criquets, ce que l'on peut attribuer en particulier aux difficultés de la remontée vers le sommet, à travers les strates administratives successives, des «mauvaises nouvelles». Une réticence de même nature peut affecter les bailleurs de fonds.

2.5.4 L'estimation des stocks

Les quantités stockées de céréales, qui ne sont pas toujours faciles à appréhender, de même que les conditions de leur vente ou de leur mise à disposition des consommateurs nationaux. Pourtant, les stocks sont une composante importante du bilan alimentaire.

2.5.5 Comprendre le fonctionnement du marché et son impact sur la situation alimentaire

Si l'accent vient ainsi d'être mis sur des problèmes liés à la consommation ou à la production, il demeure qu'un objectif clé est de comprendre comment le marché fonctionne, notamment en adoptant une approche qui ne soit pas excessivement centrée sur la production, ou sur la simple quantification des importations commerciales à partir des sources secondaires disponibles.

L'hypothèse ici est que la façon dont le processus d'importation est effectué influence en profondeur les caractéristiques des aliments importés, par exemple:

- leur disponibilité effective,
- les spécificités de leur distribution géographique (à l'intérieur du pays) ou sociale, en particulier en fonction du prix des denrées de base en comparaison de la solvabilité des consommateurs,
- la capillarité, ou l'absence de capillarité, qui caractérise leur distribution jusqu'aux utilisateurs finaux que sont les consommateurs (la marchandise va-t-elle jusqu'au niveau des villages?),
- la question de savoir s'ils se substituent à d'autres sources d'alimentation, ou sont remplacés par celles-ci, et celle de savoir aussi la concurrence qu'ils exercent sur la production intérieure, concurrence pouvant réduire les revenus des producteurs et les désinciter à produire,
- leur degré de conformité aux préférences des consommateurs nationaux, leur élasticité croisée par rapport à des denrées d'autres origines, etc.

2.5.6 La nécessité d'une approche régionale

En matière de bilan alimentaire, on ne peut raisonner dans le cadre d'un seul pays, étant donné que les échanges intra-régionaux influent très fortement sur l'offre et la demande intérieures.

Cette forte intégration régionale des marchés, donc le rôle extrêmement important que jouent les importations et les exportations intra-régionales dans la situation alimentaire d'un pays, est une donnée très ancienne dans beaucoup de cas. Par exemple, dès avant la première guerre mondiale, des rapports faits par l'administration coloniale française en Afrique de l'Ouest, mettaient l'accent sur le négoce (de bêtes, de céréales, etc.), existant entre les divers territoires dépendant d'une même juridiction, elle-même extrêmement vaste.

A l'heure actuelle, une mesure politique prise par un pays dans le domaine alimentaire, tout aussi bien que les réactions qu'elle suscite, ne peut s'apprécier qu'en fonction du retentissement qu'elle a à l'échelle régionale.

Ceci veut dire que soit, dans une version passive, un pays dépend de ce qui se passe autour de lui, dans les pays voisins, soit, dans une lecture plus active, il influence ces autres pays et/ou a à connaître sur son sol les rétroactions suscitées chez ses voisins par les décisions qu'il avait prises à l'origine.

Le problème est que les missions de bilan alimentaire ont été souvent contraintes à limiter leurs investigations à un seul pays et à ne prendre en compte que de manière insatisfaisante, voire à la marge, et de toute manière avec des retards et des surprises, les événements survenant dans les pays limitrophes ou proches.

3. COMMENT TRAITER LES DIFFÉRENTS CAS DE FIGURE?

3.1 Une grande diversité entre pays

Dans le cadre des missions d'évaluation du bilan alimentaire, la variété, face à laquelle on se trouve, des facteurs déterminant plus ou moins directement la sécurité alimentaire et sa mesure est très marquée. On peut citer les suivants:

- *géographie*: les pays nécessitant de l'aide pour leurs besoins d'urgence ou chroniques sont éparpillés dans de vastes continents, et ils sont en nombre très élevé;
- *accès à la mer*: beaucoup sont enclavés et dépendent par là fortement des pays voisins pour leur approvisionnement extérieur; à l'extrême opposé, d'autres sont insulaires, avec tout ce qui s'attache à l'insularité du point de vue de la production et de l'approvisionnement;
- *taille*: la taille du pays est extrêmement variable, et donc l'est également le rôle du commerce extérieur dans l'approvisionnement du marché national;
- *degré de fragmentation*: il y a des pays qui, notamment sur le plan alimentaire, sont très fragmentés. C'est le cas du Soudan par exemple. De plus cette fragmentation n'est pas seulement à apprécier en termes géographiques globaux mais elle doit être aussi vue de façon locale: un mauvais réseau routier peut rendre une telle fragmentation généralisée; ainsi, les villages qui ne possèdent pas de marchés physiques peuvent subir de graves difficultés, tant pour vendre leurs produits que pour en recevoir d'ailleurs, et ce même si la région est, dans l'ensemble, bien desservie;
- *politiques*: les régimes en place peuvent avoir gardé le monopole de la production et du commerce des produits agricoles (et donc des importations commerciales) mais, dans la grande majorité des cas, ils ont libéralisé leur économie. D'autres pays ont de longue date un régime libéral des échanges, c'est-à-dire sont ouverts aux importations commerciales. En outre, le «style» des politiques peut différer: certains pays ont une progressivité dans les mesures intéressant les importations ou recourent à des «Policy mix», d'autres manifestent une certaine brusquerie et pratiquent un éventail étroit de mesures.

La politique de stocks de sécurité, bien que légitime sur son principe, n'a pas toujours non plus le degré de transparence souhaité par les opérateurs et peut constituer par là un facteur d'insécurisation de leurs activités. Elle peut être aussi une cause de ralentissement de celles-ci dans la mesure où les procédures d'adjudication concernées durent trop longtemps. L'Etat, dans ses interventions, peut avoir une mauvaise perception des tendances du marché et agir donc à contretemps, provoquant une crise, dont il pâtira lui-même s'il revend à perte les stocks qu'il a jugé bon de constituer, mais qui affectera l'ensemble des acteurs car une situation négative générale aura ainsi été créée:

- *degré de libéralisation effective*: toutefois, le degré de libéralisation varie considérablement dans les faits. Un des facteurs de variation est la transparence des transactions et des procédures d'intervention par l'Etat. Cette transparence est plus ou moins réelle, selon les cas et, dans une certaine mesure, indépendamment du cadre législatif et réglementaire établi. De plus, certains pays disposent d'un système «mixte», où l'Etat est à la fois le gardien des règles du jeu et un fort intervenant sur le marché. Une telle «mixité» peut être fort déstabilisatrice pour le secteur privé, comme on l'a déjà souligné.
- *degré de vulnérabilité alimentaire*: ceci concerne en particulier la proportion de la population estimée comme vulnérable, la fréquence des crises, leur étendue géographique à l'intérieur du pays, etc.;
- *fiabilité des statistiques nationales*: la qualité des données élaborées par le gouvernement du pays est très variable. D'un côté, la mission d'évaluation du bilan alimentaire dépend des chiffres en question puisqu'ils sont officiels et, de l'autre côté, elle doit garder son indépendance d'esprit vis-à-vis de cette source d'information.

3.2 Une typologie tributaire de cette variété de cas

Cette diversité des facteurs influençant la situation alimentaire des pays complique dans une certaine mesure l'établissement d'une typologie qui, en particulier, soit bien pertinente pour rendre compte des rôles que jouent les importations commerciales dans l'approvisionnement du marché et dans la résorption des déficits. On se limitera ici à deux situations assez pertinentes quant au type de travail d'enquête à faire.

3.2.1 Clairement, les pays à commerce d'Etat constituent un cas bien délimité, et on peut ajouter qu'ils perpétuent, avec une pureté typologique particulière, puisque l'Etat est supposé tout faire, un modèle qui était assez habituel dans les périodes précédentes

Cela rendait jusqu'à un certain point les missions plus «simples» en ce sens qu'il n'y avait qu'un seul interlocuteur.

On peut ajouter que la «simplicité» était également due au fait que, même dans les cas où l'Etat ne détenait pas le monopole du commerce et des moyens de production, c'était cependant lui qui assurait prioritairement ou totalement la «monétisation» de l'aide programmée et disposait des revenus tirés de cette «monétisation». Il n'y avait donc qu'un seul canal pour écouler cette aide programmée.

Au surplus, autre facteur de simplicité encore, ce type d'aide constituait souvent une part prépondérante ou exclusive de l'aide alimentaire, et était supposée aller aux seuls petits producteurs agricoles. La vulnérabilité en zone urbaine était exclue du schéma, car il s'agissait en l'espèce pour l'essentiel d'aider à la production agricole. Dans les faits cependant, l'aide alimentaire considérée servait pour une forte part à calmer les tensions alimentaires dans les villes, où se trouvaient concentrées, à proximité physique du pouvoir par conséquent, des populations politiquement sensibles, qu'on voulait amadouer dans un esprit fréquemment clientéliste. L'impact des pressions politiques sur la satisfaction des besoins alimentaires, y compris ceux dépendant des importations, ne doit pas être ignoré dans de nombreux cas. En effet, il est probable que tout gouvernement se préoccupera prioritairement de couvrir les besoins des groupes qui lui apportent un soutien politique.

La «complexité» est venue avec la libéralisation et la reconnaissance croissante du rôle du secteur privé et du marché en ce qui concerne la vulnérabilité alimentaire. Il n'y avait plus un seul acteur mais des acteurs nombreux, dont la coordination pouvait poser problème. Toute la richesse des mécanismes de marché, jusque là contenue dans des schémas formalistes, se frayait la voie sur le devant de la scène.

D'autre part, l'aide programmée et, donc, sa modalité habituelle, la «monétisation», ont cédé graduellement du terrain face à l'importance croissante, puis dominante, de l'aide alimentaire d'urgence. Les critiques faites à l'utilisation de l'aide alimentaire comme moyen de se débarrasser des surplus accumulés en raison notamment des subventions à l'agriculture dans les grands pays producteurs, et à ses effets déstabilisateurs sur les marchés des pays bénéficiaires, se sont multipliées. Les importations *commerciales*, payées par le receveur, ont acquis de ce fait une légitimité renforcée.

Des critiques ont également porté sur le thème de la «capacité d'importer» des pays, l'idée étant que les choix budgétaires qu'ils faisaient *devaient* refléter une forte volonté de leur part de nourrir leur propre population, ce qui supposait par exemple que les dépenses militaires avaient vocation à demeurer limitées et qu'il fallait garder suffisamment de moyens pour acheter à l'étranger des denrées de base.

L'analyse «prescriptive» a donc gagné du terrain, tant en ce qui concerne la légitimité de l'aide alimentaire que la question de savoir jusqu'à quel point les pays devaient s'ouvrir à l'importation commerciale. Ce qui ne signifiait pas nécessairement que la connaissance de celle-ci progressait aussi vite que l'attention qui lui était ainsi portée.

3.2.2 Un autre cas relativement typé, et qui mobilise depuis quelques années l'attention en matière d'aide alimentaire, est celui de pays africains

Deux situations se présentent:

- Celle de certains pays de l'*Afrique Australe*: la combinaison (1) d'une libéralisation partielle, telle que mentionnée ci-dessus, avec (2) de forts courants d'échanges intra-régionaux de denrées de base, comme le maïs, courants mal saisis et mal connus, variables dans leur intensité comme dans la direction des flux (3) de mesures politiques retentissant profondément sur le niveau de production alimentaire et (4) de graves problèmes climatiques, a posé des problèmes particuliers d'estimation du bilan alimentaire des différents pays concernés.
- Celle de l'*Afrique occidentale*: d'une façon presque concomitante, on a enregistré des chocs climatiques (sécheresse), des invasions acridiennes et des politiques nationales ayant un impact profond sur un marché régional de denrées de base fortement et anciennement intégré (en particulier mesures prises par le Nigéria pour promouvoir sa production nationale, notamment avicole, voir encadré à la fin de la présente étude), a provoqué ou aggravé une grave crise alimentaire à l'échelle régionale. Elle a révélé

en pleine lumière précisément la dimension régionale de cette crise et, dès lors, les limites méthodologiques fondamentales tenant à l'approche «pays par pays». Ceci doit être reflété dans la méthodologie du bilan alimentaire.

Conflits et catastrophes: quid des interactions avec les importations commerciales?

La fréquence de plus en plus grande des urgences alimentaires dues à des conflits ou à des catastrophes rend l'analyse de la situation plus complexe. Comme toutes les composantes du bilan alimentaire ont entre elles de multiples interactions, il faut notamment être en mesure de *bien apprécier les conséquences de l'aide alimentaire d'urgence sur le fonctionnement général des marchés et, en particulier, sur les importations commerciales*. Par exemple, il est utile d'apprécier si une aide alimentaire d'urgence massive peut «désamorcer» les circuits d'importation habituellement empruntés. Dans ce cas, la reprise des importations commerciales, une fois l'aide alimentaire d'urgence absorbée, peut être difficile.

La question inverse se pose aussi: en cas de choc climatique ou de conflits, quelle peut être la contribution des importations commerciales à la satisfaction des besoins alimentaires d'urgence? La question est pertinente d'abord parce qu'il subsiste une certaine demande solvable même en cas de choc. Ensuite, l'importation commerciale peut contribuer aux besoins d'urgence dans la mesure où on choisit de distribuer des liquidités plutôt que de la nourriture. La question de savoir jusqu'où cette contribution peut aller demeure toutefois une recherche particulière compte tenu de la diversité des situations d'un pays à l'autre.

Le cas du Malawi: importations commerciales intra-régionales et sécurité alimentaire

Le Malawi est caractérisé par un déficit alimentaire, et un besoin d'importation, variables d'une année sur l'autre, mais souvent importants, notamment en maïs. Une forte part de la demande solvable qui se manifeste au travers de ce besoin est traditionnellement satisfaite par le commerce informel transfrontalier.

Le rôle en la matière du négoce informel est toutefois fortement tributaire du taux de change de la monnaie locale et des effets sur les prix intérieurs des interventions du gouvernement sur le marché céréalier. La vente de stocks stratégiques en-dessous du prix du marché par les organismes d'intervention se substitue aux activités du secteur privé, non seulement dans la mesure des tonnages considérés mais, de manière peut-être plus insidieuse, par les effets de dissuasion et d'insécurité qu'elle suscite chez ces acteurs privés.

Un des pièges latents d'une telle situation (et devenu manifeste récemment) est la tendance à la surestimation des tonnages nécessaires. Sont mis en cause habituellement ici un ciblage insatisfaisant des besoins de la population nécessiteuse objet de ces mesures d'intervention mais aussi une connaissance insuffisante du fonctionnement du marché par les décideurs de celles-ci.

Les incertitudes de l'estimation de la production nationale à venir, qu'il s'agisse de céréales ou de racines et tubercules, peuvent contribuer à accentuer les «coups d'accordéons» entre l'offre et la demande ainsi décrits. Va dans ce sens également le caractère essentiellement évolutif de la configuration des flux intra-régionaux, avec même leur inversion dans certains cas.

Ces différents éléments amènent à dire qu'il y a tout à gagner, aussi bien pour le secteur public que pour le secteur privé ou encore les bailleurs, d'une connaissance fine du fonctionnement des marchés, dont au premier chef ceux des importations commerciales.

4. NOTES PARTICULIÈRES

4.1. L'insertion des importations commerciales dans les circuits de commercialisation du pays: principales questions à aborder.

→ Veuillez consulter les trois diagrammes figurant après cet encadré, qui visent à illustrer les analyses.

- Qui effectue les diverses fonctions, soit *physiques* (par exemple le transport, la manutention ou l'entreposage), ou *commerciales*, c'est-à-dire immatérielles (telles que la recherche des fournisseurs et des clients, la prise en charge de l'instabilité des prix ou de l'incertitude quant aux décisions gouvernementales ayant un impact sur les échanges de céréales, etc.), toutes ces fonctions faisant partie du processus commercial? Quel est le rôle de l'Etat à cet égard, notamment via ses organismes d'intervention?
- Essayer de tracer un tableau général de la filière importations commerciales (voir à ce sujet le diagramme ci-après sur les différents acteurs successifs de celle-ci). Identifier les principales évolutions des circuits, en ayant à l'esprit que chacune des fonctions susdites est affectée d'un coût. Par conséquent, quand elle est transférée d'un acteur à un autre de la filière, cela implique habituellement qu'elle sera exercée à un coût moindre. Pour cette raison, le court-circuitage des intermédiaires de toutes sortes n'est possible que dans la seule hypothèse où ces fonctions seront accomplies d'une manière plus efficace que dans la configuration actuelle de la filière. La suppression des intermédiaires ne s'accompagne pas toujours d'une diminution des coûts de transaction. Les intermédiaires ont de solides raisons d'exister, et c'est vrai aussi en ce qui concerne les filières d'importation. Une approche donnant toute sa place au marketing se doit donc de prendre en considération toute la complexité du monde de l'intermédiation et d'identifier tous les maillons de la chaîne, ainsi que les changements qui affectent les relations entre ces maillons.
- Jusqu'à quel point les importations correspondent-elles à des réexportations, soit que les marchandises concernées aient déjà ce caractère de réexportation dans le pays d'où elles proviennent, soit qu'elles soient destinées à un pays tiers après passage dans le pays étudié? Plus l'intégration régionale est effective, plus cette question est pertinente. Elle l'est encore plus dans le cas des pays enclavés (nombreux en Afrique).
- Comment les importations commerciales répondent-elles aux chocs, et comment sont-elles également affectées par les politiques adoptées pour faire face aux chocs?
- Est-ce que les importateurs combinent les fonctions d'importations avec d'autres, telles que l'exportation, le gros, le stockage, ou encore la vente au détail de denrées produites dans le pays?
- Qui est dominant dans la filière import? Qui assure le financement, et à qui? Est-ce que la filière d'importation est caractérisée par une dépendance financière «en cascade», c'est-à-dire où chaque stade de la filière dépend du crédit accordé par le stade situé immédiatement en amont? Est-ce que de grandes entreprises occupent une position monopolistique ou oligopsonistique? Est-ce que des importateurs du pays sont en fait des filiales de sociétés de négoce internationales? Observe-t-on l'émergence de petits importateurs sur la scène commerciale et jusqu'à quel point? Décèle-t-on un processus d'acquisition de compétences (expertise dans les opérations de négoce, y compris le stockage, le crédit; l'accès à l'information), avec quelle vitesse est-il à l'œuvre et avec quelle probabilité améliorera-t-il le fonctionnement de la filière importations dans le futur?
- Est-ce que les importateurs ont accès au crédit bancaire et, si oui, à quels instruments financiers recourent-ils (tels que le nantissement de leurs biens propres)? Quelles contraintes rencontrent-ils pour obtenir des devises fortes afin d'acheter des marchandises importées.
- Identification des principaux centres de réexpédition au long de la filière (par exemple: les marchés de gros, les ports, etc.) et des aires de chalandise qu'ils approvisionnent respectivement (voir Diagramme 1). Quel degré de spécificité peut-on constater pour ceux de ces centres qui traitent les produits importés par rapport à ceux par lesquels transitent seulement les denrées produites dans le pays?
- Où, dans la filière, sont situés les principaux goulets d'étranglement (voir diagramme 2)? Est-ce que certaines régions sont hors de portée des céréales et du riz achetés à l'étranger (notamment, par comparaison avec les denrées produites dans le pays)? Essayer d'indiquer dans quelle mesure la

pertinence de cette question varie selon l'origine des importations, le type d'aliment de base considéré, ou encore la question de savoir si elles sont formelles ou informelles. Quel est l'Etat du réseau routier, région par région, et de quelle façon ce paramètre affecte-t-il la distribution à l'intérieur du territoire des aliments de base importés. Quelle efficacité caractérise, pour l'écoulement des aliments de base importés, les réseaux de commerce de détail, en aval de la filière par conséquent. Ces questions déterminent étroitement la vulnérabilité alimentaire dans les diverses parties du pays (et pas seulement dans la capitale et les villes principales). Ce qui importe, ce n'est pas seulement les importations commerciales telles qu'elles se présentent au moment où elles entrent dans le port ou même parviennent aux centres de réexpédition intérieurs les plus importants, mais bien aussi ce qui se passe au cours des phases ultérieures de la distribution, jusqu'à l'extrême aval que constitue le consommateur final.

- En lien avec la question précédente: quand il y a un conflit dans le pays, est-ce qu'une «économie de guerre» prédatrice s'est installée et, si oui, quel impact a-t-elle sur le niveau général des importations commerciales et sur les circuits de commercialisation empruntés par celles-ci. Est-ce que la guerre, ou un conflit, a fragmenté le pays quant à l'accès aux importations commerciales (par exemple, une telle fragmentation peut signifier que la capitale, ainsi que la zone qui l'entoure, est la seule partie du pays où des importations peuvent être reçues)?
- Comment se présente(nt) le(s) système(s) d'information existant dans le pays? Avec quelles efficacité et précision couvre-t(nt)-il(s) les problèmes spécifiques de saisie des importations? Dans quelle mesure permet(tent)-il(s) d'estimer la vulnérabilité alimentaire? Dans quelle mesure aussi permet(tent)-il(s) de révéler des pénuries alimentaires (et de retracer leurs causes), de même que l'impact des mesures gouvernementales sur les flux d'importation? Jusqu'à quel point, en conséquence, peut-on en utiliser les données dans les discussions tenues avec les Autorités sur les questions de politique alimentaire? De quelle utilité est(sont)-il(s) pour les négociants du secteur privé (en fait, ceux-ci, le plus souvent, n'en apprendront que peu par rapport à ce qu'ils connaissent déjà sur le fonctionnement du marché).

4.2 Le cas de la crise alimentaire récente au Niger: facteurs endogènes et intégration régionale

L'analyse de la crise au Niger doit d'abord reconnaître la complexité de celle-ci et donc le fait que son élucidation est loin d'être achevée. On peut cependant tenter de reconstituer de la façon suivante l'enchaînement des événements.

Il est clair que la combinaison au cours de l'année 2004 de l'invasion acridienne avec la sécheresse a eu des effets très négatifs sur la production céréalière au Niger, et encore plus sur l'élevage. Toutefois, la baisse, par rapport à la moyenne sur les 5 campagnes précédentes, est seulement estimée à 11 pour cent pour les céréales, soit nettement moins que dans les pays sahéliens, touchés par les mêmes fléaux.

Si l'impact de cette baisse est particulièrement fort du fait de la pauvreté et de la vulnérabilité alimentaire très prononcées du pays, les origines régionales de la crise sont une explication majeure de celle-ci. La sensibilité aux échanges intra-régionaux est d'autant plus grande que le Niger est caractérisé par une libéralisation très poussée de son régime des échanges extérieurs, ce qui fait également que le gros de ceux-ci provient des importations commerciales, en particulier depuis les pays de la zone bénéficiant de précipitations plus favorables, comme le Nigéria.

Or, le gouvernement de ce pays a pris récemment une série de mesures pour favoriser la production nationale, au détriment des importations, notamment de celles correspondant à des réexportations informelles de riz depuis les pays avoisinants, comme le Niger, et également des exportations destinées à la région.

Cette politique d'encouragement de l'agriculture nationale en vue de l'approvisionnement du marché intérieur, doublée donc d'une fermeture des frontières, a eu comme conséquence un fort accroissement des prix alimentaires intérieurs. En particulier, le secteur avicole nigérian a augmenté considérablement ses achats de maïs, les cours de cette céréale atteignant des niveaux record.

Une autre conséquence a concerné les revenus privés et publics tirés à des titres divers, dans ces pays proches, des échanges avec le Nigéria. Leur relatif tarissement a fait fortement décroître ces revenus, autre facteur figurant en toile de fond de la crise alimentaire.

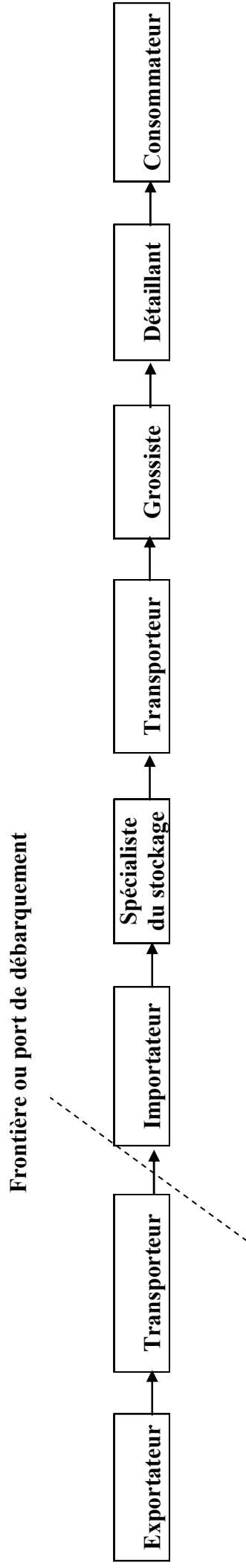
Cette «isolation» du marché nigérian a, par ces biais, et compte tenu du poids spécifique considérable du pays, empêché que les échanges intra-régionaux jouent un rôle compensateur partiel, mais habituel, des «chocs» alimentaires enregistrés dans la région, ou l'a au moins fortement affaibli.

Trois autres aspects de ce mécanisme méritent en outre d'être cités. D'une part, l'anticipation par les négociants nigériens de cette évolution des prix sur le marché nigérian couplée à l'annonce de la venue d'aide alimentaire les a poussés à déstocker pour vendre à meilleur compte au Nigeria, et ce malgré les restrictions. Cela a eu un effet important, même si ce phénomène ne revêtait nullement l'aspect d'une «panique». D'autre part, ce phénomène peut être en partie analysé comme une sorte de «stockage off-shore» par des opérateurs nigériens de céréales du Niger et destinées à être à terme «réinjectées» sur le marché nigérian. On peut considérer ce cas comme une forme extrême d'intégration régionale. Enfin, la forte diminution des prix du bétail au Niger a imposé de sérieuses limites aux possibilités de troc, sachant par ailleurs que cette modalité d'échange est dominante dans le commerce transfrontalier informel de la région.

Diagramme 1

LES ACTEURS SUCCESSIFS DE LA FILIÈRE IMPORTATION

Une configuration de la filière parmi d'autres^{1/}



1/

Quelques traits spécifiques de la filière importation examinée ci-dessus :

- Les importations destinées à l'alimentation animale ou à la transformation ne sont pas illustrées.
- La fonction de stockage n'est pas assurée par l'importateur lui-même.
- Le grossiste n'est pas situé dans la même ville que l'importateur. Donc, un transport terrestre est nécessaire.
- Il n'y a pas de demi-grossiste entre le grossiste et le détaillant.

Diagramme 2

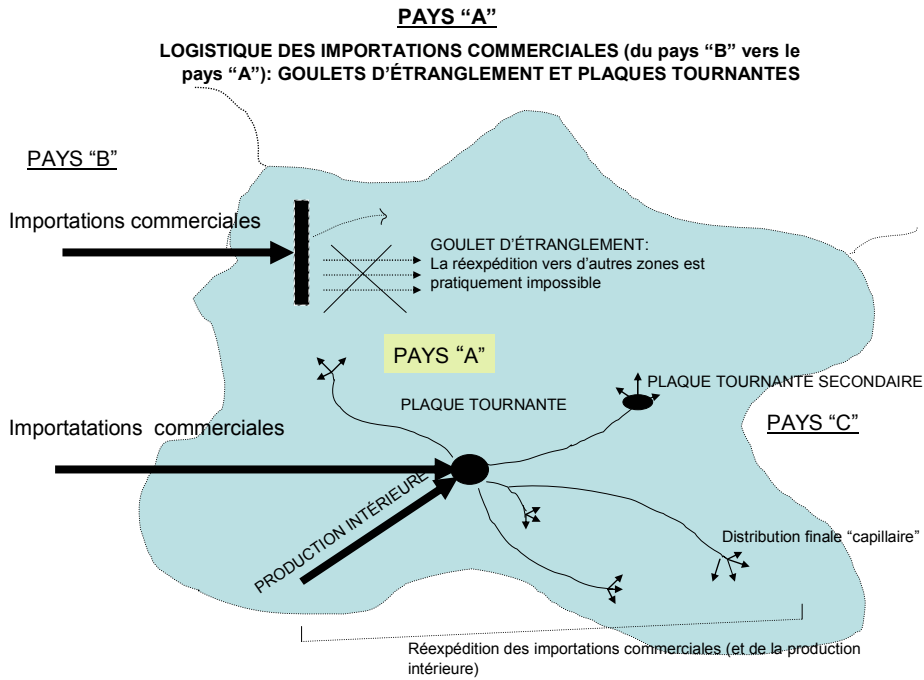
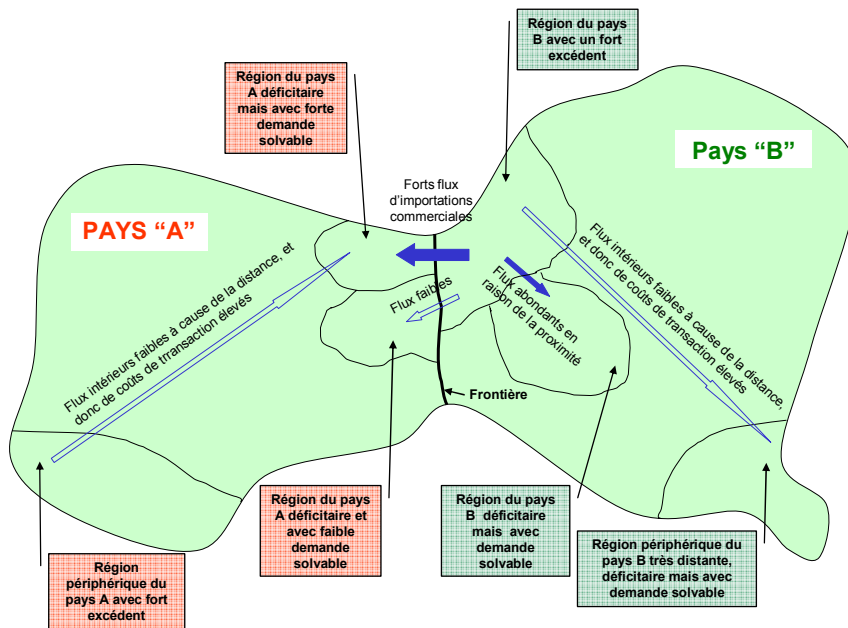


Diagramme 3

Flux d'importations commerciales entre deux pays fragmentés (pays "A" et "B") + flux intérieurs



4.3 Quelques conseils pratiques avant la mission:

- Disposer de toute la série statistique du pays, tenue par le SMIAR, et vérifier l'évolution des importations commerciales, en tentant d'expliquer les variations importantes, ainsi que les écarts entre les prévisions d'importations commerciales et les chiffres effectivement réalisés *ex post*. Commenter ces données avec la personne qui en assure le suivi au SMIAR ou dans d'autres services de la FAO pour bénéficier de toutes ses remarques et interrogations sur le sens de telle ou telle évolution ou éventuelle aberration dans les statistiques. Analyser comment ont été effectués dans le passé les ajustements du bilan alimentaire.
- Comparer systématiquement ces données avec celles qui sont produites par des réseaux de suivi des importations, tels que celui mis en place par le PAM pour les échanges informels entre les pays d'Afrique Australe, en ayant soin de mettre en place au préalable une collaboration effective entre les personnes qui suivent au jour le jour ces questions.
- Homogénéiser la collecte et le traitement des données («*Chaque mission a sa manière de produire ses chiffres*»), toutefois sans le faire par une méthode normative et rigide mais au contraire en s'appuyant sur les enseignements de la pratique et en prenant en compte la diversité des situations.
- Préparer à l'avance, en particulier en sélectionnant les questions demandant à être affinées une fois sur le terrain, une analyse en profondeur du marché, qui reprenne l'information disponible sur les prix, et ce afin d'utiliser le plus efficacement possible le temps qui a été attribué.
- Dans la mesure du possible, essayer de favoriser, depuis Rome, avant l'arrivée de la Mission dans le pays étudié, des discussions entre les Gouvernements, les ONG et les Agences d'aide alimentaire, avec l'objectif de préparer des évaluations en profondeur de la vulnérabilité alimentaire et des importations commerciales, évaluations qui soient donc fondées sur des enquêtes préalables. Ce même processus aura également l'avantage d'encourager la collaboration entre les divers décideurs, ce qui, par la suite, facilitera l'obtention d'un consensus sur le bilan alimentaire, y compris sa composante importations commerciales.
- Réunir des informations sur les positions des bailleurs et sur les importations commerciales, et essayer de repérer les doubles comptes possibles, ainsi que les erreurs de toute nature relatives à ces sources.
- Demander préalablement à la représentation de la FAO sur place de fournir les noms, adresses, n° de téléphone, mël, etc. des principales personnes ressources dans les ministères mais aussi dans le secteur privé (quand il n'y a pas monopole d'Etat); un appel avant le départ peut être utile, notamment pour les interlocuteurs du secteur d'importation privé afin de gagner du temps sur la prise de rendez-vous.
- Préparer un guide d'entretien, qu'on reconsultera avant les rencontres, pour fixer les idées, en ayant soin cependant de créer un climat d'ouverture et de confiance avec l'interlocuteur, en particulier du secteur privé, ce qui serait impossible avec une approche purement «questionnaire».

4.4 Dans quel esprit aborder les négociants du secteur privé? Quelques conseils

Un objectif important, dès lors qu'il s'agit d'interviewer des négociants, est d'obtenir leur analyse de l'impact sur leurs activités et sur le marché en général des mesures politiques déjà décidées par le Gouvernement ou qui seront probablement mises en œuvre dans le futur. L'enjeu est non seulement, pour ainsi dire, les sentiments des interviewés sur ces questions mais les décisions qu'ils ont effectivement prises dans le passé ou bien qu'ils anticipent *en réponse aux changements des politiques*.

L'anticipation est une dimension clé de la vie des négociants, une seconde nature, et est ainsi en conséquence des risques élevés associés à leur activité. Cela veut simplement dire que les négociants sont une source majeure d'information dans un contexte – celui d'un marché régional hautement intégré pour les denrées de base – qui peut être sujet à des évolutions rapides et profondes. Leurs commentaires sur les conséquences effectives ou probables de mesures politiques nouvelles – et leurs réactions à celles-ci – telles que l'exemption de droits, l'écoulement de stocks de sécurité, les procédures d'adjudication publique, la fermeture des frontières, le blocus commercial, etc., aussi bien dans leurs pays respectifs que dans les pays avoisinants, peuvent décisivement aider à déchiffrer des situations complexes. L'information «officielle», c'est-à-dire principalement nationale, est souvent limitée. Telle est aussi parfois une caractéristique de degré de conscience que possèdent les milieux officiels du pays (et les bailleurs aussi) des implications de mesures gouvernementales, ce qui retentit négativement, bien entendu, sur la qualité des analyses qui sont mises à la disposition des Missions.

Donc, les négociants pourront offrir un nouvel angle d'approche des interactions entre les marchés et les mesures politiques. Autant dire que leur consultation bien préparée facilitera l'application d'une part essentielle du mandat des Missions. L'objectif des missions n'est en effet pas de juger des politiques en elles-mêmes – celles-ci seront considérées comme une donnée de départ, qui s'impose à elles – mais d'apprécier leurs conséquences sur l'accès à l'alimentation, ainsi que sur ses disponibilités et sur la commercialisation dont elle fait l'objet. Il mérite d'être remarqué que ce raisonnement s'applique aussi aux politiques décidées en réponse à des chocs tels que la sécheresse ou les invasions acridiennes : les négociants, ici aussi, sont en bonne position pour mesurer les effets des décisions des gouvernements et des bailleurs en vue d'atténuer les conséquences de ces chocs.

Il est utile de noter quelques précautions à prendre, peut-être avec encore plus soin que d'habitude, quand on a des entretiens avec les négociants. Ce qui importe est la vision d'initié que détient l'interlocuteur à propos de la situation alimentaire. L'objectif est la communication d'une expérience. Pour l'essentiel, l'information recherchée est par nature qualitative. Une telle communication deviendra par là fort difficile si un faible intérêt est montré par l'intervieweur envers la pratique de la commercialisation, à savoir : l'expérience hautement valorisante qu'est supposé avoir acquise l'interviewé. Tout manque d'intérêt de ce genre sera immédiatement détecté par celui-ci. Faire montre dès le départ d'une « approche questionnaire » un peu sèche pourra être interprété comme un tel manque d'intérêt. Certains négociants sont des praticiens passionnés de leur profession. Il arrive bien souvent, au cours de l'entretien, que des explications tout à fait pertinentes des problèmes alimentaires révèlent d'un coup et de manière inattendue tout un pan de la réalité, pourvu cependant qu'il y ait suffisamment de confiance et qu'un style rigide ait donc pu être évité. Il doit également être clairement dit à l'interviewé que la Mission ne recherche pas des données spécifiques à sa firme, mais des informations de caractère général.

S'il est vrai que les négociants sont donc des informateurs clés sur les questions de vulnérabilité et de commercialisation, on doit veiller à prendre avec eux d'autres précautions encore que celles qui viennent d'être mentionnées. Premièrement, on doit être conscient des relations habituellement tendues et antagonistes que les interviewés ont avec les représentants de l'Etat, ainsi qu'avec les autres négociants. Par conséquent, le fait, pour eux, de parler avec des membres de la Mission, pour neutres que ceux-ci sont présumés être, peut exposer les négociants à certains risques. La confiance, répétons-le, doit être instaurée d'entrée de jeu. Deuxièmement, et à l'évidence, un nombre suffisant de négociants doivent être sondés afin de détecter dans leurs déclarations les inévitables informations biaisées et de mieux sentir où se situent les problèmes de sécurité alimentaire.



PIÈGE À ÉVITER:

- **Toute information, qu'elle soit d'origine officielle ou privée, doit être recoupée et évaluée.**
- **Les interviewés communiquent des informations qui sont aussi basées sur leur intérêt propre, ou sur leur vision particulière des choses.**
- **Rien ne doit être pris pour vérité d'Évangile.**

L'identification des bons interlocuteurs est un préalable. Les représentations des bailleurs ou les délégations locales de la FAO et du PAM peuvent utilement aider à cette identification. Par exemple, les agents nationaux de leur personnel ont parfois travaillé sur une longue période dans le pays. Ils ont donc pu, avec le temps, créer un réseau de personnes ressources et d'informateurs clés. En particulier des négociants, en gagnant la confiance de ce réseau. D'autres membres du personnel n'ont pas une expérience aussi longue mais connaissent bien le monde du négoce, et ce pour des raisons variées. Les premiers et les seconds sont à même de fournir une liste de noms et d'adresses. On conseille de rencontrer d'abord les négociants importants, car ils possèdent une information large et car ils peuvent être contactés plus facilement, puis, dans un second temps, de s'adresser aux dirigeants de petites firmes d'importation locales. Disposer, au travers de ces entretiens, d'un tableau général des questions d'importation peut aider à préparer des visites de terrain consacrées plus spécifiquement aux problèmes d'importation trans-frontalières, par exemple sur les points de passage terrestres de la marchandise. Cependant, ces différents types d'entretiens et de visites sont *étroitement complémentaires* : ils ne peuvent pas se substituer les uns aux autres, et ce bien que d'évidentes contraintes de temps puissent imposer des limites au désir de couvrir toute l'étendue du problème.

4.5 Des dispositifs d'enquête sur place pour mieux saisir les importations commerciales, en particulier informelles. Le réseau du PAM en Afrique australe

Un repérage préalable, avant le début des missions, des problèmes statistiques à résoudre les plus saillants fera gagner un temps précieux sur place en concentrant les efforts des missionnaires sur des priorités d'enquête ainsi bien cernées. Pour autant, les attentes à ce sujet doivent être mesurées, du fait de l'agenda habituellement très serré de ces missions. Il faut arbitrer au mieux en fonction du temps disponible. En fait, les améliorations de ce genre ne peuvent être que partiellement obtenues via une meilleure organisation de ressources humaines et financières *constantes* affectées à la préparation, au déroulement et au suivi des missions (et, *a fortiori*, de ressources en diminution).

Pour aller, dans certains cas: décisivement, plus loin dans la fiabilité des données concernant les importations commerciales (formelles ou informelles, le problème est assez largement identique), il faut probablement envisager, comme on vient de le souligner, des dispositifs d'enquête *pérennes sur place*.

On peut imaginer pour chaque pays posant un problème statistique particulier, d'avoir systématiquement un correspondant à demeure et qui, moyennant une rémunération suffisamment motivante, travaillerait spécifiquement sur tel ou tel aspect qui aurait préalablement été identifié comme source d'incertitude majeure.

D'autres dispositifs, plus conséquents, supposent d'affecter des moyens plus importants aux améliorations statistiques. Mais le jeu peut en valoir nettement la chandelle. Les remarquables gains en fiabilité des informations obtenus, pour un coût qui en l'espèce reste d'ailleurs limité (de l'ordre de 100 000 USD par an, non compris le soutien apporté par les institutions en place, comme le PAM, FEWSNET ou la SADC), par le réseau de Suivi des Importations mis en place par le PAM en Afrique Australe sur la base de l'expérience de FEWSNET, et pour les seules importations «informelles» transfrontalières, plaident de manière éloquente en faveur d'un tel effort budgétaire.

Le réseau de suivi du commerce informel transfrontalier en Afrique australe: leçons à en tirer

Il s'agit ici de prendre acte des progrès décisifs accomplis en Afrique Australe par le réseau PAM susmentionné.

Ce système de suivi a permis de révéler en pleine lumière des dimensions de la réalité qui étaient demeurées occultées ou dans une relative pénombre, et donc de gagner substantiellement en richesse et en profondeur des connaissances. Ceci permet de tirer de précieux enseignements pour les futures missions d'évaluation du bilan alimentaire, tant dans leurs méthodes que dans l'esprit qui doit les animer.

On a vu que dans certains cas, *la direction des flux d'importation pouvait s'inverser*. C'était une des raisons pour lesquelles la configuration des échanges n'était pas en soi stable et devait, de ce fait être l'objet d'une attention constante. Toute idée de se contenter à son propos d'une «photo instantanée», si tant est qu'elle existât dans les esprits, était par conséquent à abandonner; un exemple de cette inversion était les échanges «informels» de maïs entre le Malawi et le Mozambique.

On s'est mieux rendu compte que le problème n'était pas tant «d'inventer», en quelque sorte ex nihilo, des informations sur les flux d'échanges informels que de repérer les sources d'information existantes, qui se trouvaient en général éparpillées en divers endroits ou services, et de se doter des moyens – en fait peu dispendieux dans l'absolu, comme on l'a mentionné – pour les appréhender, les rassembler, les exploiter, les diffuser. En outre, ce raisonnement valait à la fois pour les échanges informels et les échanges formels, dont la connaissance était rendue difficile par de multiples «zones grises».

L'informatique offrait à cet égard un instrument évidemment inégalable, bien que jusqu'alors très sous-utilisé. Il suffisait donc d'entrer des données, par exemple celles relatives aux permis d'importer ou aux passages effectifs en frontière tels que relevés par les douanes, puis d'en assurer la transmission appropriée (dans l'idéal, Internet) pour disposer ainsi d'un instrument d'analyse indispensable, lequel n'était donc pas disponible auparavant, simplement parce que ce travail d'exploitation n'était pas fait.

On constate ainsi, de manière générale, que bien des gisements d'information exploitables sont très peu exploités mais pourraient l'être sans grand frais, et s'ils l'étaient, cela faciliterait grandement l'appréciation du rôle des importations commerciales dans la couverture des besoins alimentaires des pays.

Une telle facilitation aurait au surplus l'avantage important, comme les premiers mois de fonctionnement du Réseau de Suivi l'ont déjà bien montré, de diminuer le caractère parfois dogmatique des débats qui avaient lieu sur les échanges informels en offrant aux interlocuteurs des éléments d'appréciation fiables et précis, et parfois jusque là tout bonnement ignorés. En outre, elle permettrait d'apprécier de façon plus concrète les possibilités de remplacer l'aide alimentaire par la solution du travail contre de la nourriture ou encore de la remise d'argent au lieu de nourriture.

En s'attelant à la réalisation de ce projet, *on a pris conscience qu'il ne fallait pas «dramatiser» les conséquences du dévoilement des flux informels qui, logiquement, allait de pair avec cette réalisation.* Certes, ces conséquences existaient bien et cela à la fois posait un problème déontologique et pouvait menacer les acquis du projet.

Dans certains cas, en effet, il y avait un risque que les autorités du pays puissent prendre argument – et ombrage – de l'importance des flux ainsi mesurés pour les interdire, les réprimer ou les taxer, car ils contrevenaient à la politique officielle et ce, même si celle-ci s'était auparavant accommodé de ces mêmes flux en faisant semblant de ne pas les voir. Le «noyau dur» de ce problème était constitué par ce que l'on pouvait considérer comme de la «contrebande», pratique donc en fait objet souvent de tolérance car elle permettait de contourner des dispositifs trop durs de restriction des échanges. Or, être considéré par les acteurs des filières concernées comme ayant prêté la main, de par les informations fournies, à la traque des «contrebandiers» est bien entendu le plus sûr moyen de tuer dans l'œuf le système de suivi des importations en ruinant la confiance qu'on pouvait lui témoigner pour sa neutralité.

En fait cependant, et même s'il ne faut pas relâcher l'attention à cet aspect des choses, aucun problème grave relatif à la saisie des passages aux frontières ou chargés d'autres tâches n'a été enregistré. Pour diminuer tout risque de ce genre, la règle d'or devrait être de ne jamais, dans les enquêtes faites par des moniteurs et dans l'utilisation de leurs résultats par les missions d'évaluation des bilans alimentaires ou d'autres instances, de mentionner nommément des firmes particulières, ou des régions de provenance ou de destination par trop circonscrites et reconnaissables. Une telle prudence devrait suffire à régler le problème.

Une autre raison, déterminante, incite à l'optimisme dans l'appréciation des éventuelles conséquences indésirables de la transparence induite par un tel système de suivi: c'est l'intérêt très fort manifesté par le monde du négoce, dans les différents pays concernés, envers les informations recueillies par le réseau de suivi et dont ils peuvent avoir connaissance. Le fait que les négociants s'en révèlent ainsi très demandeurs est en effet une preuve majeure de la pertinence de l'action et, par là, un gage de la pérennité du dispositif mis en place. Cette attitude positive des négociants est par ailleurs de bon augure pour atteindre un des objectifs centraux des futures missions d'appréciation du bilan alimentaire, à savoir une suffisante – et lucide – intimité des missionnaires avec les logiques qui gouvernent ce monde du commerce. Or, atteindre à une telle intimité est difficilement imaginable en dehors de l'hypothèse d'un *échange* d'informations. Penser qu'il ne s'agit que de rencontrer les négociants pour en extraire de manière unilatérale des analyses de ce qu'il se passe sur les marchés serait peu réaliste. Il est bien meilleur, outre l'intérêt intrinsèque et authentique que l'on peut porter à son interlocuteur, d'être en mesure de s'appuyer sur un corpus d'informations générales telles que celles générées par le système de suivi des échanges informels.

4.6 Quelques données utiles pour bien saisir les importations commerciales

Prix

- Précaution de base: être bien sûr du stade de la filière import où les prix sont collectés: est-ce le stade import (au port par exemple), avant ou après stockage, au stade de gros, au stade de détail (c'est-à-dire au moment où a lieu l'achat par le consommateur final). Les prix n'ont pas la même signification selon le stade de la filière auxquels ils s'appliquent, et donc selon les fonctions physiques et commerciales qu'ils incorporent. On ne peut comparer que ce qui est comparable.
- Il vaut mieux avoir des prix mensuels, sur une période de 2 ou 3 ans.
- Les prix à l'importation, par voie maritime, par voie terrestre. Pour les circuits formels et pour les circuits informels: essayer de comparer les deux (ex. le prix par tonne depuis les principales origines, maritimes voire terrestres).
- Les prix de gros, donc dans les grandes villes (par exemple, celui d'un sac de 100 kg)
- Les prix de détail, dans les grandes villes, dans d'autres zones.
- Fréquence et nature des comportements de spéculation concernant les produits importés et incidence sur l'amplitude de variation des prix.

- Variation inter- ou intra-annuelle, pics.
- Comparaison avec les prix des mêmes produits, à des stades de distribution similaires.

Les taux de change, sur le marché officiel et sur le marché parallèle

- Le taux de change nominal.
- Le taux de change réel, qui est le précédent ajusté en fonction des niveaux de prix relatifs entre pays et mesure l'évolution dans le temps du pouvoir d'achat du pays.
- Le taux de change parallèle change fréquemment et ses variations devraient être connues en interrogeant.

Logistique

- Qui fait le transport et en utilisant quel moyen de locomotion?
- Les coûts de transport, en décomposant ceux-ci: notamment le carburant, les réparations, les prélèvements illicites, etc.
- L'état des routes.
- L'organisation et la sécurité des ports maritimes.
- L'infrastructure de stockage: son état, ses modalités, sa capacité, etc. Qui la possède et la gère?
- Combien de stocks, dont ceux qui sont stratégiques? Quels produits?

Le fonctionnement des marchés

- Repérer les principaux chocs (climat, conflit, etc.), dans le pays et dans la région affectant la production et les importations.
- Degré d'intégration régionale des marchés.
- La production intérieure a quelle compétitivité par rapport au marché mondial des céréales? Comment a évolué la question au cours des dernières années?
- Quels risques les négociants estiment-ils encourir dans leurs activités, y compris en raison des conflits?
- Dans quelle mesure l'Etat intervient-il sur le marché alimentaire par ses organismes d'intervention?

Les politiques suivies

- Quelles sont les restrictions aux échanges extérieurs ainsi que les droits de douane (officiels et réels)?
- La politique de prix alimentaires suivie, notamment les subventions à la consommation, a-t-elle des effets désincitatifs sur l'activité du secteur privé? Existe-t-il une pression pour maintenir les prix à un bas niveau?

Le crédit

- Comment les opérateurs de l'importation se procurent-ils leur crédit et à quelles conditions?
- Quel est le comportement des banques?
- Quel plafond d'encours?
- Politiques publiques en matière de crédit.

Quelques instruments pratiques d'analyse

- Carte des flux indiquant la répartition géographique dans le pays des importations: d'où elles viennent, par où et qui elles passent et où elles vont? comparer les importations formelles, les importations informelles et les produits originaires du pays; repérer les principaux changements récents dans les flux.
- Carte permettant de localiser les principaux problèmes logistiques (état des routes, des ponts, existence de goulets d'étranglement, etc.).
- Diagramme des filières d'importation: qui fait quoi, aux différents maillons de la filière?
- Graphique d'évolution des prix.

4.7 Les conventions concernant les dates de campagne, illustrant la nécessité de vérifications et d'un suivi constants

Il existe plusieurs types de campagnes dans les statistiques des pays. On mentionnera:

- la campagne dite de commercialisation, d'avril à mars, par exemple en Afrique australe,
- celle d'Afrique occidentale, habituellement de novembre à octobre,
- celle de l'Afghanistan ou du Bangladesh, de juillet à juin.

Pour leur part, et pour prendre cet exemple de produit de base, les statistiques export de riz sont exprimées en année calendaire.

Par convention, et afin d'homogénéiser, on prend comme règle générale une campagne de juillet à juin pour établir le bilan alimentaire d'un pays. Comme les statistiques d'importation sont mensualisées, il n'est pas difficile de faire les conversions nécessaires à partir de données qui, pour leur part, ne sont pas elles-mêmes présentées de novembre à juin. L'important, c'est d'être bien sûr que l'on parle de la même chose, c'est-à-dire de savoir si les chiffres que l'on prend en compte sont bien des données mensuelles «converties» ou non, et comment la conversion a été effectuée. L'objectif est de comparer des chiffres comparables, à savoir concernant une même période (et non pas de mélanger par exemple une campagne juillet/juin avec une campagne octobre/septembre).

Une autre convention doit être prise en compte pour expliquer qu'il faut prendre des précautions à ce sujet. Cette convention consiste à considérer statistiquement la date d'envoi d'un bateau comme la date de sa réception au port d'arrivée (et, en fait aussi, de la mise à disposition effective de son chargement pour stockage ou vente). On recourt à cette simplification dans la mesure, fréquente, où on ne peut obtenir d'informations détaillées sur les arrivées de la part des autorités du pays destinataire, ce qui oblige à se reposer sur les seules données communiquées par les pays exportateurs, indiquant les envois et les destinations, mais en principe non les dates d'arrivée.

Or, ceci peut fausser l'appréciation de la situation, selon le moment de la campagne auquel ces importations interviennent. En effet, si le délai de transport est de plus d'un mois et si on se trouve en fin de campagne (par exemple en octobre pour une campagne octobre/novembre), le tonnage concerné peut se trouver statistiquement saisi à la campagne suivante. Ce n'est pas grave si ce tonnage est faible, mais le devient quand il est très fort.

De fait, le bilan alimentaire (prospectif) établi pour le pays peut alors ne pas tenir compte d'une importation massive mais tardive. L'observation de certains pays montre qu'il ne s'agit pas que d'un cas d'école (par exemple, envoi, rapporté par certaines sources, de 300 000 tonnes de riz du Brésil au Sénégal d'ici à la fin de l'année (2005), alors que la campagne du Sénégal est du type novembre/octobre et que ce tonnage représente une part importante de la consommation du pays).

L'intérêt de cet exemple particulier est avant tout de tirer une remarque générale: le quotidien de la recherche de statistiques permettant de situer le rôle des importations commerciales est fait notamment de nouvelles – et de problèmes – de ce type, qui demandent un effort spécifique, urgent, et même parfois de dernière minute, pour s'informer et vérifier. Ceci met en évidence qu'il s'agit d'une démarche d'approximation, certes la plus poussée possible.

Pour améliorer la fiabilité des données sur les importations, insuffisante dans certains pays, il faudrait dans l'idéal disposer d'un contact sur place pour enregistrer de manière indépendante et constante les importations (maritimes) formelles. Ceci permettrait de recouper les informations officielles du pays, voire donc de s'y substituer quand elles apparaissent clairement défailtantes et d'éclairer les problèmes qui peuvent subsister après les croisements avec les statistiques des institutions internationales. Cependant, un tel dispositif peut être assez difficilement opérationnel, du moins dans la situation actuelle, pour des raisons de coûts ou d'opportunité politique.

- On est ici au croisement de deux démarches différentes: d'une part la méthodologie de saisie des importations dans les conditions actuelles et, d'autre part, la définition de projets visant à améliorer substantiellement ces conditions en mettant en œuvre des moyens appropriés. Une telle vision de projet consisterait par exemple à instaurer pour l'Afrique occidentale un système de suivi des passages transfrontaliers qui s'inspirerait de l'exemple de l'Afrique australe.

4.8 Les instruments financiers inadaptés utilisés par les négociants dans les pays importateurs en développement.

Le degré d'adéquation de ces instruments aux besoins des importateurs locaux est souvent bas. En particulier, ils sont de peu d'utilité pour diminuer les risques inhérents à la profession. Les risques auxquels ont actuellement à faire face les importateurs sont souvent ingérables si l'on tient compte de ce que le secteur des échanges internationaux est non seulement à hauts risques mais aussi à faible marge. Et c'est le cas en particulier pour les importateurs locaux. A l'opposé, les grandes sociétés de négoce international sont à la fois soutenues par leurs gouvernements via des régimes d'aide à l'export mais aussi tirent leur force économique du fait de constituer des réseaux mondiaux. Des problèmes majeurs existent concernant les instruments financiers, ainsi que l'ensemble des questions financières, propres à l'importation alimentaire

dans les pays en développement. C'est d'autant plus le cas que, par nature, les échanges alimentaires absorbent une forte capacité financière. Ces faiblesses de l'actuel système financier alimentaire ont l'autre désavantage de diminuer la capacité à répondre aux chocs. On peut citer ci-après quelques uns de ces problèmes:

- Dépendance excessive envers le nantissement sur biens propres et mauvais accès au crédit bancaire en général.
- Mauvaise connaissance des instruments actuellement existants, d'où de forts besoins d'améliorer le niveau de formation (remarque s'appliquant aussi bien aux milieux gouvernementaux qu'aux professionnels du secteur privé).
- L'acquisition de compétence en finance et en marketing par les nouveaux entrants du secteur import alimentaire est un processus progressif et difficile, mais qui n'en est pas moins nécessaire pour accroître la compétition dans ce secteur.
- Les procédures d'adjudication publiques sont trop lentes pour que les professionnels puissent obtenir du crédit en temps et heure et répondre, à temps également, aux situations d'urgence, ce qui ne manque pas d'obérer gravement la capacité du secteur privé à jouer tout son rôle possible dans ces situations.
- Les plafonds de crédit sont insuffisants et lents à s'élever.
- De fréquents «coups d'accordéons» se produisent entre les flux de marchandise et les flux de crédit.
- Les débiteurs peuvent honorer de manière incertaine leurs dettes, et ceci concerne aussi bien les acheteurs publics que privés.
- Les lignes de crédit de banque à banque constituent souvent un goulet d'étranglement, ce qui constitue un sérieux frein au développement des échanges intra-régionaux.
- Rareté fréquente et disponibilité très variable des devises fortes.
- Souvent, faible capacité du système financier à faire face aux chocs.

4.9 Importation commerciale informelle et formelle: différences et complémentarités

La situation à laquelle ont à faire face les Missions d'évaluation est souvent caractérisée par une reconnaissance insuffisante et récente et une compréhension limitée de l'importance du rôle du commerce transfrontalier dans la satisfaction des besoins de consommation locaux, y compris ceux propres aux grandes villes. La sous-estimation des flux de marchandises concernés, notamment des aliments de base, est une conséquence fréquente de ce manque de reconnaissance. Il s'ensuit que des interlocuteurs essentiels de ces missions, en particulier dans les milieux gouvernementaux et parmi les bailleurs, peuvent être peu informés sur une question qui est pourtant cruciale pour l'évaluation du bilan alimentaire (et parfois non désireux d'évoquer cette question).

On notera que le commerce formel et le commerce informel sont en fait souvent étroitement liés et, dit plus nettement, ont même dans bien des cas partie liée dans des opérations commerciales transfrontalières. Ceci a trait par exemple à la «circulation» de permis d'importer délivrés par les autorités d'un pays d'Afrique australe. Tel permis, pouvant porter sur 50 000 tonnes peut être ainsi «recyclé» entre plusieurs négociants, c'est-à-dire servir plusieurs fois pour commercialiser une nouvelle quantité de 50 000 tonnes.

Il est clair que, dans ce cas, les «excédents recyclés» devront être écoulés discrètement, c'est-à-dire rejoindre le flot des échanges informels. Ceci pourra se faire, entre autres solutions, par les opérations successives suivantes:

- un gros négociant recourt aux services d'un transporteur pur;
- un trajet en camion est effectué jusque près de la frontière, puis un transbordement sur des bicyclettes voire même une manutention à dos d'homme pour passer la frontière; ainsi certains droits d'importation ou taxes phytosanitaires non exigibles en dessous d'une certaine quantité, peuvent ne pas être acquittés; le fractionnement du chargement permet donc d'échapper à l'imposition;
- puis un rechargement sur des camions a lieu après ce passage.

On remarquera aussi que si un tel «recyclage» existe, c'est notamment parce que les documents, au début du processus administratif, n'ont pas été informatisés, ce qui, dans la suite des choses, a aidé à ce qu'on ne repère pas et qu'on ne comptabilise pas ces réutilisations. Il est utile de connaître l'existence de ce genre de pratiques afin d'apprécier le degré auquel elles peuvent influencer les équilibres alimentaires dans le pays. Bien entendu, comme il s'agit d'opérations par nature difficiles à connaître, à plus forte raison au cours d'une mission courte, une telle appréciation ne pourra être fine. Mais il importera donc d'avoir une idée de la magnitude du phénomène qui peut contribuer à donner «l'ambiance» du marché.

Il ne faut pas, d'autre part, avoir une vision déformée de la «fragilité» que posséderait le commerce informel par rapport au commerce formel.

Souvent, on infère cette fragilité par exemple du fait que les négociants du secteur informel n'auraient que très peu accès au crédit, ce qui contiendrait leurs activités dans d'étroites limites. Cependant, le fait qu'une proportion très faible des négociants a habituellement, en effet, accès aux sources formelles de crédit ne signifie pas, en soi, que cet accès leur est totalement fermé. Il existe des cas très clairs de financement informel qui peuvent suppléer au crédit bancaire défaillant. Des réseaux régionaux d'une efficacité impressionnante, constitués de prêteurs et d'intermédiaires, ont été développés, comme c'est par exemple le cas dans la Corne de l'Afrique. Ces réseaux ont la faculté d'assurer une conversion facile des gains faits dans un pays en devises fortes ou en marchandises commercialisables. Ceci a l'avantage primordial d'éviter de traverser les frontières ou de voyager dans des régions dangereuses en transportant sur soi des sommes excessives. Informel ne veut pas dire inefficace ou petit, comme l'usage de ce terme tout aussi inapproprié de «formel» pourrait le suggérer.

Dans bien des cas, le commerce informel représente de toute façon le seul type d'échange qui soit possible dans les conditions qui prévalent dans beaucoup d'endroits. Des télécommunications et une infrastructure déficientes rendent souvent impossibles les échanges «officiels» entre pays voisins. De plus, les importations commerciales «officielles» peuvent être sévèrement handicapées par l'existence de «goulets d'étranglement logistiques» au long des circuits de commercialisation qu'elles doivent emprunter. C'est par exemple le cas en Ethiopie, où les importations sont dirigées d'abord sur Addis Abeba, mais avec une possibilité très faible d'être réexpédiées vers d'autres destinations à l'intérieur du pays. Par conséquent, les marchandises peuvent rester bloquées dans la capitale, ce qui peut en rendre le commerce peu rentable. C'est une des raisons pour lesquelles, dans certaines situations, les importations officielles peuvent être difficilement compétitives par rapport aux importations informelles transfrontalières. L'identification de tels goulets d'étranglement et le suivi de toute modification les affectant, ou de leur suppression, parallèlement, en particulier, à l'amélioration des capacités techniques des négociants et aux changements apportés aux politiques, est une tâche prioritaire dès lors qu'on s'attache à évaluer les problèmes de commercialisation qui gouvernent l'accès à l'alimentation.