

Introduction à l'Analyse de la Politique Alimentaire

Quiconque considère la récolte annuelle totale de céréales – riz, blé, maïs, et autres céréales brutes – et la rapproche de la population mondiale totale fera une découverte surprenante. Si le grain est converti en calories et en protéines disponibles par habitant et par jour, le total obtenu est sensiblement supérieur à la quantité d'éléments nutritifs nécessaires à la survie humaine. De plus, durant les trois dernières décennies, le monde a produit plus, et non moins, de céréales par habitant. Et pourtant, chaque année de l'histoire récente, des millions de gens sont morts de causes liées à la faim. Chaque jour, des millions de personnes sont contraintes à consommer moins de nourriture qu'elles ne le voudraient à cause de leur condition économique; des centaines de millions de gens voient leur croissance et leur activité physique réduites par une alimentation inappropriée.

Le rapprochement d'une quantité globale suffisante de nourriture et d'un phénomène répandu de la faim fait naître une question troublante. Puisque la nourriture est si essentielle à notre bien-être physiologique et affectif, pourquoi les Sociétés ne mettent-elles pas au point des mécanismes permettant de distribuer les produits alimentaires de façon plus équitable? Pourquoi une politique alimentaire doit-elle être plus compliquée qu'une série d'accords internationaux sur le transport des aliments des pays excédentaires vers les pays déficitaires, et de programmes nationaux pour acheminer la nourriture vers ceux qui en ont besoin?

Répondre à ces questions exige une compréhension de la nature et des causes de la faim. Une telle compréhension révèle qu'il existe deux problèmes distincts mais pas indépendants. Le premier fait intervenir le marché global des céréales, le commerce international et la formation des prix. Le second se situe au niveau humain des déficits alimentaires chroniques et des altérations de la vie des gens qui en résultent. Le mar-

ché global et les problèmes humains peuvent ne sembler que faiblement liés, mais ces rapports dictent la nature des interventions de politique alimentaire intérieure nécessaires au soulagement de la faim.

Le Problème Alimentaire Global

Quelle que soit l'évaluation raisonnable des besoins journaliers en calories, le monde en a toujours produites plus, et la plupart du temps, beaucoup plus que nécessaire. Le contraste entre les «bonnes» et les «mauvaises» récoltes est particulièrement révélateur. Dans le passé récent, 1972 a été l'année la plus mauvaise, et sa maigre récolte a contribué à la «crise mondiale de l'alimentation» de 1973 et de 1974. Le beau temps et les primes importantes offertes aux agriculteurs pour les inciter à augmenter leur production de denrées alimentaires ont compté parmi les facteurs qui ont fait de 1978 la meilleure année de toute l'histoire en termes de production agricole par habitant; la récolte était même plus abondante que celles de 1981 et de 1982, moissons pourtant exceptionnelles.

La différence entre 1972 et 1978, cependant, était de moins de 12 pour cent en termes de calories disponibles par jour et par habitant, provenant uniquement des céréales de base; ce calcul ne tient pas compte des stocks existants et consommés en 1972, et des stocks de 1978 qui, n'ayant pas été utilisés, sont restés disponibles pour une consommation future. Comparée à une moyenne arbitraire de 2500 calories par jour, la production céréalière de 1972 représentait 128 pour cent des besoins, alors que celle de 1978 en représentait 143 pour cent. Même sans tenir compte des éléments nutritifs fournis par les denrées autres que les aliments de base, c'est-à-dire par les plantes légumineuses, le sucre, les produits gras et huileux, la viande provenant d'animaux en vaine pâture, et les fruits et légumes, il est clair que le problème alimentaire mondial est masqué plutôt que révélé par les données de *production* alimentaire globale. Par exemple, savoir que, dans les années récentes, à peu près 40 pour cent des céréales mondiales ont servi à nourrir les animaux aide à expliquer ces chiffres étonnants.

Une image très différente apparaît à l'étude des données sur les *prix* alimentaires. En l'espace d'une décennie, le prix du blé a plus que triplé, est redescendu à la moitié de son niveau maximum, est remonté pratiquement d'autant, puis, sous l'influence de bonnes récoltes aux Etats-Unis et d'une demande faible à l'étranger, a plongé plus bas que jamais. En monnaie constante, les prix des céréales en 1982 étaient plus bas qu'à n'importe quel moment depuis les années 30. Les marchés mondiaux des céréales sont extrêmement concurrentiels et parce que les prix formés dans un marché raisonnablement concurrentiel mesurent la pénurie ou

l'abondance d'une denrée, la volatilité extrême des prix des céréales de base durant les dernières décennies est troublante. Bien qu'il y ait assez de nourriture chaque année pour satisfaire les besoins humains, les fluctuations aiguës des prix indiquent la présence de périodes d'excédents et de déficits d'aliments disponibles sur le marché international résiduel des céréales. Les pays qui dépendent de ce marché, ne serait-ce que pour une faible proportion de leurs besoins, trouvent que ces fluctuations aiguës des prix mondiaux sont perturbantes et menaçantes pour leur sécurité alimentaire intérieure.

L'aspect, le plus important peut-être, de la perspective globale du problème alimentaire mondial ne peut être directement perçu à travers les données statistiques commerciales ou de prix. L'économie alimentaire mondiale est désormais intimement, voire même inextricablement, interdépendante. Les relations entre pays et entre denrées sont créées par le commerce international de céréales fortement substituables, à la fois en origines et en consommation – le maïs et le blé de mauvaise qualité sont également bons pour le bétail, par exemple. Le commerce de facteurs de production agricole, en particulier les dérivés du pétrole, comme les engrais, le gazole et les pesticides crée aussi des liens entre les économies industrielles et agricoles de nombreux pays. Une série de transactions financières internationales reflètent ces courants dont les ramifications se propagent à travers les économies intérieures d'une manière particulièrement pénétrante. L'effet des opérations en devises étrangères et des taux de change sur le climat macro-économique d'un pays conditionne fortement le choix des possibilités offertes à sa politique alimentaire intérieure.

L'interdépendance générale de l'économie alimentaire mondiale rend l'analyse des politiques alimentaires très difficile. Les mécanismes de réaction, dans un monde interdépendant, amplifient dans certains cas, et diminuent dans d'autres, l'effet d'un choc initial sur le niveau de vie général. Mais l'interdépendance a aussi la capacité de répartir les risques et de régulariser l'impact des fluctuations agricoles sur le niveau de vie; ceci tant que les grands pays commerçants ne tentent pas de rejeter le fardeau de l'ajustement hors de leur économie nationale, rendant ainsi les petits pays particulièrement vulnérables à l'instabilité. L'interdépendance peut accroître internationalement la spécialisation et promouvoir une productivité plus forte chez tous les participants, mais la répartition des profits peut être considérablement faussée. Les aspects commerciaux globaux des problèmes alimentaires mondiaux sont, en partie, fonction de l'interdépendance croissante de l'économie alimentaire au cours des dernières décennies. Il est probable que des solutions seront trouvées non pas en tentant de démanteler cette interdépendance nouvelle, mais en la comprenant mieux et en utilisant son potentiel positif au niveau national.

Le Côté Humain du Problème de la Faim

Contrairement aux fortes fluctuations qui caractérisent le problème global, le côté humain de celui de la faim est de nature chronique et écrasante. Le nombre de gens dont l'existence quotidienne tourne autour de la source de leur prochain repas augmente quelque peu durant les années de récoltes médiocres et diminue dans une certaine mesure avec les moissons abondantes, mais ce nombre est complètement insensible aux facteurs qui influencent la situation globale.

Une large majorité de ceux qui ont faim dans le monde est faite de gens très pauvres, qui ne possèdent pas ou presque pas de terre ou appartiennent aux groupes vulnérables des jeunes enfants, des femmes enceintes ou allaitantes, ou de personnes âgées; ils vivent pour la plupart en Asie. Bien que les problèmes de la pauvreté et de la qualité de la vie touchent certainement un grand nombre de petits fermiers partiellement auto-consommateurs, les problèmes de la faim les plus graves des pays en développement ne se situent pas sur les petites exploitations. Même si tous les petits agriculteurs étaient bien nourris, nombreux sont sur la terre ceux qui ne verraient aucun changement dans leur condition et il n'est même pas évident que de hisser les petits exploitants à ce niveau aiderait ou lèserait les sous-alimentés à court terme.

La concentration du problème de la faim en Asie est évidente. Plus de la moitié de la population mondiale vit en Asie, et la plupart de ces gens sont très pauvres comparativement aux revenus moyens de l'autre moitié, même en incluant l'Afrique et l'Amérique latine. Les deux tiers de la faim aiguë dans le monde se situent dans neuf pays dont six sont en Asie, et ces données ne tiennent pas compte des 100 à 200 millions de Chinois qui ont récemment déclaré «qu'ils ne mangeaient pas à leur faim». Seuls le Zaïre et l'Éthiopie en Afrique et le Brésil en Amérique latine ont un nombre (et non un pourcentage) d'habitants sous-alimentés suffisant pour rejoindre les rangs de l'Inde, du Bangladesh, de l'Indonésie, du Pakistan, des Philippines et du Cambodge qui représentent les deux tiers de la faim dans le monde. En termes relatifs, d'autres pays ont plus de personnes qui ont faim: par exemple, Haïti ou les pays du Sahel. Mais l'élimination de la faim dans les neuf premiers pays changerait de manière radicale les dimensions humaines du problème.

En recherchant les raisons de la faim, il faut reconnaître qu'il ne s'agit pas d'une maladie ou d'un simple état biologique, mais d'un problème individuel causé par une ration alimentaire inadéquate. Au sens de la politique alimentaire, qui traite des décisions prises par les producteurs et par les consommateurs de nourriture, une ration alimentaire inadéquate se définit par comparaison avec la perception personnelle par un individu de la nourriture qui lui est nécessaire pour le maintien d'une bonne santé, suffisante pour la croissance, et permettant des niveaux

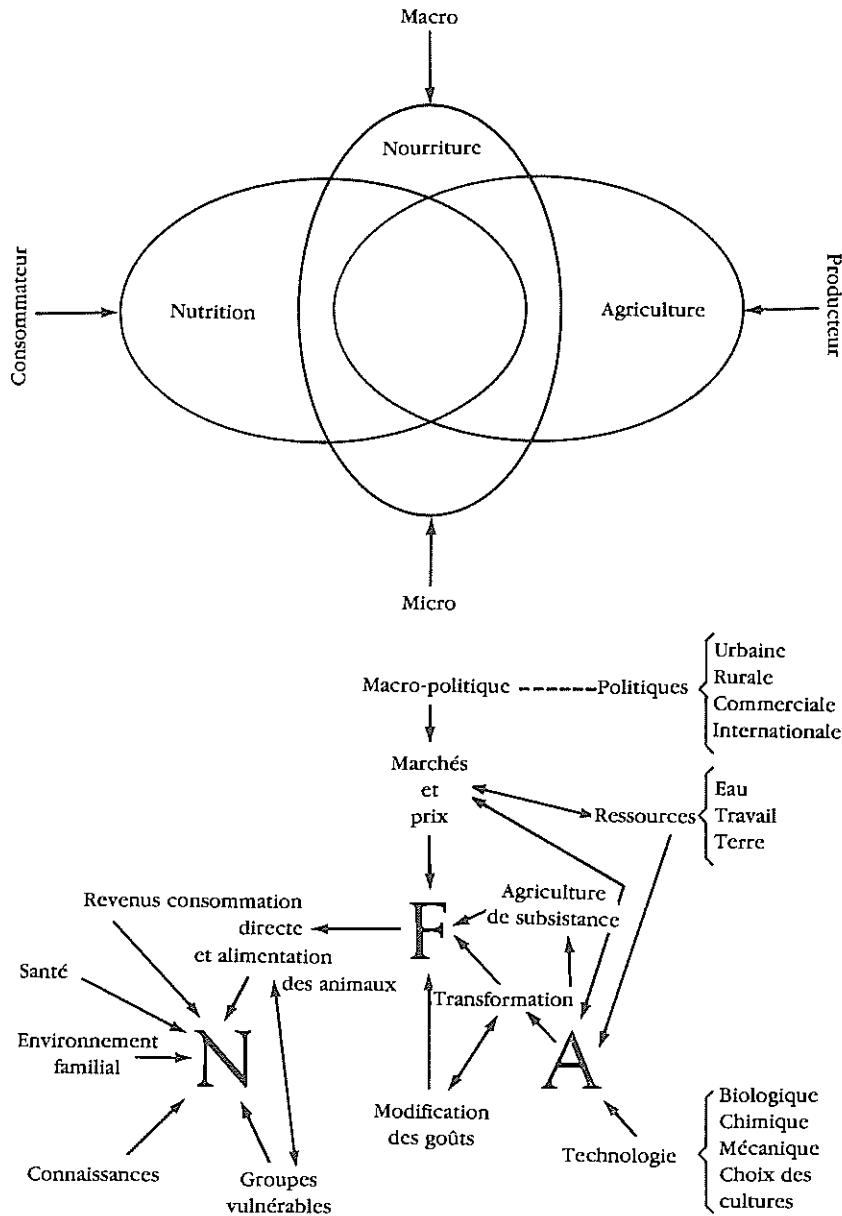
d'activité physique variés, y compris le niveau du travail. La faim chez les enfants trop jeunes pour décider de leur ration alimentaire est évidemment une question plus compliquée qui doit être étudiée dans un cadre de décision familial. La faim telle qu'elle est traitée dans ce livre comprend toute la série de conditions associées aux insuffisances alimentaires – depuis le manque extrême de nourriture pendant les famines jusqu'à la mortalité et la débilitation élevée, ainsi que les formes plus bénignes de déficits énergétiques.

De ce point de vue, la faim est créée par des choix restreints dans les quantités de nourriture de base mise à la disposition des consommateurs individuels. Pour résoudre le problème de la faim, il faut élargir l'éventail de choix, choix qui dépendent des revenus, du prix des denrées alimentaires, de l'approvisionnement en nourriture et de l'éducation du consommateur. Bien que résoudre le problème de la faim pour n'importe quelle personne en particulier est relativement facile si on fournit plus de revenus ou plus de nourriture directement, trouver une solution pour une Société toute entière est beaucoup plus compliqué, car l'approche directe est trop chère ou trop perturbatrice pour le reste de l'économie où se trouvent les gens qui ont faim.

Le problème général de la faim est engrené dans une série d'opérations: la production ou la consommation de denrées agricoles sur le lieu de production, leur transformation en nourriture dans le secteur commercial, et leur vente aux consommateurs pour satisfaire leurs besoins nutritionnels aussi bien qu'esthétiques et sociaux. Ces processus forment le système alimentaire. Le fonctionnement réel de ce système laisse beaucoup de gens pauvres mal nourris à cause du réseau de relations qui déterminent leur emploi et leur revenu, les prix qu'ils doivent payer pour leur nourriture et pour d'autres biens et services, et leur capacité à se déplacer à la recherche de meilleures possibilités. Cependant, ce même système alimentaire offre aussi des moyens d'intervention politique pour améliorer de façon soutenue l'accès des gens désavantagés à la nourriture.

Les initiatives politiques peuvent atteindre le système alimentaire dans sa dimension intégrale, depuis les facteurs de production agricole jusqu'aux suppléments nutritionnels. Les relations entre les constituants de ce système alimentaire sont illustrées sur la figure 1.1; cette figure fait la distinction entre les questions concernant les secteurs agricole, alimentaire et nutritionnel. Elle identifie les relations de base qui affectent la préparation des interventions politiques destinées à diminuer la faim tout en préservant une économie alimentaire et agricole viable. La compréhension de ces relations au sein du système alimentaire permet aux analystes de la politique alimentaire d'éviter d'isoler des problèmes spécifiques et apparemment simples du contexte dans lequel ils apparaissent.

Figure 1.1. Liens entre Agriculture (A), Nourriture (F), et Nutrition (N)



Au premier abord, la faim est l'un de ces problèmes élémentaires dont la cause est une ration énergétique insuffisante à partir des aliments de base. Un système alimentaire où existent de nombreuses personnes ayant faim est un échec dans au moins une dimension. Mais s'agit-il d'une incapacité de produire suffisamment de nourriture, de produire les genres de nourriture appropriés, de créer assez de revenus pour permettre l'achat de ces denrées alimentaires, ou d'éduquer les familles quant aux types d'aliments à consommer? Chacun de ces facteurs peut contribuer au problème alimentaire; ce sont les causes directes et indirectes de la faim qui doivent être identifiées.

Peu de gens ont faim de leur plein gré, et la plupart d'entre eux savent quoi manger. Ces simples faits focalisent la recherche des causes de la faim et conduisent à une réponse tout aussi simple. La faim est due en grande partie à l'impossibilité d'avoir accès aux provisions locales de nourriture ou aux moyens de produire les aliments directement. La relation entre la pauvreté et la faim reflète le niveau d'accès d'une personne à la nourriture, ce que A.K. Sen appelle «le droit à l'échange». Les groupes principaux de gens dont l'accès est limité ou incertain sont les personnes très pauvres, celles qui ne possèdent pas ou que peu de terre, les groupes désavantagés des jeunes enfants, des femmes enceintes ou allaitantes, et les personnes âgées qui ne jouent plus un rôle productif dans leur société.

Même dans des circonstances normales, ces groupes se trouvent dans la marge nutritionnelle où la ration alimentaire journalière limite les niveaux d'activité, la croissance et la résistance à la maladie. Mais ils sont aussi à la merci d'une détérioration soudaine de leur condition économique, à cause d'une récolte catastrophique, de la perte de travail, d'un enfant de plus dans la famille ou de prix alimentaires plus élevés sur le marché. Cette vulnérabilité est déjà extrême pour les ménages combattant les caprices des moussons, des sécheresses ou des déprédateurs. La participation aux activités de marché dans le système alimentaire, que ce soit comme vendeur ou comme acheteur d'aliments ou comme travailleur salarié, ajoute aux incertitudes et à la vulnérabilité parce que les forces du marché sont au-delà du contrôle du ménage comme le sont les fantaisies du temps et des criquets.

Les forces du marché sont porteuses à la fois de bonnes et de mauvaises nouvelles. Le marché peut créer de nouvelles possibilités d'emploi et des revenus plus sûrs; il peut faire parvenir des provisions alimentaires à une région éprouvée par une mauvaise récolte. Au contraire, la compétition du marché peut pousser les employeurs locaux à la faillite, supprimant du même coup de nombreux emplois et leurs revenus; de mauvaises récoltes peuvent, à des kilomètres ou même à des océans de distance, faire monter les prix régionaux des aliments. Les gens pauvres sont particulièrement sensibles au malheur. Les relations entre marchés

augmentent le champ des infortunes qui peuvent les atteindre; en même temps, elles apportent des occasions de mettre un terme à leur pauvreté ou d'atténuer leurs malheurs locaux. Les tensions entre ces deux effets expliquent la plus grande partie de la polémique sur l'influence de la pénétration du marché par l'économie mondiale. Une politique alimentaire intérieure peut protéger les pauvres gens contre le risque d'être encore plus désavantagés par les marchés et en même temps améliorer leur accès aux marchés et aux possibilités économiques offertes par le commerce.

Les relations entre les marchés constituent les liens les plus importants entre l'économie mondiale des céréales, son instabilité des prix, et ses alternances de surabondance et de pénurie, et l'étendue du problème de la faim dans chaque pays en particulier. Les relations entre les deux ne sont pas directes, parce que la plupart des pays essaient de protéger leurs consommateurs et leurs producteurs de denrées alimentaires contre les vicissitudes des prix mondiaux des céréales. Dans la mesure où de telles politiques sont couronnées de succès, la relation entre les prix sur les marchés internationaux des céréales et sur les marchés alimentaires intérieurs est affaiblie. Même quand les efforts réussissent, cependant, ils exigent de larges ressources administratives et financières – ressources qui ont un coût d'opportunité en termes de politiques et de programmes et qui pourraient autrement être dirigées directement vers le problème intérieur de la faim. De plus, peu de pays sont capables d'isoler complètement leurs prix alimentaires des prix internationaux. Ou bien leurs économies sont trop perméables (un jour, quelqu'un qui observait le dessin du littoral indonésien remarqua: «Dieu créa l'Indonésie pour le libre-échange»), ou bien les ressources en devises étrangères ou les ressources budgétaires sont insuffisantes pour remplir la tâche requise par un isolement total.

Un pays peut-il espérer résoudre ses problèmes alimentaires quand persistent les problèmes globaux de crises périodiques et de volatilité des prix? Les politiques économiques nationales ont-elles le pouvoir de réduire la pauvreté et la faim, ou faut-il que le système économique international soit réformé avant que des progrès puissent être réalisés au sein des pays pauvres? Le débat sur ces questions est important pour les analystes de la politique alimentaire parce que les marchés mondiaux des céréales font partie intégrante de l'économie globale. De manière encore plus importante, les relations entre les problèmes intérieurs de la faim et le problème alimentaire mondial conditionnent l'étendue des choix offerts aux responsables de la politique intérieure et influencent le degré d'acuité du problème de la faim lui-même.

La Politique Alimentaire

La politique alimentaire englobe tous les efforts collectifs des gouvernements pour influencer les milieux responsables chez les agriculteurs, les consommateurs, et les agents de commercialisation alimentaire, dans le but d'atteindre des objectifs sociaux. Ces objectifs comprennent presque toujours l'amélioration de l'alimentation des populations mal nourries et l'accélération de la croissance de la production agricole nationale. De nombreux pays cherchent aussi à créer des conditions plus équitables de répartition des revenus et à améliorer la protection contre les famines et autres pénuries alimentaires. L'analyse de la politique alimentaire est le processus de recherche et de réflexion conçu pour déceler les complémentarités et les compromis entre les différents objectifs de la politique alimentaire et pour identifier parmi les projets, les programmes et les propositions, les initiatives gouvernementales qui sont le plus aptes à atteindre ces objectifs.

L'analyse de la politique alimentaire prend en compte tous les facteurs relatifs à l'alimentation depuis les performances agricoles jusqu'à la distribution d'aliments, ainsi que les mécanismes disponibles pour traiter ces sujets. Le prix à payer pour disposer de cette large portée et de cette masse de leviers politiques potentiels est la complexité de l'analyse qui en résulte, comme l'illustre cet exemple très simple. Dans de nombreux pays en développement, la première protection des consommateurs pauvres contre des prix alimentaires élevés provient d'un taux de change surévalué, taux de change qui est en même temps l'une des causes importantes de la persistance de la pauvreté. Les taux de change surévalués ralentissent la croissance économique et diminuent les incitations à la production agricole; ensemble réduisent la demande de travail non spécialisé.

Ce double rôle surprenant d'une variable unique, en apparence très éloignée de la réalité de la pauvreté et de la faim est juste un exemple des complexités qui prolongent l'analyse de la politique alimentaire au delà des limites traditionnelles de la politique agricole et nutritionnelle. Quand elle est couronnée de succès, l'analyse offre un aperçu important des solutions aux problèmes alimentaires dans des pays déterminés. Mais c'est précisément parce que l'analyse est compliquée que les analystes ont besoin d'un cadre pour les aider à organiser leur recherche et leur réflexion, développer l'analyse, et l'amener jusqu'à la préparation et la mise en œuvre d'une politique alimentaire nationale efficace.

Dans ce livre, la tâche de construire une perspective de la politique alimentaire est divisée en trois parties: la première partie analyse le comportement des ménages de consommateurs et de producteurs au niveau élémentaire; la seconde partie est une perspective commerciale sur le rôle que jouent les marchés, tant intérieurs qu'internationaux en constituant un lien entre le micro-secteur et ses questions familiales et le

macro-secteur et ses aspects politiques; la troisième partie explique les effets des politiques macro-économiques sur les performances du système alimentaire. Le déroulement de l'argument va du niveau élémentaire (micro) au niveau général (macro) en passant par le commerce, et la structure du livre en découle. La consommation et la production alimentaires, la commercialisation intérieure des aliments, la formation des prix sur la place internationale, la macro-économie et le système alimentaire et une perspective générale sur la politique alimentaire sont traités dans des chapitres séparés.

Les chapitres consacrés au niveau élémentaire (chapitres 2, 3 et 4) passent en revue et reformulent les modèles économiques fondamentaux de consommation et de production du point de vue décisionnel des consommateurs et des producteurs de nourriture, qui appartiennent souvent à la même famille. Le but est de comprendre pourquoi ces participants au système alimentaire se comportent comme ils le font et comment ce comportement peut être modifié. Les décisions concernant la consommation alimentaire sont influencées par le revenu familial, par les prix des denrées alimentaires et d'autres biens, et par une multitude de facteurs sociaux et individuels qui peuvent être sensibles ou non à l'influence de l'Etat. De même, les ménages d'agriculteurs affectent leurs ressources aux cultures vivrières ou de rapport dans le contexte de leurs connaissances personnelles, de l'accès aux facteurs de production, des prix des produits, et de leur opinion sur le choix des facteurs qui contribueront le mieux à l'amélioration du bien-être individuel ou familial.

Les consommateurs et les producteurs de denrées alimentaires réagissent aux prix des produits de façons opposées. Des prix alimentaires plus élevés limitent le choix des denrées et des autres biens et services que les consommateurs peuvent se procurer; de même, des prix alimentaires plus modérés permettent une ration alimentaire plus importante, une variété plus large d'aliments, une nourriture de meilleure qualité, ainsi que l'achat occasionnel d'une nouvelle chemise ou d'une radio. Les prix des denrées comestibles sont tout particulièrement importants pour les gens très démunis, parce qu'ils dépensent la plus grande partie de leur revenu en féculents. Pour ces familles, la survie dépend de prix alimentaires bas.

Les agriculteurs considèrent le prix des aliments comme un facteur capital dans la détermination de leurs revenus. Pour une récolte déterminée, si le coût des facteurs de production est déjà réglé et les produits rentrés, le prix perçu pour ces produits est pratiquement le seul déterminant du revenu d'exploitation. A plus long terme, des prix agricoles suffisamment rémunérateurs incitent l'agriculteur à utiliser des facteurs de production commerciaux, des technologies nouvelles, de la main-d'œuvre familiale et une gestion compétente qui influencent directement le niveau de production. Les prix alimentaires reflètent la pénurie

et l'abondance relatives. Ils signalent aussi bien au gouvernement qu'aux agriculteurs le désir collectif et les moyens des consommateurs de fournir les incitations adéquates au maintien de stocks alimentaires, qu'ils proviennent de la production intérieure ou des importations.

Le double rôle des prix alimentaires – déterminer les niveaux de consommation, en particulier celui de la population pauvre, et maintenir le niveau des stocks par le biais d'incitations aux exploitants – crée un dilemme évident pour les analystes de la politique alimentaire. En fait, ce dilemme va plus loin qu'il n'y paraît à première vue. Les revenus des personnes démunies dépendent de leurs possibilités d'emploi, dont plusieurs sont créées grâce à un secteur rural sain et dynamique. Des prix alimentaires stimulants pour les fermiers sont, à long terme, importants pour créer un tel dynamisme et les emplois qu'il engendre. Mais les gens pauvres ne vivent pas en considérant le long terme. Ils doivent manger au jour le jour, et la perspective de création d'emplois à long terme est une promesse inutile. Ce dilemme des prix alimentaires est à la base d'un des thèmes principaux de cet ouvrage. La focalisation de l'analyse de la politique alimentaire au niveau élémentaire dirige l'attention sur le milieu décisionnel responsable du dilemme et sur les interventions capables de créer la liaison entre effets à court et à long terme.

L'accent sur le commerce permet de découvrir le rôle critique joué par la spécialisation et les échanges dans l'accroissement de la productivité de la main-d'œuvre – seul remède à long terme contre la pauvreté. Le commerce commence au niveau du ménage agricole (un agriculteur, un couple ou une famille de fermiers formant une entité économique) qui, même s'il dépend largement de sa propre production pour les besoins de ses membres, achète également des facteurs de production, commercialise ses produits, et achète toute une série de biens de consommation courante à des fournisseurs hors de l'exploitation. Un tel commerce transmet les signaux qui constituent les prix aux responsables des exploitations mais les marchés sur lesquels il s'exerce fournissent aussi un cadre au processus de la formation des prix elle-même. Les marchés ont donc un double rôle qui conditionne de façon significative la possibilité pour la politique gouvernementale d'influencer la formation des prix des produits alimentaires commercialisés.

Dans un monde de libre-échange, il ne serait pas nécessaire de discuter séparément de la formation des prix intérieurs des produits alimentaires et de celle de leurs prix internationaux. Mais, dans un monde de barrières commerciales, il existe une grande différence entre les deux et la discussion analytique de la formation des prix intérieurs du chapitre 4 doit être étendue aux marchés internationaux des produits de base. Cette approche permet de concevoir une relation appropriée entre les prix intérieurs et les prix internationaux et aide les analystes à comprendre comment le commerce international des cultures vivrières et de rap-

port peut aider les gouvernements dans la poursuite des objectifs de leur politique intérieure.

Un des aspects du dilemme posé par les prix des aliments aux responsables de la politique alimentaire intérieure est de décider combien étroitement leur système alimentaire doit être lié au marché mondial des produits de base. L'efficacité économique et la croissance potentiellement rapide engendrées par une économie ouverte et un libre-échange relatif offrent un choix plus large tant aux consommateurs d'aujourd'hui qu'à ceux de demain. Mais l'instabilité des marchés mondiaux menace de perturber les consommateurs urbains en période de pénurie et risque d'être ruineuse pour les fermiers locaux en période de pléthore. Les tendances à terme des prix du marché des céréales sont incertaines, ce qui rend risquées les décisions d'investissements agricoles courants. Les responsables politiques peuvent répliquer en augmentant leur flexibilité financière intérieure pour couvrir les fluctuations des prix à court terme, et en suivant les tendances des prix internationaux à plus long terme.

Les politiques commerciales qui dissocient, à court terme, les prix intérieurs des prix internationaux des produits de base sont mises en œuvre dans le contexte macro-économique des taux de change et des politiques budgétaires, contexte décrit dans le chapitre 5. Le système alimentaire tout entier et non la seule politique des prix a des liens étendus avec les deux composantes principales de la politique macro-économique; la politique générale des prix qui comprend les taux d'intérêt, le niveau des salaires aussi bien que les cours des devises étrangères et la politique générale plus traditionnelle qui inclue les politiques fiscale, monétaire et budgétaire. Aucune des composantes de la politique économique générale ne peut être considérée comme prédominante dans les préoccupations de la politique alimentaire, car les sujets d'intérêt de l'économie toute entière doivent être pris en compte dans la conception de la macro-politique. Mais les analystes de la politique alimentaire peuvent contribuer de manière efficace au débat de la politique générale quand ils comprennent à la fois les questions sectorielles et leurs importantes relations avec les forces macro-économiques.

Les liens entre la macro-politique et le système alimentaire agissent dans les deux sens. La politique générale et l'environnement macro-économique exercent une influence puissante sur le fonctionnement du système alimentaire et sur les options disponibles pour son amélioration. Mais, dans la plupart des pays en développement, les forces de sens opposé sont aussi importantes. Le succès de la politique générale et surtout la stabilité macro-économique dépendent d'une manière significative de la production, de la consommation et des prix dans le secteur alimentaire. C'est pourquoi la politique des prix alimentaires est traitée comme un élément important à la fois de la politique commerciale et de la politique générale des prix.

L'approche macro-économique se prolonge dans le chapitre 6 par un cadre d'économie politique pour la conception et la mise en œuvre de la politique alimentaire. La perspective générale est particulièrement utile pour comprendre comment les diverses contraintes auxquelles sont confrontés les responsables de la politique alimentaire interagissent pour faire obstacle aux initiatives dont le but est d'atteindre directement les objectifs fixés par ladite politique. Ces objectifs sont souvent incompatibles entre eux de manière subtile, compliquée, mais finalement puissante. Ces conflits sont au cœur du dilemme des prix alimentaires – les conséquences des incitations par le moyen des prix agricoles qui, dans l'immédiat, réduisent le niveau de vie des plus défavorisés mais qui, à la longue, ont la possibilité de les sortir de leur pauvreté. Bien des tensions entre Politique et Economie résultent de ce dilemme, tant dans les pays pauvres que dans les pays riches. Pour le résoudre, il faut retracer les politiques du secteur alimentaire qui s'y attaquent et juger de leur aptitude à produire les effets désirés tant à court qu'à long terme.

Pourquoi une Approche de Politique Alimentaire?

Le motif qui conduit à placer l'analyse de la politique agricole ou alimentaire traditionnelle dans un contexte général plus vaste malgré les complications majeures qu'une telle analyse rencontre est l'échec des approches alternatives dans l'essai d'établir une corrélation solide entre les niveaux et les changements des stocks alimentaires disponibles et la réduction de la faim. L'échec de politiques gouvernementales à résoudre plus efficacement le problème de la faim – malgré les indicateurs montrant une disponibilité de stocks alimentaires plus importants – révèle une incompréhension des causes directes et indirectes de la faim et des relations de cette dernière avec le système alimentaire d'un pays.

Tous les systèmes alimentaires doivent accomplir des tâches similaires. En organisant la production ou les réserves de nourriture, leur commercialisation et leur consommation par la population, les systèmes alimentaires du monde entier finissent par avoir beaucoup en commun. Une Société, en organisant ces tâches, est placée devant des choix tout à fait semblables aux choix économiques plus généraux de n'importe quelle Société, qu'elle soit socialiste ou capitaliste: Que produire? Comment le produire? Et pour qui? Des Sociétés différentes font des choix fondamentalement différents pour chaque secteur et pourtant leurs systèmes alimentaires peuvent être interprétés par une méthodologie commune d'analyse de la politique alimentaire.

La perspective générale place le système alimentaire au centre du contexte de la croissance économique et des efforts pour soulager la misère. Ces efforts incluent les stratégies conçues pour augmenter la productivité dans le secteur agricole, car c'est là que se rencontre le plus

grand nombre de pauvres. Un secteur rural sain et dynamique est essentiel pour la diminution de la faim, mais les politiques qui créent un tel dynamisme rural n'émanent pas toutes des bureaux de planification agricole. La plus grande partie de l'environnement économique nécessaire à la stimulation d'une répartition efficace des ressources, de la productivité du travail et de la création d'emplois est engendrée par la politique économique générale.

L'utilisation de mesures de politique générale pour soulager la pauvreté à long terme ne représente qu'une partie d'une politique alimentaire efficace. Atteindre les pauvres est toujours difficile à court terme à cause de leurs faibles liens avec le système alimentaire et le reste de l'économie. Les consommateurs démunis ont des régimes alimentaires différents de ceux des personnes plus favorisées et leur source de revenus est généralement beaucoup moins sûre. De même, très souvent, les très petits agriculteurs ne disposent pas de ressources adéquates, sous forme de terre, d'eau ou de crédits pour bénéficier pleinement du potentiel d'une nouvelle technologie agricole. Le problème consiste à trouver des interventions au niveau élémentaire capables de protéger leur niveau de vie pendant que les forces générales consolident leurs liens avec l'économie à long terme. L'une des fonctions principales de l'analyse ventilée de la consommation alimentaire, détaillée dans le deuxième chapitre est de trouver ces liens qui permettront l'acheminement bien dirigé des subventions alimentaires vers les pauvres.

L'un des rôles majeurs de l'analyste de la politique alimentaire est de créer un pont entre les problèmes au niveau élémentaire et un environnement général qui conduise à une croissance plus rapide. La compréhension du rôle du commerce et des marchés fournit les fondations de ce pont, mais le comblement du fossé entre les effets à court terme et à long terme de la politique générale exige la création d'emplois, des stratégies de développement rural qui atteignent les petits producteurs, une utilisation efficace de la politique des prix alimentaires et des subventions alimentaires canalisés avec soin.

La plupart des pays commencent par adopter une politique des prix alimentaires qui utilise les importations et les subventions budgétaires pour une protection générale du consommateur, pendant que de nombreux projets gouvernementaux orientés vers la production tentent d'accroître celle des agriculteurs. Une des leçons primordiales tirées de la compréhension de la complexité du problème de la faim et de ses rapports avec le système alimentaire suggère qu'une telle direction politique des prix/projets est mal orientée. Les gouvernements peuvent plus efficacement atteindre la série complète des objectifs de la politique alimentaire en utilisant la politique des prix non pour maintenir les prix bas pour les consommateurs, mais comme un des éléments d'un ensemble d'incitations qui induisent une production alimentaire accrue chez

des millions de petits agriculteurs. Programmes et projets peuvent alors prévoir les subventions alimentaires affectées à la protection des plus défavorisés jusqu'à ce qu'ils trouvent des emplois et des revenus plus élevés dans l'environnement issu de la nouvelle politique.

Renverser l'orientation existante politique/projet vers la solution du problème de la faim ne signifie pas que l'on mette l'accent sur la production en ignorant tranquillement les problèmes de la consommation alimentaire. Une telle stratégie serait vouée à l'échec aux plans tant politique qu'humanitaire. Renverser les rôles de la politique et des projets signifie traiter les questions aussi bien de la production que de la consommation d'une manière qui engendre moins – et non plus – de problèmes de la pauvreté et de la faim à l'avenir.

Le Début de l'Analyse

Le développement d'une politique alimentaire efficace dépend de la création d'un environnement dans lequel le soulagement de la misère est une fonction primordiale de l'économie. Dans cet environnement, la compréhension des causes de la faim et de sa corrélation avec le système alimentaire est le point de départ de la préparation des programmes et des politiques qui équilibreront les conflits présents dans les objectifs de tout gouvernement. La plupart des Sociétés ont quatre objectifs de base dans leur politique alimentaire nationale, même si les poids relatifs varient d'un pays à l'autre et au cours du temps:

- Une croissance efficace dans les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation.
- Une meilleure répartition des revenus, principalement grâce à une politique efficace de création d'emplois.
- Un état nutritionnel satisfaisant pour l'ensemble de la population grâce à la création d'un plancher minimum de subsistance.
- Une sécurité alimentaire suffisante pour servir d'assurance contre les mauvaises récoltes, les désastres naturels ou un approvisionnement et des prix alimentaires mondiaux aléatoires.

A cause de leur contribution directe au bien-être et à la santé d'une nation et, implicitement, à sa stabilité politique, ces quatre vastes objectifs pour les secteurs de l'alimentation et de l'agriculture sont recherchés par la plupart des responsables politiques aussi bien dans les pays pauvres que dans les pays riches. La croissance, l'emploi, un minimum décent de qualité de vie, et la sécurité contre la famine et les carences alimentaires aiguës englobent pratiquement tout ce qui peut être réalisé par une politique alimentaire couronnée de succès. Le problème n'est pas de définir des objectifs, mais de les atteindre. Pour que les responsables politiques puissent avoir une influence sur le processus de change-

ment, ils doivent comprendre les milieux des consommateurs et des producteurs alimentaires et leur comportement. Cette compréhension aide à l'identification des instruments politiques qui pourront modifier les décisions des ménages de façon à ce que les objectifs de la Société soient réalisés.

Les différentes parties de ce livre peuvent être appliquées à l'ensemble des pays qui se partagent le globe, mais les préoccupations principales en sont les problèmes alimentaires des pays en développement. Les analystes aux Etats-Unis, au Japon, en Allemagne et en Hongrie, par exemple, trouveront peut-être la discussion applicable à leurs propres problèmes parce que le développement est un processus continu, et que tous les systèmes alimentaires ont des problèmes communs. Mais les problèmes alimentaires sont plus pressants à l'extrémité la plus basse du spectre du développement, où le manque de ressources limite la flexibilité quand on cherche à concilier les intérêts des producteurs et des consommateurs.

La politique alimentaire d'un pays est conçue à plusieurs niveaux du gouvernement et chaque niveau a un intérêt analytique et un besoin d'analyse de la politique alimentaire différents. Certaines parties de ce livre sont destinées à aider les responsables politiques à organiser leur réflexion sur les problèmes alimentaires. Loin d'offrir des réponses, cette approche se concentre sur les questions qui devraient être à l'ordre du jour. Un vieil adage politique affirme que quiconque décide de l'ordre du jour décide de la politique. Ce livre cherche à fournir aux responsables politiques les données et les raisonnements nécessaires à l'établissement de l'ordre du jour.

Une fois que le débat politique est défini, les analystes politiques peuvent l'éclairer d'une manière vraiment impartiale et techniquement correcte. Une des raisons d'être principales de cet ouvrage est d'offrir un cadre pour cette analyse ainsi que des techniques utiles pour la réaliser. Une méthode d'analyse n'est utile, cependant, que lorsqu'elle concerne des questions pertinentes; cette discussion traite donc simultanément du programme et de l'analyse.

Les trois chapitres consacrés au niveau micro-économique ont été conçus pour aider les analystes, et en fin de compte, les responsables politiques à comprendre les décisions de millions d'individus et de ménages dans le système alimentaire. Les milieux de prise de décisions variés des consommateurs alimentaires, des producteurs et des agents commerciaux qui les relient sont étudiés dans les chapitres 2, 3 et 4. Chacun de ces chapitres a une structure semblable: la nature du problème par secteur; les explications offertes par la théorie économique sur la manière dont les décideurs réagissent dans leur milieu et quand ils sont soumis à des changements induits par la politique; les sources de données et les techniques analytiques qui permettent de développer les

interprétations pertinentes à la politique; et la nature des interventions politiques potentielles destinées aussi bien aux problèmes sectoriels spécifiques qu'à l'ensemble des objectifs de la politique alimentaire.

Les analystes acquerront une notion plus grande de l'importance d'une approche macro-économique de l'analyse de la politique alimentaire dans le chapitre 5, dont le but est d'approfondir leur formation pour inclure les concepts de politique générale particulièrement appropriés à la politique alimentaire. Ce chapitre peut se révéler utile à tels macro-économistes ou à tels analystes de la politique générale qui n'ont qu'une compréhension limitée du rôle de l'alimentation et de l'agriculture dans la macro-économie. Une grande partie de la macro-politique est conçue dans l'ignorance des autres ramifications du système alimentaire. Le chapitre 5 commence le processus d'enseignement à double sens qui peut incorporer ces ramifications dans le débat politique.

A cause de la nature à double sens du débat de la politique alimentaire générale, certaines parties de cet ouvrage, en particulier les chapitres 4, 5 et 6, s'adressent à un auditoire plus vaste que celui des analystes et des responsables politiques des institutions concernées par l'alimentation. De nombreuses décisions importantes de politique alimentaire ne sont pas prises dans les Ministères de l'Agriculture ou de l'Alimentation, mais dans ceux des Finances ou de la Planification ou encore à la Banque Centrale. Ces administrations créent le milieu dans lequel agissent les responsables de décisions dans le système alimentaire. Ce sont aussi ces administrations qui négocient l'aide conditionnelle du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale. Les réformes structurelles et financières exigées pour l'obtention d'une telle assistance ont souvent de sévères répercussions sur le bien-être des gens nécessiteux, en particulier sur leur accès à l'alimentation. L'un des buts de ce livre est de permettre aux hauts responsables de la politique intérieure de présenter une perspective de politique alimentaire dans ces discussions.

Le livre a deux horizons temporels. Le premier a rapport au processus à long terme d'un développement économique équitable et rapide intégrant les besoins et les contributions du système alimentaire à un plan stratégique. Le second est centré sur les problèmes plus pressants de la gestion au jour le jour de la politique et des programmes alimentaires. L'analyse de la politique alimentaire cherche à combler le fossé existant entre les deux horizons de temps en préparant des programmes qui puissent faire face aux conséquences immédiates de la politique tout en gardant une vision cohérente de la transformation économique à long terme.

Les analystes trouveront les leçons principales de ce livre traitant des programmes et des éléments d'une politique générale alimentaire cohérente et réalisable dans le chapitre 6. Ce chapitre explique ce que sont les caractéristiques désirables de quelques solutions idéales, telles que la

redistribution des terres, le transfert de revenus en un versement unique et le changement technique neutre permettant d'atteindre des prix alimentaires plus bas. Ce sont les meilleures solutions quand elles sont possibles. Cependant, elles ne sont généralement pas à la portée des analyses de la politique alimentaire, qui en général, recherchent des améliorations très progressives dans un monde en désordre. Certains milieux n'offrent aucun champ à des compétences aussi marginales. Mais, même après une révolution, un pays pauvre découvre qu'il est toujours pauvre et la perspective analytique de cet ouvrage devient pertinente.

Certaines «solutions» semblent ne pas réussir. Leur échec n'est pas un accident de l'histoire mais est plutôt profondément enraciné dans la nature du problème et dans les mécanismes économiques et politiques disponibles pour le résoudre. Mais la politique peut être orientée dans la bonne direction en se concentrant sur la création d'emplois, les incitations à la production et un investissement plus important dans l'infrastructure agricole. L'efficacité économique et l'augmentation de la productivité sont de toute première importance dans les pays pauvres. Ils ne peuvent pas se permettre une mauvaise gestion, un gaspillage et des inefficacités dues à de mauvaises politiques si leurs économies doivent croître, mûrir et, finalement, offrir une série de choix plus étendue à leurs citoyens. Mais les personnes démunies ne peuvent pas être privées d'une partie du produit économique actuel s'ils doivent survivre pour partager un plus gros gâteau. Leur survie dépend de l'accès à des quantités de nourriture suffisantes pour grandir, vivre et travailler. Au moins à court terme, cet accès dépend probablement d'une politique alimentaire qui conçoit et qui met en œuvre des subventions alimentaires canalisées vers les pauvres. Accompagnée d'un engagement politique, d'une analyse de bonne qualité et d'une mise en œuvre prudente, la politique alimentaire offre aux pays en développement un véhicule important pour concilier la justice à court terme avec la croissance et l'efficacité à long terme. Ce n'est évidemment pas une prétention modeste. L'analyse qui la rend possible est présentée plus bas.

Note Bibliographique

L'analyse de la politique alimentaire fait partie d'un débat continu sur le rôle de l'agriculture dans le développement économique. Certains titres-jalons de cette littérature restent toujours des lectures importantes: W. Arthur Lewis, «Economic Development with Unlimited Supplies of Labor», *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22 (Mai 1954), pages 139-91; Carl E. Eicher et Lawrence Witt, éditeurs, *Agriculture in Economic Development* (New York: McGraw-Hill, 1964); Theodore W. Schultz, *Transforming Traditional Agriculture* (New

Haven, Conn.: Yale University Press, 1964); John W. Mellor *The Economics of Agricultural Development* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1966); Herman M. Southworth et Bruce F. Johnston, éditeurs, *Agricultural Development and Economic Growth* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1967); Clifton R. Wharton, Jr., éditeur, *Subsistence Agriculture and Economic Growth* (Chicago: Aldine, 1969); Yujiro Hayami et Vernon Ruttan, *Agricultural Development: An International Perspective* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1972); Keith Griffin, *The Political Economy of Agrarian Change* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1974); Bruce F. Johnston et Peter Kilby, *Agriculture and Structural Transformation: Economic Strategies in Late-Developing Countries* (New York: Oxford University Press, 1975); Lloyd G. Reynolds, éditeur, *Agriculture in Development Theory* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1975); Radha Sinha, *Food and Poverty* (New York: Holmes and Meier, 1976); Michael Lipton, *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977); John W. Mellor, *The New Economics of Growth* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1976); et Theodore W. Schultz, éditeur, *Distortions of Agricultural Incentives* (Bloomington: Indiana University Press, 1978).

Ces ouvrages poursuivent l'idée que l'agriculture dans les pays en développement représente plus qu'une source d'excédents pour stimuler l'industrialisation. L'agriculture peut être une source dynamique de croissance, mais ceci exige des investissements dans la recherche, dans l'infrastructure, dans le capital humain et dans les incitations à la production pour qu'elle joue un rôle positif par rapport à la population rurale importante et fréquemment appauvrie.

Il manque à la littérature sur le développement agricole une étude sérieuse sur les conséquences à court terme sur la consommation d'une stratégie de production à base d'incitations. John R. Tarrant, *Food Policies* (New York: Wiley, 1980), traite effectivement des questions concernant la consommation alimentaire, mais pas de leurs relations avec les stratégies de production. La perspective générale de ce livre n'a aucun précurseur connu dans la littérature concernant le développement agricole. Lance Taylor aborde les mêmes questions avec une perspective analytique différente en construisant des modèles généraux avec des secteurs alimentaires décomposés comme dans F. Desmond McCarthy et Lance Taylor, «Macro Food Policy Planning: A General Equilibrium Model for Pakistan», *Review of Economics and Statistics*, vol. 62, n°1 (1980), pages 107-21.

Cinq évaluations utiles et diversifiées de l'économie alimentaire mondiale se trouvent dans Radha Sinha, éditeur, *The World Food Problem: Consensus and Conflict* (Oxford: Pergamon Press, 1977); Lester R. Brown, *Food or Fuel: New Competition for the World's Cropland*.

Worldwatch Paper n°35 (Washington D.C.: Worldwatch Institute, 1980); D. Gale Johnson, éditeur, *The Politics of Food: Producing and Distributing the World's Food Supply* (Chicago: Chicago Council on Foreign Relations, 1980; International Food Policy Research Institute, *Investment and Input Requirements for Accelerating Food Production in Low Income Countries by 1990* (Washington, D.C., 1979); et l'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture des Nations Unies (FAO), *Agriculture to the Year 2000* (Rome, 1979).

L'approche du problème de l'alimentation mondiale et du problème humanitaire de la faim est influencée par Shlomo Reutlinger et Marcelo Selowsky, *Malnutrition and Poverty: Magnitude and Policy Options*, World Bank Occasional Paper n°23 (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1976). Les dimensions internationales sont traitées dans D. Gale Johnson, *World Food Problems and Prospects* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1975); et dans Gordon O. Nelson et autres, *Food Aid and Development* (New York: Agricultural Development Council, 1981).

Deux livres apportent une assistance analytique utile aux techniques et à la perspective qui sont offertes ici. Le premier, Edith Stokey et Richard Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis* (New York: Norton, 1978), est un guide extrêmement utile pour l'utilisation de méthodologies analytiques complexes dans des cas d'analyses politiques. C'est un ouvrage approprié pour accompagner *L'Analyse de la Politique Alimentaire*. Le second, Hollis Chenery et autres, *Redistribution et Croissance* (Paris: Presses Universitaires de France, 1976), traite, avec des techniques sophistiquées et au niveau de l'ensemble de l'économie, du dilemme équité-efficacité qui est discuté dans ce livre dans le cadre du système alimentaire.

2

L'Analyse de la Consommation Alimentaire et de la Nutrition

Ce chapitre cherche à accomplir deux tâches générales. La première est de présenter les grandes lignes d'une définition de la faim qui soit valable pour les besoins politiques. La seconde est d'introduire les différentes approches que la société peut employer – et en fait emploie – pour diminuer le nombre de personnes qui ont faim et la sévérité avec laquelle leur vie est affectée. Un thème récurrent de cet ouvrage est que, souvent, le but des interventions les plus importantes n'est pas de diminuer la faim; de même, certaines mesures dont c'était l'objectif ne réussissent pas à avoir un impact vraiment satisfaisant quand de nombreuses autres forces négatives entrent en jeu. Ce chapitre vise à améliorer la compréhension du contexte et des causes de la faim et à identifier des politiques d'intervention soutenables qui aideront à l'éliminer.

Pour aborder ces questions de nature micro-économique, ce chapitre, comme les chapitres 3 et 4, est organisé suivant une série de questions analytiques. Quels sont les vrais problèmes? Quels principes ou quelle théorie peuvent aider à organiser l'analyse? Quelles sont les données et les méthodes analytiques nécessaires? Comment les résultats peuvent-ils être interprétés dans un contexte politique? Le chapitre se termine par une revue des initiatives spécifiques qu'un gouvernement peut adopter pour augmenter la ration alimentaire des personnes défavorisées.

Comprendre le Problème de la Faim

Pendant les années 70, les préoccupations relatives aux conséquences à court et à long termes de la faim et de la malnutrition ont mobilisé les