

La connaissance des marchés et des situations de crise : des informations essentielles pour la sécurité alimentaire

Minvielle J.-P.

in

Padilla M. (ed.), Le Bihan G. (ed.).
La sécurité alimentaire en Méditerranée

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 26

1995

pages 129-132

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI951146>

To cite this article / Pour citer cet article

Minvielle J.-P. **La connaissance des marchés et des situations de crise : des informations essentielles pour la sécurité alimentaire.** In : Padilla M. (ed.), Le Bihan G. (ed.). *La sécurité alimentaire en Méditerranée* . Montpellier : CIHEAM, 1995. p. 129-132 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 26)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

La connaissance des marchés et des situations de crise : des informations essentielles pour la sécurité alimentaire

Jean-Paul Minvielle
ORSTOM, Paris (France)

Résumé. L'analyse de la question alimentaire a connu une forte évolution, à la fin des années 70, avec le passage du concept d'autosuffisance à celui de sécurité alimentaire. Dans un contexte général de libéralisation des économies, cette évolution conceptuelle a conduit à accorder une place toujours plus importante à l'information. Combinée à l'explosion parallèle des technologies informatiques personnelles (les « *personal computers* »), elle a abouti à la conception et la réalisation de ce qu'il est désormais convenu d'appeler les « systèmes d'information ». Parmi ceux-ci, deux types intéressent particulièrement la sécurité alimentaire : les Systèmes d'Alerte Précoce (ou rapide) destinés à la prévention et à la gestion des crises alimentaires, et les Systèmes d'Information sur les Marchés destinés à améliorer les processus d'approvisionnement, de la production à la consommation finale. A l'analyse cependant il apparaît que, sous des dénominations apparemment explicites, se cachent des réalités fort diverses et que de véritables « systèmes d'information » côtoient de simples enquêtes rebaptisées pour la circonstance.

Mots clés. Systèmes d'information – Système d'alerte – Sécurité alimentaire – Crise alimentaire – Gestion des approvisionnements.

Abstract. Analysis of the question of food changed considerably at the end of the 1970s with the transition from the concept of self-sufficiency to that of food security. Against a general background of the liberalisation of economies, this conceptual change led to awarding ever-increasing importance to information. Combined with the simultaneous explosion of personal computers, it has led to the design and construction of what can now be referred to as 'information systems'. Two of these are of particular relevance for food security: early (or rapid) warning systems aimed at the prevention and management of food crises and market information systems designed to improve supply processes from production to consumption by the end-user. However, analysis shows that these apparently explicit names conceal a broad range of situations and that true 'information systems' rub shoulders with ordinary surveys renamed for the circumstance.

Keywords. Information systems – Warning system – Food security – Food crisis – Supplies management.

I – De l'autosuffisance à la sécurité alimentaire

L'analyse de la question alimentaire dans les pays en développement a significativement évolué durant les quinze dernières années. Un des facteurs les plus importants de cette évolution a été, à la fin des années 70, le passage du concept d'autosuffisance à celui de sécurité alimentaire, celle-ci étant définie comme la garantie pour tous et à tous moments d'un accès aussi bien physique qu'économique à l'alimentation de base nécessaire. Cette évolution conceptuelle a conduit à un élargissement de l'approche, bien au-delà des seuls systèmes productifs agricoles dont l'étude constituait l'essentiel des analyses de l'autosuffisance. Dans cette nouvelle formulation, la capacité des populations à se nourrir devient un phénomène complexe associant la disponibilité des produits (en quantités et qualités adaptées) à celle des moyens financiers de les acquérir. Cette approche dépasse les aspects strictement nutritionnels de la question pour aborder des interrogations plus globales sur les modèles de consommation, les systèmes d'approvisionnement, la question de la pauvreté, etc. L'analyse des conditions de l'offre et de la demande des produits alimentaires, en d'autres termes des marchés, devient dans ce cadre un élément central.

Cette évolution a coïncidé avec l'émergence d'un nouvel ordre mondial basé sur la libéralisation des échanges. La généralisation des plans d'ajustement structurel a confirmé cette tendance en entraînant l'abandon des politiques de « stratégies alimentaires » dirigées par les Etats, telles qu'elles avaient pu être formalisées dans le plan d'action de Lagos en 1980.

Parallèlement, avec le développement des nouvelles méthodes de traitement des données et de communication des connaissances, la place de l'information dans les systèmes de gestion est devenue plus importante que jamais. En matière de sécurité alimentaire, celle-ci est devenue indispensable pour la prévention des crises, l'analyse et la gestion de la sécurité alimentaire et, plus généralement, la compréhension globale de l'économie alimentaire. Cet engouement devait donner naissance, dans les années 80, à une profusion d'approches caractérisées par une grande diversité d'objectifs, de méthodes et même de dénominations : Systèmes d'Information sur les Marchés (SIM), Systèmes d'Alerte Précoce (SAP), observatoires, etc. Cette diversité des conceptions s'accompagnait d'une égale diversité des institutions impliquées : internationales (FAO, USAID), régionales sahéliennes (Agrhyment, DIAPER...), nationales (souvent fédérées dans des SIM ou des SAP).

II – L'information pour la gestion des crises alimentaires

La gestion des crises alimentaires a longtemps été la préoccupation essentielle, voire exclusive, des intervenants internationaux. Cette activité demeure importante, et c'est pour répondre à ces besoins qu'ont été mis en place, depuis une dizaine d'années environ, des dispositifs d'information rapide généralement regroupés sous le terme générique de SAP (Systèmes d'Alerte Précoce). Ainsi que leur nom l'indique, ces SAP ont été primitivement conçus dans le but de signaler dans les plus brefs délais l'imminence des pénuries. Ils étaient alors exclusivement focalisés sur le suivi des situations nutritionnelles. Au fil du temps, leurs fonctions se sont élargies au-delà du seul traitement des questions d'urgence pour en arriver à l'objectif beaucoup plus général d'aider les gouvernements à mettre en place des politiques de régulation de l'offre de biens alimentaires. Ils ont ainsi été amenés à intégrer progressivement dans leur approche les déterminants de l'offre interne de produits vivriers : évaluation des niveaux des productions et des stocks en particulier. En cela, ils se sont parfois rapprochés des objectifs des Systèmes d'Information sur les Marchés (SIM), au point qu'il a pu devenir difficile de différencier les deux types de systèmes lorsque dans certains pays, tel le Mali, les SAP mènent également des investigations sur les échanges de produits vivriers (prix, quantités, etc.). Cette évolution illustre bien la pertinence d'une approche globale de la question, même si les appellations différentes pourraient laisser croire à la validité du découpage de l'objet étudié.

En fait, cette évolution constatée des SAP résulte en grande partie de l'évolution des objectifs qui leur étaient assignés. Dans un premier temps, ces systèmes ont été focalisés sur la seule prédiction des crises alimentaires. Ces systèmes de prédiction étaient basés, suivant les systèmes et leurs concepteurs, sur l'utilisation d'indicateurs très divers allant des suivis nutritionnels (Médecins du Monde) aux évaluations statistiques des disponibilités alimentaires théoriques, en passant par différentes formules de combinaison d'approches complémentaires. Certains de ces systèmes ont donné des résultats probants en matière de prévision. La plupart, cependant, ont montré leurs carences lorsqu'il s'agissait de passer de la prédiction à la prévention des crises. Capables d'avertir de l'apparition, voire de l'imminence, de situations nutritionnelles anormales, ces systèmes se trouvaient, et se trouvent encore souvent, dans l'incapacité de mobiliser ou d'aider à la mise en oeuvre d'actions de prévention.

Un des aspects du problème réside dans le fait que, dans ce domaine de la gestion des crises, les processus de décision nécessitent une information réunissant deux qualités difficilement conciliables : rapidité et précision. Les systèmes d'alerte les plus sensibles reposent sur des appréciations qualitatives des indicateurs de carence : suivi nutritionnel ou médical des populations, estimations des disponibilités alimentaires, etc. Dans ce domaine délicat, tant pour les agences internationales que pour les gouvernements nationaux, il leur manque alors l'objectivité accordée aux évaluations quantitatives. Il faut également remarquer que ces systèmes d'alerte touchent à des domaines particulièrement sensibles pour les Etats. Les informations qu'ils sont susceptibles de diffuser peuvent alors être considérées comme stratégiques et déboucher sur des conflits si certains intérêts ne sont pas préservés (Niger, Sénégal). Il n'est dès lors pas toujours facile, pour les décideurs, d'engager des opérations d'envergure sur la base d'informations soupçonnées de manquer d'objectivité, voire d'être manipulées. Que l'on déplore ou non cet état de fait, le constat est là ! En général, cependant, on note que des efforts de communication et d'éclaircissement sur les méthodologies utilisées peuvent permettre de fortement améliorer la crédibilité des SAP et donc leur opérationnalité (M. Buchanan-Smith, 1992).

On peut par ailleurs estimer que, au-delà de la simple alerte, les SAP devraient également formuler des propositions de réponse aux crises décelées : quels produits, en quelles quantités, à livrer où et quand ?

Cet alourdissement des dispositifs ne peut généralement s'effectuer qu'au détriment de la qualité première demandée à ces systèmes : la rapidité de réponse.

Face à cela, les messages simples et intelligibles proposés par les systèmes quantitatifs plus traditionnels apparaissent plus objectifs et plus facilement utilisables par les décideurs : un bilan alimentaire mettant en relation production, population et normes de consommation, fournit immédiatement une réponse chiffrée de l'éventuel déficit à combler. Cependant, par sa périodicité et son mode de calcul qui interdit la production d'information rapide, cet indicateur ne peut être considéré comme directement concurrent des méthodes SAP. De plus, les faits montrent que la précision des bilans alimentaires est parfois insuffisante pour que leur utilisation puisse être considérée comme statistiquement pertinente : leurs intervalles de confiance peuvent être suffisamment importants pour interdire de différencier avec certitude le déficit d'un excédent. Ainsi en 1985 au Burkina-Faso, pour une production céréalière évaluée à 1 253 000 tonnes, les combinaisons extrêmes des données et normes existantes pouvaient conduire soit à l'évaluation d'un excédent céréalier de +189 000 tonnes, soit à un déficit de -377 000 tonnes (Egg et Martinet, 1988). Au Mali à la même époque, il était diagnostiqué que « *le cumul des incertitudes peut théoriquement conduire à une estimation du déficit/excédent céréalier comprise entre +244 000 et -600 000 tonnes* » (Hervio, 1986). Plus globalement, on pouvait alors considérer que « *chacune des variables de base (utilisées dans les calculs du déficit alimentaire, des aides nécessaires et de leurs effets) a une incertitude qui varie au moins entre 10 et 50%... C'est pourtant à partir de ces données incertaines que des décisions de politique économique sont prises, qui affectent les producteurs, les consommateurs et les commerçants* » (Gentil, 1986).

III – L'information pour la gestion des approvisionnements

La gestion des approvisionnements tient une place particulière dans la problématique de la maîtrise de la sécurité alimentaire. Elle passe avant tout par une amélioration de la connaissance de cette entité que l'économiste appelle le marché, mais qui est en réalité constituée de différents types de marchés. On constate la coexistence de deux niveaux : l'un de connaissance, l'autre de méconnaissance.

Les opérateurs centraux du marché, les commerçants, connaissent en général parfaitement les données de base des filières dans lesquelles ils interviennent : différentiels de prix, évaluations de l'offre et de la demande, etc. Cette connaissance est caractérisée par des mécanismes d'acquisition qui demeurent le plus souvent informels et diffus. Elle n'est généralement pas communiquée aux autres intervenants que sont les producteurs et les consommateurs d'une part, les institutions étatiques d'autre part. C'est pour répondre à cette carence que furent conçus et mis en oeuvre, à partir de la deuxième moitié des années 80, les dispositifs dénommés Systèmes d'Information sur les Marchés (SIM). Par leurs ambitions, ces systèmes sont confrontés à des contraintes méthodologiques particulières.

Sur le plan scientifique, une première difficulté apparaît du fait de la polymorphie de l'objet. Pour la connaissance des réseaux marchands et des filières, des habitudes de consommation et de production, les études socio-économiques, voire anthropologiques, sont nécessaires. Ce sont ces informations de base, cette connaissance pourrait-on dire « structurelle », qui permettent le passage aux analyses conjoncturelles, répétitives, dont les relevés de prix et de quantités échangées sont le meilleur exemple. Il en résulte des difficultés pour l'organisation et l'analyse d'informations qui, bien que complémentaires, ne peuvent être traitées de manière simple et homogène. Il en résulte qu'un cadre analytique global et opérationnel est le plus souvent absent des systèmes actuels, qui s'avèrent souvent exclusivement focalisés sur l'un ou l'autre de ces aspects. De nombreux SIM s'avèrent ainsi n'être que de simples enquêtes de prix, rebaptisées pour l'occasion.

Une seconde difficulté réside dans le fait que, si les SIM ont effectivement les moyens d'étudier, même de manière partielle, les marchés (le plus souvent nationaux), ils apparaissent démunis face à l'étude du marché international. Un ensemble de raisons, scientifiques, politiques et institutionnelles, induit cet état de fait. Ainsi lorsque le politique, partant du constat que la sécurité alimentaire est devenue un fait régional¹ débordant largement les frontières des Etats, interpelle les SIM, on se rend compte que les systèmes d'information nationaux actuels, par la diversité de leurs méthodologies et de leurs problématiques, ne permettent pas les agrégations nécessaires à l'analyse d'ensembles plurinationaux.

Pour qu'une véritable approche régionale puisse un jour être réalisée, un processus d'harmonisation doit être engagé. Ce processus passe par l'analyse des systèmes existants, la confrontation des méthodologies et les transferts d'expériences. Cette réflexion particulière sur les approches, les méthodes et les concepts mis en oeuvre doit s'intégrer dans une réflexion plus générale sur le rôle exact des systèmes d'information sur les marchés et les relations des différents systèmes entre eux. Ainsi, il est à présent admis qu'au-delà des besoins directs des institutions qui les réalisent, leurs résultats doivent concourir à un meilleur fonctionnement des marchés, et donc être accessibles à tous les acteurs : producteurs, commerçants, consommateurs. La diffusion de l'information, actuellement une des composantes les plus négligées des SIM, devient alors fondamentale.

Ce dernier aspect pose directement la question du statut institutionnel à accorder aux SIM. Dans le contexte actuel, soit les SIM relèvent d'une institution unique, auquel cas ils peuvent fonctionner correctement mais manifestent alors des lacunes de diffusion et d'utilisation de leurs résultats que nous venons de souligner, soit ils sont pluri-institutionnels, et l'expérience montre alors que leur espérance de survie, en tant que systèmes organisés, est généralement limitée. Pour remplir correctement les fonctions qui leur sont attribuées, un préalable absolu est que les SIM bénéficient d'implantations institutionnelles nationales ou régionales, fortes et durables, leur permettant de fédérer en leur sein différents intervenants, ainsi que de financements stables et indépendants. De ce point de vue, le mode de fonctionnement habituel par projet, efficace sur la courte période, a montré son inadéquation pour la réalisation de systèmes permanents.

IV – Conclusion

La question alimentaire et son traitement ont incontestablement évolué durant les dix dernières années. Parmi les évolutions constatées, celle des moyens d'information est sans aucun doute une des plus spectaculaires. Et c'est précisément ce côté quelque peu spectaculaire qui peut, dans certains cas, poser problème. En effet, si les évolutions dans la problématique et dans les façons de l'aborder sont incontestables, qu'en est-il réellement de ces instruments que nous venons rapidement d'aborder ? Sont-ils aussi nouveaux qu'il pourrait y paraître ou bien, sous des dénominations rénovées, ne retrouve-t-on pas tout simplement des pratiques antérieures ? Comme toujours, la vérité réside entre les extrêmes. Si certains « systèmes d'information » ne sont en fait que d'anciennes enquêtes statistiques rebaptisées, d'autres par contre font véritablement preuve d'innovation dans la façon d'aborder les problèmes et de les analyser. Dans tous les cas, cependant, le critère essentiel de validité de ces systèmes, à savoir leur relation avec les systèmes de décision qu'ils sont censés alimenter, demeure le maillon faible. Peu d'entre eux peuvent prétendre à une intégration réussie dans de véritables systèmes de gestion globale de la sécurité alimentaire.

Note

1. Nous entendons ici par région le rassemblement de plusieurs pays. Par exemple la région sahélienne ou, plus largement encore, la région Afrique de l'Ouest.

Bibliographie

- Buchanan-Smith, M. (1992). *Lacunes entre les systèmes d'alerte précoce et la réponse en cas de famine*. Brighton : Save the Children Fund/Institute of Development Studies.
- Egg, J. et Martinet, D. (1988). *Connaissance du marché céréalier au Sahel, Vol. I, Approche macro-économique et mise en oeuvre d'un système d'information au Burkina-Faso*. Paris : INSEE/AMIRA, brochure n° 54.
- Gentil, D. (1986). *Pour un système d'alerte précoce dans le secteur céréalier au Sahel : distinguer l'indispensable de l'utile*. Paris : INSEE/AMIRA-SILSA.
- Hervio, G. (1986). *Les systèmes d'alerte précoce*. Paris : INSEE/AMIRA-Abordages n°1.
- Minvielle, J.P. (1990). *Problématique régionale et harmonisation des systèmes d'information sur les marchés. Le système EMA : vers des centrales d'information nationales et régionales*. Communication au colloque CILSS/Club du Sahel sur Les systèmes d'information sur les marchés céréalières : mise en oeuvre et impact sur les politiques céréalières, Bamako.