

un cadre de statistique comparative pour aborder ces problèmes, principalement dans le contexte de l'Amérique latine.

Le modèle des liens macro-micro et les preuves empiriques qui ont permis une compréhension de l'impact des prix du pétrole sur les termes de l'échange rural-urbain sont présentés dans C. Peter Timmer, «Energy and Structural Change in the Asia-Pacific Region: The Agricultural Sector», Discussion Paper n°140 (Cambridge, Mass.: Harvard Institute for International Development, décembre 1982).

Les conséquences des distorsions macro-économiques et d'une réforme générale commencent à être documentées dans une littérature qui se développe rapidement. Une analyse des preuves empiriques comparatives des importantes relations entre les politiques macro-économiques et le développement se trouve dans deux volumes publiés dans la série «Foreign Trade Regimes and Economic Development», pour le National Bureau of Economic Research (Cambridge, Mass.: Ballinger Press): Anné O. Krueger, *Liberalization Attempts and Consequences*, vol. 10 (1978), et Jagdish Bhagwati, *Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, vol. 11 (1978). Les résultats de ces livres et d'autres travaux récents sur ce sujet sont récapitulés et développés dans Ronald I. McKinnon, «Foreign Trade Regimes and Economic Development: A Review Article», *Journal of International Economics*, vol. 9 (1979), pages 429-52. Un débat animé sur les effets réels de réformes générales rigoureuses occasionnées par les crises de la dette extérieure sur les économies en développement, ainsi qu'une discussion plus générale de la théorie de stabilisation économique et des expériences politiques comparatives, est contenu dans William R. Cline et Sidney Weintraub, éditeurs, *Economic Stabilization in Developing Countries* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1981).

6

La Macro-Politique Alimentaire

La politique des pouvoirs publics est le facteur-clef de la solution au problème de la faim. Cette faculté de la politique de pouvoir influencer la vie et le bien-être d'un grand nombre de gens explique largement la dominance d'idées et d'idéologies, plutôt que d'expérience et de résultats empiriques, dans les tentatives d'amélioration de la sécurité alimentaire générale et dans les efforts de certains pays pour réduire le nombre de gens qui ont faim. Une meilleure compréhension du système alimentaire mondial et du potentiel de la politique alimentaire intérieure peut aider à combler cet écart important entre les idées et les résultats réels.

Ce livre concerne la formation de la politique alimentaire intérieure. Bien que les conditions de l'environnement économique international conditionnent les options et influencent les résultats de la propre économie d'une nation, la possibilité la plus immédiate d'améliorer la vie des pauvres d'une manière soutenue réside dans des politiques alimentaires intérieures efficaces. Les chapitres 2, 3 et 4 ont rassemblé les composants sectoriels de ces politiques; le chapitre 5 les a placés dans un contexte macro-économique. Avec ces pièces et cette perspective à leur disposition, les analystes devraient pouvoir former une image cohérente de la politique alimentaire d'un pays telle qu'elle se présente, ainsi que des effets des politiques et des programmes ayant d'autres objectifs qui empiètent sur cette politique. Le but est de comprendre comment tous les fils des politiques et des programmes nationaux affectent le système alimentaire – la production, la consommation, la commercialisation et, en particulier, les prix alimentaires pour les agriculteurs et pour les consommateurs.

Les systèmes alimentaires sont formés de producteurs et de consommateurs très variés reliés par un réseau de marchés qui fonctionnent dans un contexte macro-économique et international. La diversité des producteurs et des consommateurs est importante pour la conception de politiques alimentaires efficaces. La plus grande partie de l'analyse au

niveau élémentaire est faite par les analystes de la politique alimentaire avec l'intention de découvrir comment des décideurs réagissent dans différentes situations à des changements de leur environnement économique, en particulier chez les pauvres qui sont plus sensibles aux modifications de leurs revenus et des prix auxquels ils font face. Les caractéristiques de consommation alimentaire des pauvres comprennent généralement des proportions élevées de féculents de base bon marché. Ces personnes sont forcées par les circonstances économiques à être plus flexibles dans leurs choix quand les signaux du marché reflètent des degrés variés de rareté des produits et que les prix sont en hausse ou en baisse.

De même, les producteurs alimentaires sont aussi remarquablement diversifiés. Parmi eux se trouvent des ménages ruraux qui cultivent moins d'un dixième d'hectare de terre et dont la plus grande partie du revenu provient d'emplois en dehors de l'exploitation. Ces ménages achètent une proportion significative de leur nourriture sur les marchés ruraux et il est faux de penser que tous les petits fermiers bénéficient de programmes d'incitations par les prix qui font hausser les prix alimentaires du marché. La plus grande partie de la nourriture disponible sur les marchés ruraux provient de grands agriculteurs qui profitent en fait d'incitations plus importantes auxquelles ils répondent généralement avec enthousiasme par une production accrue.

Le lien entre ces deux types d'agriculteurs, qui représentent des points le long d'un spectre continu, est souvent le marché rural du travail. Les incitations de prix à la production agricole font augmenter la demande de main-d'œuvre sur ces marchés de manière directe grâce à une demande additionnelle d'ouvriers salariés par les exploitations qui produisent les excédents commercialisés. Simultanément, le marché du travail est touché de manière indirecte parce que moins de main-d'œuvre est offerte par les ménages de petits exploitants qui considèrent rentable d'utiliser plus de travail familial sur leurs petites parcelles. D'une manière détournée, la demande de main-d'œuvre est accrue par les revenus agricoles plus importants parce que les caractéristiques de dépenses des ménages ruraux reflètent généralement une demande de biens et services à forte intensité de main-d'œuvre. Cet effet positif des incitations de prix sur la création d'emplois et sur les salaires ruraux entraîne néanmoins un dilemme majeur car il signifie aussi des prix alimentaires plus élevés.

La solution à la pauvreté et à la faim se trouve dans l'emploi et l'accès à la nourriture. Beaucoup d'emplois productifs seront situés dans les régions rurales et l'accès à la nourriture est fonction de son prix ainsi que des revenus des ménages, surtout à court terme. Les marchés ruraux du travail et les marchés alimentaires sont les mécanismes principaux de liaison entre l'emploi et les prix alimentaires dans les économies de marché et même les économies socialistes doivent trouver certains mécanis-

mes pour mettre en rapport travailleurs et emplois et pour signaler aux producteurs et aux consommateurs le coût d'opportunité de la production et de la consommation de nourriture.

Quand les signaux réels communiquent des informations trompeuses dans l'un ou l'autre des deux types d'économie, les décisions qui en résultent créent des distorsions dans l'affectation des ressources et réduisent le bien-être économique moyen. Des macro-prix faussés peuvent, dans une certaine mesure, protéger les intérêts des pauvres à court terme, mais le bien-être à long terme d'une Société, en particulier celui de ses membres les plus défavorisés, dépend d'une utilisation efficace des ressources, y compris les ressources humaines. Les politiques du secteur agricole – par exemple, les prix des engrais, les coûts de l'eau d'irrigation ou l'engagement de ressources dans la recherche agricole – affectent directement l'efficacité de l'utilisation des ressources. Tous ces éléments déterminent la rapidité avec laquelle la production agricole augmente et qui en bénéficiera lorsqu'elle se réalise.

Simultanément, beaucoup des facteurs qui influencent l'efficacité de l'utilisation des ressources en agriculture et la répartition des profits sont des reflets de la macro-économie et des politiques et programmes variés qui l'affectent. Par conséquent, l'analyse de la politique alimentaire comprend les liens entre le système alimentaire et le reste de la macro-économie. L'ignorance des aspects généraux de la politique alimentaire est presque la garantie d'obtenir des solutions partiales et simplistes qui ne peuvent être maintenues qu'à un coût économique et politique élevé. Une approche de «Macro-Politique Alimentaire» est nécessaire pour qu'une Société puisse réconcilier de manière satisfaisante les intérêts de ses consommateurs et de ses producteurs.

La Perspective de Macro-Politique Alimentaire

A ce point de l'analyse de la politique alimentaire d'un pays, l'analyste en herbe se sent certainement un peu comme un jongleur, devant garder de nombreux objets en l'air en même temps. Certains sont plus importants que d'autres, selon les circonstances, mais c'est précisément le problème. Comment l'analyste sait-il au début ce qui sera important pour trouver un raccourci à travers l'enchevêtrement complexe des données, des problèmes et des connexions?

Il n'y a pas de substitut à la compréhension empirique, aussi approximative qu'elle soit, de la manière dont le système alimentaire fonctionne. Pour cette tâche, certaines données-clefs offrent une vision très large et n'exigent pas que l'analyste passe des années à faire des enquêtes de village et à construire des modèles: des bilans alimentaires ventilés simples; quelques tableaux de systèmes de cultures représentatifs; le rapport prix

locaux – prix internationaux; le montant de diverses marges de commercialisation et leur raison d'être, pour des produits importants, dans leur cheminement de l'exploitation aux consommateurs. Les prix des marchés mondiaux maintiennent le concept du coût d'opportunité des politiques alternatives bien au centre des préoccupations, mais ils soulèvent aussi des questions macro-économiques importantes. Les analystes de la politique alimentaire, même ceux travaillant au niveau d'une province ou d'une région, deviennent de plus en plus conscients du fait que les taux de change, les taux d'inflation et les taux d'intérêt réels conditionnent la manière dont le système alimentaire fonctionne et la direction qu'il prend.

La direction que suit le système alimentaire est, bien entendu, la question-clé. Développer une compréhension intuitive des pressions critiques sur le système à n'importe quel instant représente la partie artistique de l'analyse, mais construire un cadre montrant comment les problèmes sont reliés est le commencement du travail professionnel. Ce cadre débute avec une compréhension décomposée de la manière dont les producteurs et les consommateurs prennent leurs décisions et est fondé sur une évaluation du rôle de coordination des marchés – tant dans les économies socialistes que capitalistes. Lorsqu'ils comprennent la manière dont les marchés fonctionnent en réalité, les analystes se rendent compte que les sorts des producteurs, des consommateurs et des institutions publiques sont liés, au moins partiellement, à travers les marchés. Les décisions politiques, qu'elles soient motivées par une compréhension analytique ou par des pressions politiques, peuvent changer aussi bien les signaux transmis grâce aux marchés que les règles du jeu selon lesquelles chaque marché fonctionne.

Le thème central de ce livre a été de penser au problème de la faim comme étant sensible aux interventions de politique alimentaire intérieure, tout en se rendant simultanément compte de son contexte global et international. Cette optique a créé deux dilemmes politiques: un dilemme des prix alimentaires au niveau micro-économique qui constate les compromis entre les intérêts des producteurs et des consommateurs à court terme; et un dilemme des prix macro-économique qui reflète le degré auquel la macro-économie conditionne la portée de la politique alimentaire. Un lien important entre les deux dilemmes est la politique budgétaire. Les subventions alimentaires focalisées sont un des moyens de résoudre le dilemme des prix alimentaires, mais seulement si la macro-économie engendre des revenus budgétaires croissants et plus d'emplois pour les gens démunis. Un drainage trop important du budget vers les subventions conduit presque toujours à des déficits fiscaux, à l'inflation, à un taux de change surévalué, à une croissance économique lente, à une absorption de la main-d'œuvre faible et enfin à l'aggravation du dilemme politique plutôt qu'à sa solution.

Quand les économies aux niveaux national et international créent un environnement hostile à la politique alimentaire, trouver des politiques efficaces est encore plus difficile. Des progrès peuvent être faits dans certains secteurs. Des stratégies sectorielles et des programmes d'investissements efficaces en infrastructure peuvent être développés pour maintenir une certaine croissance de la production agricole. Des programmes de subventions alimentaires focalisées peuvent être essayés dans différents cas pour découvrir des interventions possibles dans des circonstances variées. La recherche agricole peut construire une base de productivité sensible.

Cependant, en un sens, il s'agit dans tous les cas de préparatifs en vue du moment où une réforme macro-économique importante doit être mise en place, soit pour satisfaire les créanciers étrangers, soit simplement pour revitaliser les perspectives de croissance du pays. Quand le moment critique arrive, il est souvent trop tard pour l'analyse de la politique alimentaire, sauf pour le type le plus approximatif, au dos d'une enveloppe. A ce stade, ce qui compte beaucoup pour un pays c'est d'avoir quelques analystes qui ont fait leur besoin, qui comprennent le système alimentaire et dont l'intuition peut fournir une orientation politique lors des marchandages, soumis à diverses pressions, sur la nature et le contenu des réformes.

Les réformes macro-économiques sont souvent déclenchées par des événements inattendus sur les marchés mondiaux. Les prix à l'exportation des produits primaires peuvent s'effondrer, le coût des céréales importées peut monter en flèche ou une restriction générale du crédit peut empêcher le refinancement des emprunts à court terme et entraîner ainsi une crise de confiance dans la capacité d'un pays à honorer ses dettes. Une des réponses à cette exposition aux vicissitudes des marchés internationaux est de ne pas jouer le jeu. Mais l'autarcie s'est révélée être très coûteuse pour la croissance économique et, en fin de compte, également pour le bien-être des pauvres. La sécurité alimentaire ne dépend pas des seules stratégies de production alimentaire et l'utilisation des marchés mondiaux pour compenser l'instabilité intérieure peut apporter des avantages substantiels au bien-être des consommateurs.

La question à résoudre pour les analystes de la politique alimentaire est de savoir comment relier l'économie intérieure, et particulièrement son système alimentaire, à l'économie internationale. Les pays ont deux décisions principales à prendre concernant ce lien: le niveau approprié des prix intérieurs par rapport à celui des prix internationaux; et le degré auquel l'instabilité globale des prix sera répercutée sur les producteurs et sur les consommateurs, quel que soit le rapport des prix à long terme. Les mécanismes de mise en place d'une politique intérieure des prix par rapport aux prix internationaux – stocks régulateurs, fonds de réserves de devises étrangères, marchés à terme et analyse du marché

compétente – sont un composant important de la gestion d'une politique alimentaire, qui sera discuté dans ce chapitre. Mais d'abord, un meilleur sens du contexte international lui-même est nécessaire.

Le contexte international

La nourriture est simultanément un produit économique et une nécessité biologique. Plus que n'importe quel autre bien dans l'économie mondiale, la nourriture est déchirée par une contradiction entre sa valeur dans les échanges et sa valeur dans l'utilisation humaine. En termes économiques, les aliments peuvent être produits, achetés, stockés et on peut en faire la spéculation, tout comme de l'acier, du ciment, de l'étain ou de l'or. Cependant, contrairement à n'importe lequel de ces produits, la nourriture doit être fournie à intervalles réguliers et en quantité suffisante à tous les individus pour qu'ils puissent survivre, croître et prospérer.

Une des forces les plus sournoises dans l'histoire économique des Sociétés modernes a été une tendance apparemment irrésistible et irréversible vers la «commercialisation» de la nourriture. Les techniques modernes de transformation et de transport ont converti la nourriture, un produit local destiné à la consommation familiale et régionale, en un produit interchangeable déplacé d'une partie à l'autre du globe. A mesure que la nourriture devient de plus en plus un bien économique comme les autres dans le commerce régional et mondial, son caractère biologique unique en souffre. Une conséquence inévitable en est que la suffisance de la ration alimentaire de millions de gens dépend de manière croissante du flux et du reflux de l'économie mondiale et de la réaction de leur propre économie locale.

L'économie internationale limite ce que les responsables politiques peuvent accomplir, en même temps qu'elle offre des possibilités d'améliorer la conception et la mise en place de la politique alimentaire. Une relation saine et concurrentielle entre les économies internationales et nationales a caractérisé la plupart des succès de développement économique des deux dernières décennies. Une ouverture au monde économique, au moins suffisante pour juger les politiques intérieures en termes de coûts d'opportunité internationaux, est un ingrédient majeur de la formation de la politique alimentaire intérieure.

La politique alimentaire est freinée par l'économie internationale du fait de son impact sur la balance des paiements et sur le taux de change. Les taux de change conditionnent fondamentalement l'environnement dans lequel les décisions des secteurs alimentaires public et privé sont prises. Les délibérations de politique alimentaire tenues en ignorant les taux de change et la balance des paiements omettent l'un des blocs principaux de la structure des incitations rurales.

L'économie internationale empiète sur la politique alimentaire d'un pays d'une seconde manière. L'instabilité des prix mondiaux des céréales peut bouleverser les plans de développement affectant des devises étrangères à des investissements et à l'infrastructure sociale. Etre petit sur les marchés mondiaux est un avantage dans ce contexte, mais cela ne change pas la réalité du fait que les fluctuations des prix à l'importation exigent une grande flexibilité dans l'affectation des devises étrangères pour les importations de céréales. La répercussion directe des fluctuations des prix alimentaires sur l'économie intérieure implique des fardeaux importants de réajustement pour les producteurs ou les consommateurs.

La plupart des pays tentent de protéger leur économie nationale de tels à-coups. L'intervention des pouvoirs publics pour amortir les effets de fluctuations de prix importantes est plus facile de jour en jour que d'année en année. Les coûts d'un isolement de l'économie mondiale à court terme ne sont pas importants et les bénéfices en sont substantiels. Pour réussir la mise en œuvre de telles politiques, un pays a besoin de la capacité analytique nécessaire à l'interprétation des tendances des prix internationaux des produits, de ressources budgétaires pour financer les politiques de stabilisation à court terme et de la capacité administrative pour les appliquer.

Les avantages du commerce international se manifestent à moyen et à long termes quand la spécialisation et l'affectation efficace des ressources permettent aux deux partenaires commerciaux d'être gagnants. Pour aider un pays à participer efficacement à ce commerce, les analystes doivent reconnaître que, sous-jacente à toute l'instabilité globale, se trouve une économie mondiale subissant des changements structuraux majeurs. Ces changements à long terme sont d'une importance toute particulière pour un pays pauvre; ils dictent la nature des biens et services qui peuvent être commercialisés internationalement et leur coût d'opportunité pour l'économie propre du pays.

Changements structuraux dans l'économie mondiale

L'économie mondiale est complètement différente de ce qu'elle était il y a à peine dix ans. Des prix réels de l'énergie beaucoup plus élevés ont été responsables de la plus grande partie du changement, entraînant une redistribution importante des revenus mondiaux et, par suite, des caractéristiques de dépense très différentes. Les ramifications indirectes et à long terme de ce changement continuent à se développer et l'amplitude réelle des réajustements structuraux n'est pas encore connue. Le ralentissement de l'économie mondiale, le niveau croissant d'endettement du monde en développement et les perspectives retardées d'une croissance rapide des pays les plus pauvres paraissent néanmoins d'ores et déjà clairement.

Principalement à cause des changements à long terme de l'équilibre du pouvoir économique dans le monde, le système des taux de change fixes de Bretton Woods s'écroula en 1971. Les taux d'intérêt et les taux de change devinrent beaucoup plus volatils et interdépendants lorsque le besoin de financer les importations pétrolières et de recycler les «péto-dollars» dans l'économie mondiale s'est ajouté au nouveau système de taux de change flottants. Les politiques monétaires et fiscales des principaux pays industriels et la santé générale de leurs économies s'entrecroisaient dans des mouvements plus synchrones qu'avant 1970. En même temps, les économies des pays exportateurs de pétrole semblaient fluctuer à contre-courant par rapport à celles des pays industrialisés, surtout à cause du lien du prix du pétrole et de ses effets macro-économiques sur les acheteurs et les vendeurs.

A la fois le prix du pétrole et l'environnement macro-économique international influencent les marchés mondiaux des produits. Quand les taux d'intérêt réels varient sur le marché de l'euro-dollar, la formation des prix sur les marchés mondiaux se ressent du changement des coûts d'entretien des stocks des produits alimentaires. D'une manière plus détournée, les changements structureaux affectent l'offre et la demande dans chaque pays en particulier et les effets cumulatifs se répercutent progressivement sur les marchés mondiaux des produits et affectent leur structure et le comportement des prix.

PRIX DU PETROLE. L'augmentation des prix du pétrole dans les années 1970 a eu des effets tant directs qu'indirects sur les systèmes agricoles intérieurs à travers le monde. Les effets directs des prix plus élevés du pétrole ont été d'augmenter le coût de pompage de l'eau d'irrigation, le coût des hydrocarbures utilisés pour les tracteurs, les coûts énergétiques de la transformation et de la distribution des aliments et, bien que la corrélation soit loin d'être parfaite, le coût des engrais. Les coûts plus élevés des facteurs de production poussèrent les agriculteurs à utiliser les facteurs les moins tributaires de l'énergie. La baisse de production en résultant causa une augmentation du prix des céréales; les coûts plus élevés des facteurs furent ainsi couverts par les prix plus élevés des céréales. Par de tels mécanismes de mise en équilibre du marché, les coûts plus élevés des facteurs se traduisent par des prix plus élevés des produits. De même, quand les forces du marché et la poursuite des investissements font rebaisser les prix des facteurs de production, en particulier ceux des engrais, les prix des céréales se mettent aussi à baisser en termes réels.

Comme le chapitre 5 l'a expliqué, l'augmentation des prix du pétrole eut aussi des effets indirects importants. De nombreux pays importateurs d'aliments importent également du pétrole et ils durent affronter un double problème pour la balance des paiements après 1973-74. Certains Etats diminuèrent leurs importations de pétrole et ralentirent leur crois-

sance économique, d'autres réduisirent leurs importations alimentaires et firent monter les prix intérieurs de la nourriture et presque tous les pays importateurs de nourriture et de pétrole empruntèrent lourdement sur les marchés mondiaux du crédit. La dette internationale importante et croissante des pays en développement est une source potentielle de rupture dans le commerce mondial car le système financier international est un facteur-clé du fonctionnement sans heurts des mouvements commerciaux.

Un résultat encore plus détourné de l'augmentation des prix du pétrole risque de se révéler le plus important de tous. Les pays exportateurs de pétrole firent l'expérience d'augmentations extrêmement rapides de leurs revenus tandis que les économies industrielles virent leur croissance se ralentir voire même décliner. Cette redistribution des revenus mondiaux fut importante pour plusieurs raisons. Pour le système alimentaire mondial, elle signifia que les revenus se déplacèrent des populations relativement riches des Etats-Unis et de l'Europe de l'Ouest, où les élasticités de la demande de nourriture sont presque nulles, vers les populations du Moyen-Orient, du Nigeria, du Mexique, du Venezuela et de l'Indonésie, où les élasticités de la nourriture par rapport au revenu sont largement positives. Par conséquent, les années 1970 furent témoin d'une forte augmentation de la demande de nourriture pour chaque dollar d'augmentation des revenus mondiaux moyens.

Dans le cadre de la formation des prix sur le marché mondial des céréales représenté sur les figures 4.6 et 4.7, la redistribution des revenus fit se déplacer vers l'extérieur les courbes de demande des céréales alimentaires sur les marchés internationaux plus rapidement dans les années 1970 que durant les périodes précédentes. Cette décennie vit aussi plusieurs années de faible production et d'une croissance lente des approvisionnements disponibles sur les marchés internationaux. En conséquence, les prix réels du riz et du blé, les deux céréales alimentaires principales étaient plus élevés dans les années 1970 que dans les années 1960.

L'ECONOMIE DE L'ELEVAGE. La structure de la demande alimentaire elle-même a aussi changé en réponse au volume et aux lieux de la croissance des revenus. Une conséquence de la redistribution des revenus a été un fort accroissement de la demande de produits d'élevage. Dans les économies de marché, les forces normales de la demande entraînent ce passage à une consommation accrue de viande quand les revenus augmentent rapidement mais, même dans les pays socialistes exportateurs de pétrole comme l'U.R.S.S. et la Chine, assurer des approvisionnements additionnels de viande a été une priorité très forte du plan économique. La plus grande partie de l'augmentation de l'offre pour satisfaire la demande est produite en nourrissant le bétail avec des céréales – en par-

ticulier du maïs ou d'autres céréales grossières, mais aussi avec du blé de qualité médiocre. Durant les périodes de croissance rapide des revenus, cette demande de céréales destinées au bétail peut faire augmenter les prix de toutes les céréales, et pas seulement ceux du maïs et du sorgho.

On a exprimé avec insistance le souci que la demande indirecte de céréales destinées au bétail pour la production de viande destinée aux personnes privilégiées ne puisse conduire à «mettre aux enchères la nourriture hors de l'assiette des pauvres». Il est certain que dans un environnement statique de réponse de l'offre, la demande additionnelle de céréales fera monter les prix du marché. Une des tendances les plus persistantes de l'histoire économique moderne a néanmoins été la réponse élastique des agriculteurs commerciaux aux augmentations même modestes des prix réels des céréales. Les pressions de la demande peuvent encore dépasser la réponse de l'offre et renverser le déclin à long terme des prix réels des céréales. Mais le retard dans la croissance des revenus au début des années 1980 dans les pays industriels accompagné de prix plus faibles du pétrole ont réduit la plus grande partie de la pression de la demande sur les marchés mondiaux des céréales du milieu des années 1970. Les approvisionnements ont continué de répondre aux incitations plus importantes. Quand les pays en développement tentent de mettre en œuvre une politique des prix alimentaires cohérente avec les coûts d'opportunité internationaux, leur problème principal ne sera probablement pas un niveau beaucoup plus élevé des prix des céréales à long terme sur les marchés mondiaux, mais plutôt leur instabilité considérable.

L'économie mondiale croissante de l'élevage joue un rôle quelque peu surprenant dans le conditionnement de l'instabilité du prix des céréales. Les fluctuations des prix des céréales seront probablement amorties par leur utilisation accrue pour nourrir le bétail. Bien que l'élasticité-prix de la demande de céréales pour la consommation humaine directe soit normalement très faible, la demande de céréales destinées à nourrir le bétail connaît une bonne élasticité-prix à moyen terme – environ douze à vingt-quatre mois. Avec 40 pour cent de la production mondiale destinée à être consommée par le bétail, les possibilités d'atténuation des fluctuations de prix extrêmes sont maintenant tout à fait substantielles. Cette atténuation ne s'effectue pas très efficacement à court terme – jusqu'à douze mois environ – et les fluctuations de prix peuvent encore être très importantes face à des déficits significatifs de production ou à de nouvelles sources de demande d'approvisionnements internationaux.

De plus, le potentiel stabilisateur des prix internationaux que possède le secteur de l'élevage est réduit si les pays isolent leurs producteurs et leurs consommateurs des indicateurs de prix internationaux pendant de longues périodes. Dans ce cas, les agriculteurs ne réajustent pas les aliments du bétail en réponse au changement du prix des céréales parce

que les décisions de production et de consommation intérieures ne sont pas influencées par les prix internationaux. Les politiques protectionnistes des pays à la poursuite d'une stabilité intérieure des prix peuvent ainsi augmenter la volatilité des prix internationaux.

Par exemple, en réponse aux prix nettement plus élevés en 1973 et 1974, la quantité de céréales utilisées pour nourrir le bétail aux Etats-Unis tomba à 6 millions de tonnes métriques au-dessous du niveau de 1972 et chuta encore plus bas en 1974 et 1975 de respectivement 38,7 millions et 28,6 millions de tonnes. La chute globale de cette utilisation sur les trois ans s'élève à 73,3 millions de tonnes. Par contre, durant la même période, l'utilisation pour la nourriture du bétail au Japon et en U.R.S.S. augmenta parce que les décisions concernant les aliments du bétail étaient isolées du coût d'opportunité de ces aliments. Quand les producteurs et les consommateurs sont complètement protégés des changements de prix, ils ne peuvent pas participer au processus de réajustement que ces changements de prix sont supposés entraîner.

EFFETS INDIRECTS SUR LA DEMANDE DE NOURRITURE. En plus des changements des caractéristiques des dépenses alimentaires causés par la redistribution du revenu global, la prospérité acquise grâce au pétrole créa une nouvelle demande pour les biens industriels, dont beaucoup étaient fournis par les économies commençant à s'industrialiser comme celles du Brésil, de Taiwan et de la République Coréenne. Leurs revenus aussi devinrent tributaires des revenus croissants des pays exportateurs de pétrole et ceci étendit encore plus les effets de redistribution du revenu dus à l'augmentation du prix du pétrole. Les conséquences de cette redistribution indirecte sur la consommation alimentaire ont été similaires aux effets directs notés plus haut.

Un effet encore moins direct de la prospérité pétrolière sur la demande alimentaire est venu des envois de fonds des travailleurs étrangers. Les exportateurs pétroliers du Moyen Orient ont engagé de nombreux travailleurs immigrants de pays plus pauvres dans la région et de nations aussi éloignées que le Bangladesh et la Corée. Les versements de devises étrangères provenant de ces travailleurs sont un facteur significatif de la balance des paiements de plusieurs pays, dont le Pakistan, l'Inde, le Bangladesh et le Sri Lanka, permettant des importations de nourriture un peu plus libres qu'il n'aurait autrement été possible sous le double fardeau de prix plus élevés du pétrole et des céréales.

EFFETS MACRO-ECONOMIQUES. Les conséquences indirectes et détournées de la hausse du prix du pétrole sur les systèmes agricoles et sur les prix des céréales commercialisées sur les marchés internationaux s'effectuent principalement à travers des mécanismes macro-économiques. Celles qui sont spécifiquement reliées à la redistribution des revenus ont été notées plus haut, mais plusieurs se produisent plutôt à travers les

changements financiers et les taux de change que par les caractéristiques de la demande alimentaire.

Le résultat le plus évident du « nouvel ordre financier international » et de l'utilisation de taux d'intérêt élevés pour contrôler l'inflation est le ralentissement presque universel dans les économies des pays industriels. L'effet sur les pays en développement est double: la croissance ralentie réduit la demande pour leurs exportations principales, utilisées comme facteurs de production pour les processus industriels, tout en augmentant la compétition pour leurs exportations manufacturées; et d'autre part, les taux d'intérêt élevés font augmenter le coût de stockage des produits et dépriment encore plus leurs prix. De tels mécanismes économiques marchent dans les deux sens. Quand les taux d'intérêt diminuent, les économies devraient être revitalisées. Les coûts de stockage diminuent ce qui facilite un magasinage plus important et des prix des produits plus élevés sur les marchés internationaux. La puissance interactive de ces effets est l'une des raisons principales des amples variations dans les prévisions des participants au marché et dans les prix des produits. Pour les pays qui dépendent des exportations de quelques produits de base à la fois pour obtenir des devises étrangères et pour assurer leurs revenus dans les régions rurales, ces oscillations de prix font des ravages dans les plans macro-économiques et dans les coûts de la garantie de la sécurité alimentaire des ménages pauvres.

Le changement structurel en cours le plus important dans l'économie mondiale actuelle et celui pour lequel le moins de preuves statistiques sont disponibles, est le réajustement progressif grâce à des modifications des taux de change, des termes de l'échange globaux de l'agriculture dans les pays importateurs de pétrole (et dans les nations exportatrices de pétrole assez raisonnables pour reconnaître l'importance de leurs secteurs ruraux pour la croissance à long terme et pour une répartition plus équitable des revenus). Comme l'a expliqué le chapitre 5, les importations de pétrole très onéreuses exercent une pression sur la balance des paiements et causent une dépréciation progressive de la monnaie d'un pays. Cette dépréciation augmente le coût d'opportunité des importations alimentaires (ou les incitations à exporter) et stimule donc l'économie rurale d'un pays. L'effet progressif, mais cumulatif en est d'ajouter de nouveaux approvisionnements alimentaires sur les marchés mondiaux et de réduire la demande sur ces marchés.

Il est clair que ces tendances à l'augmentation de l'offre et à la diminution de la demande compliquent les efforts de prévisions des orientations futures des prix mondiaux des céréales, car les tendances vont à l'encontre des pressions d'une population croissante et de la redistribution des revenus aux pays dont les élasticités-revenus de la demande alimentaire sont plus élevées. Il est inapproprié de prédire ici la direction que prendront les prix dans l'avenir. Le but a été plus limité – identifier

plusieurs nouveaux éléments qui vont influencer ces tendances et que les analystes peuvent suivre dans leurs efforts personnels pour repérer les tendances historiques et pour discerner les orientations pour l'avenir.

La Gestion d'une Politique Alimentaire

Les pays n'ont qu'une expérience limitée dans la gestion d'une politique alimentaire qui soit cohérente intérieurement et conçue dans le cadre et la perspective développés dans ce livre. Des fragments de l'approche ont été essayés en divers pays, par exemple des magasins de rations destinées à un groupe-cible dans certaines parties de l'Inde, des programmes d'incitations par les prix dans la République de Corée et un environnement macro-économique favorable à l'agriculture en Indonésie. Aucun pays n'a réuni les fragments, principalement parce que le besoin d'avoir une politique alimentaire intégrée n'a pas été complètement perçu, pas plus que ne sont disponibles les connaissances pour la réaliser. Par conséquent, la discussion sur la gestion d'une politique alimentaire se concentre moins sur l'appréciation de ce qui marche et de ce qui ne marche pas que sur la mise en relief de plusieurs questions importantes pour sa mise en œuvre.

La capacité administrative est le premier d'entre eux, car un programme quel qu'il soit, si bien conçu soit-il, ne vaut jamais qu'autant que la capacité de le réaliser sur le terrain. Beaucoup de ces questions administratives sont importantes pour maîtriser le dilemme des prix alimentaires et pour créer des structures institutionnelles et des arrangements financiers efficaces en vue de fixer les prix alimentaires intérieurs par rapport aux prix des marchés internationaux. Les stocks régulateurs et les fonds de réserve de devises étrangères sont des mécanismes permettant de mettre en œuvre des politiques alimentaires et d'administrer l'instabilité inhérente aux systèmes agricoles. Ces mécanismes aident à faire face à cette instabilité quand elle déborde dans la macro-économie par des effets budgétaires, fiscaux et monétaires, par la balance des paiements et par la disponibilité des devises étrangères. Gérer une politique alimentaire signifie avant tout comprendre ces problèmes et être ensuite préparé à leur faire face au jour le jour. Une partie de cette compréhension peut être fournie ici, mais les leçons du jour le jour seront apprises sur le tas.

Capacité Administrative

Traditionnellement, deux efforts séparés et indépendants ont été faits pour l'élaboration de la politique publique. L'effort analytique ou conceptuel s'est concentré sur les objectifs politiques et sur les contrain-

changements financiers et les taux de change que par les caractéristiques de la demande alimentaire.

Le résultat le plus évident du «nouvel ordre financier international» et de l'utilisation de taux d'intérêt élevés pour contrôler l'inflation est le ralentissement presque universel dans les économies des pays industriels. L'effet sur les pays en développement est double: la croissance ralentie réduit la demande pour leurs exportations principales, utilisées comme facteurs de production pour les processus industriels, tout en augmentant la compétition pour leurs exportations manufacturées; et d'autre part, les taux d'intérêt élevés font augmenter le coût de stockage des produits et dépriment encore plus leurs prix. De tels mécanismes économiques marchent dans les deux sens. Quand les taux d'intérêt diminuent, les économies devraient être revitalisées. Les coûts de stockage diminuent ce qui facilite un magasinage plus important et des prix des produits plus élevés sur les marchés internationaux. La puissance interactive de ces effets est l'une des raisons principales des amples variations dans les prévisions des participants au marché et dans les prix des produits. Pour les pays qui dépendent des exportations de quelques produits de base à la fois pour obtenir des devises étrangères et pour assurer leurs revenus dans les régions rurales, ces oscillations de prix font des ravages dans les plans macro-économiques et dans les coûts de la garantie de la sécurité alimentaire des ménages pauvres.

Le changement structurel en cours le plus important dans l'économie mondiale actuelle et celui pour lequel le moins de preuves statistiques sont disponibles, est le réajustement progressif grâce à des modifications des taux de change, des termes de l'échange globaux de l'agriculture dans les pays importateurs de pétrole (et dans les nations exportatrices de pétrole assez raisonnables pour reconnaître l'importance de leurs secteurs ruraux pour la croissance à long terme et pour une répartition plus équitable des revenus). Comme l'a expliqué le chapitre 5, les importations de pétrole très onéreuses exercent une pression sur la balance des paiements et causent une dépréciation progressive de la monnaie d'un pays. Cette dépréciation augmente le coût d'opportunité des importations alimentaires (ou les incitations à exporter) et stimule donc l'économie rurale d'un pays. L'effet progressif, mais cumulatif en est d'ajouter de nouveaux approvisionnements alimentaires sur les marchés mondiaux et de réduire la demande sur ces marchés.

Il est clair que ces tendances à l'augmentation de l'offre et à la diminution de la demande compliquent les efforts de prévisions des orientations futures des prix mondiaux des céréales, car les tendances vont à l'encontre des pressions d'une population croissante et de la redistribution des revenus aux pays dont les élasticités-revenus de la demande alimentaire sont plus élevées. Il est inapproprié de prédire ici la direction que prendront les prix dans l'avenir. Le but a été plus limité – identifier

plusieurs nouveaux éléments qui vont influencer ces tendances et que les analystes peuvent suivre dans leurs efforts personnels pour repérer les tendances historiques et pour discerner les orientations pour l'avenir.

La Gestion d'une Politique Alimentaire

Les pays n'ont qu'une expérience limitée dans la gestion d'une politique alimentaire qui soit cohérente intérieurement et conçue dans le cadre et la perspective développés dans ce livre. Des fragments de l'approche ont été essayés en divers pays, par exemple des magasins de rations destinées à un groupe-cible dans certaines parties de l'Inde, des programmes d'incitations par les prix dans la République de Corée et un environnement macro-économique favorable à l'agriculture en Indonésie. Aucun pays n'a réuni les fragments, principalement parce que le besoin d'avoir une politique alimentaire intégrée n'a pas été complètement perçu, pas plus que ne sont disponibles les connaissances pour la réaliser. Par conséquent, la discussion sur la gestion d'une politique alimentaire se concentre moins sur l'appréciation de ce qui marche et de ce qui ne marche pas que sur la mise en relief de plusieurs questions importantes pour sa mise en œuvre.

La capacité administrative est le premier d'entre eux, car un programme quel qu'il soit, si bien conçu soit-il, ne vaut jamais qu'autant que la capacité de le réaliser sur le terrain. Beaucoup de ces questions administratives sont importantes pour maîtriser le dilemme des prix alimentaires et pour créer des structures institutionnelles et des arrangements financiers efficaces en vue de fixer les prix alimentaires intérieurs par rapport aux prix des marchés internationaux. Les stocks régulateurs et les fonds de réserve de devises étrangères sont des mécanismes permettant de mettre en œuvre des politiques alimentaires et d'administrer l'instabilité inhérente aux systèmes agricoles. Ces mécanismes aident à faire face à cette instabilité quand elle déborde dans la macro-économie par des effets budgétaires, fiscaux et monétaires, par la balance des paiements et par la disponibilité des devises étrangères. Gérer une politique alimentaire signifie avant tout comprendre ces problèmes et être ensuite préparé à leur faire face au jour le jour. Une partie de cette compréhension peut être fournie ici, mais les leçons du jour le jour seront apprises sur le tas.

Capacité Administrative

Traditionnellement, deux efforts séparés et indépendants ont été faits pour l'élaboration de la politique publique. L'effort analytique ou conceptuel s'est concentré sur les objectifs politiques et sur les contrain-

tes financières et techniques. Une politique optimale a émergé de la juxtaposition des objectifs et des contraintes, politique qui a ensuite été transmise à l'administration pour la seconde partie de l'effort – mise en œuvre et gestion. Un sujet de plainte de longue date dans les pays en développement a été que la facilité relative d'obtenir de «bons» conseils politiques était suivie de difficultés dans la mise en œuvre des politiques recommandées. Une telle séparation de l'analyse et de la mise en œuvre politique est tout simplement mauvaise. L'analyse politique doit évaluer la capacité de mise en œuvre et de gestion de la politique sur une base journalière. Ce besoin a compliqué les approches analytiques de chaque chapitre. L'analyse n'est pas complète si on ne se soucie pas spécifiquement de la capacité politique et administrative de mise en œuvre de ses conclusions.

Une capacité limitée à réaliser cette analyse est le problème majeur dans tous les pays. Ce qui est encore plus ennuyeux, c'est que la capacité de former des analystes avec les instruments, la perspective et la sensibilité appropriés est aussi extrêmement limitée. Ce livre entame à peine la compréhension du type de capacité analytique nécessaire et du développement des compétences indispensables pour la rendre efficace.

L'importance de la capacité administrative dans la mise en place des politiques et des programmes est manifeste quand les analystes considèrent les compromis entre une politique souhaitable, son intensité administrative et la capacité de la mettre en œuvre. En règle générale, les politiques des prix mises en œuvre par les instruments commerciaux appropriés à la frontière internationale n'exigent pas une gestion bureaucratique compliquée. Mais à mesure que le prix intérieur s'écarte de plus en plus du coût d'opportunité international dans n'importe quelle direction, la tâche administrative de garder sur place les céréales bon marché produites à l'intérieur du pays ou d'empêcher les céréales peu onéreuses sur le marché international d'y entrer devient beaucoup plus difficile, et encore plus si le littoral est long et ouvert.

Une politique des prix alimentaires permettant le libre échange des céréales alimentaires de base dans les deux sens ne demande presque aucun effort de mise en place, mais elle risque de ne pas être très satisfaisante pour l'accomplissement des objectifs des pouvoirs publics à cause de l'instabilité extrême qui serait transmise à l'économie interne. Plus les objectifs par rapport aux normes internationales des prix sont ambitieux, plus la politique sera exigeante du point de vue administratif. Une politique des prix alimentaires exigeante administrativement, sans les ressources bureaucratiques pour la mettre en place, sera contournée et pour finir déjouée par les forces du marché. Par conséquent, une évaluation de la capacité administrative est un préalable nécessaire de la planification d'une politique des prix alimentaires.

La capacité de mettre en œuvre un contrôle équitable de la fortune pour limiter l'accès à un programme de subventions alimentaires canalisées vers certains consommateurs conditionne clairement la teneur entière de toutes les discussions sur la planification alimentaire. Si les pouvoirs publics planifient la fourniture des incitations adéquates aux fermiers pour qu'ils produisent plus de céréales, ils ont besoin d'un mécanisme pour protéger les pauvres contre des prix alimentaires plus élevés pendant la transition vers une croissance agricole rapide et équitable. Une stratégie de croissance conduite par des incitations exige une capacité administrative suffisante pour localiser les personnes très pauvres souffrant de déficits alimentaires et pour concevoir des mécanismes pour les atteindre avec de la nourriture sans entraîner la faillite du Trésor ou sans avoir des effets de débordement sérieux sur les incitations aux agriculteurs.

Des programmes de coupons alimentaires ou un réseau de magasins à prix équitables réservés aux consommateurs pauvres tentent les économistes parce qu'ils focalisent les subventions alimentaires de façon efficace. Mais si les programmes ne peuvent pas être restreints à la population visée, les coûts budgétaires montent en flèche et l'efficacité disparaît. Si l'administration ne peut pas mettre en œuvre un système de contrôle de la fortune équitable et efficace, la *canalisation administrative* directe des programmes vers les pauvres n'est alors pas réalisable et d'autres mécanismes de focalisation doivent être trouvés.

Une politique des prix alimentaires basée sur des incitations demandera par elle-même une capacité administrative non-négligeable pour sa mise en œuvre. Peu de pays laissent la détermination des prix alimentaires complètement entre des mains privées. La plupart des témoignages suggèrent que les agents de commercialisation alimentaire privés tendent à être concurrentiels et n'ont pas une influence significative sur la formation saisonnière ou géographique des prix. Cependant, un rôle des pouvoirs publics existe quand même pour amortir les variations annuelles par des politiques d'importation et par un programme de stocks régulés bien géré.

Le but principal d'un tel programme sera généralement de s'assurer que les prix d'incitation atteignent réellement les agriculteurs pendant les semaines suivant immédiatement la récolte et que les prix-plafonds pour les consommateurs urbains ne soient pas dépassés pendant les brèves pénuries précédant la moisson. Une politique des prix qui laisse la plus grande partie de cette tâche au secteur privé est certainement la moins onéreuse en termes de ressources publiques et de capacité administrative, mais elle risque de ne pas atteindre les objectifs que les pouvoirs publics se sont fixé pour la politique des prix alimentaires. Un rôle plus actif des pouvoirs publics dans l'influence sur la formation des prix, peut-être grâce à une certaine subvention des marges de commercialisa-

tion, fera vraisemblablement partie de la gestion de la politique des prix alimentaires.

L'importance de la politique des prix alimentaires a été un thème constant de ce livre dès ses premières pages. L'impact contraire des prix alimentaires sur les producteurs et sur les consommateurs crée un dilemme significatif pour la politique en séparant les intérêts à court terme des pauvres de leurs intérêts à long terme. Négocier ce dilemme tout en essayant de réaliser les quatre objectifs de la politique alimentaire, plutôt qu'un ou deux seulement, est l'essence d'une politique alimentaire couronnée de succès. Ce succès exige une compréhension de l'économie politique des prix alimentaires ainsi que des instruments plus spécifiques pour gérer les prix aux frontières d'un pays grâce à des stocks régulateurs et une flexibilité et un contrôle financiers plus importants.

Prix Alimentaires et Pression du Consommateur

Dans presque tous les pays pauvres, la contrainte la plus forte et la plus visible sur le choix entre les alternatives de politique alimentaire est la pression exercée par les consommateurs des zones urbaines pour maintenir le prix des aliments de base à bas niveau. Moins le pays est développé, plus le problème est aigu. La figure 6.1 montre la relation en 1975 entre les prix des calories pour les aliments de base – céréales et légumineuses – et le revenu par habitant dans un échantillon de sept pays divers. Les deux axes sont gradués à l'échelle logarithmique pour mieux illustrer la relation proportionnelle. Pour chaque 10 pour cent de différence dans le revenu par habitant, le prix d'une calorie de base varie approximativement de la moitié. Au niveau de revenu par habitant indien de 140 dollars en 1975 (converti au taux de change nominal pour cette année), le prix des aliments de base n'était que de 5,95 cents pour 1 000 calories. Au Mexique, avec un revenu de 1 335 dollars par habitant, le prix des produits de base était 16,0 cents pour 1 000 calories, alors qu'aux Etats-Unis le prix était 33,8 cents et le revenu par habitant presque 7 150 dollars. Les autres pays de cet échantillon sont répartis de manière régulière entre les précédents. Les preuves sont relativement claires que les pays pauvres subissent une pression pour garder les prix de leurs céréales de base à bas niveau pour les consommateurs et renoncent donc à certains gains de productivité que pourrait susciter l'offre de meilleures incitations aux agriculteurs.

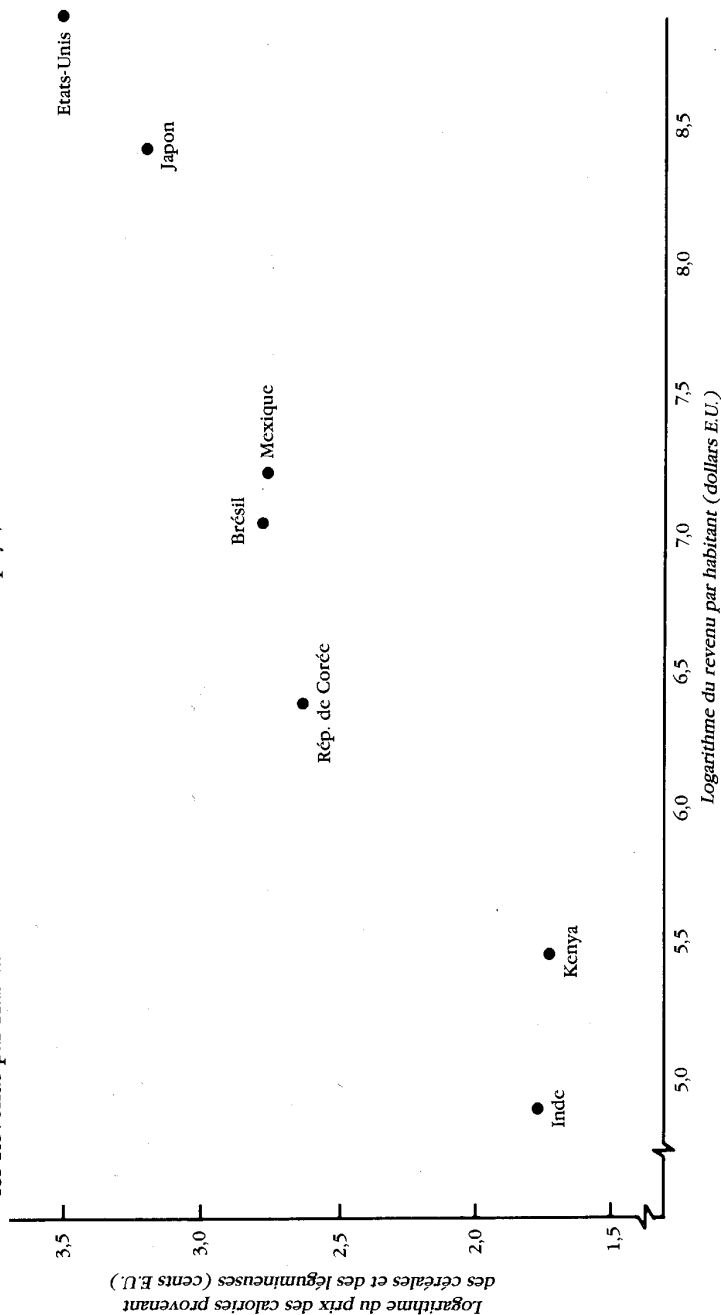
Les hommes politiques et la plupart des fonctionnaires dans le monde en développement sont sensibles à cette pression parce que la nourriture forme une large partie des budgets de presque tous les habitants à l'exception des plus privilégiés et les populations urbaines doivent acheter tous leurs aliments. Des prix alimentaires élevés frappent avec une

intensité qui varie d'une piqûre d'épingle pour les riches marchands, au désappointement d'avoir raté un film ou de ne pas avoir pu acheter un poste de radio pour les étudiants et les ouvriers d'usine, jusqu'à la douleur chronique et sourde d'une faim incessante pour les chômeurs. L'augmentation des prix alimentaires envoie beaucoup de ces gens crier dans les rues. Bien que la pression urbaine pour des prix alimentaires bas soit généralement exercée par des consommateurs relativement aisés du point de vue nutritionnel, cela ne réduit pas l'importance de ces céréales alimentaires bon marché pour ceux qui sont mal nourris et qui ont faim – le chômeur urbain, l'habitant rural sans terres ou les enfants et les nourrissons défavorisés.

L'image-reflet de la pression urbaine pour de la nourriture bon marché est la stagnation de la production ou des résultats non satisfaisants du secteur agricole. La plus grande partie de la stagnation de la production est causée par une politique de nourriture bon marché, du moins c'est ce qu'indiquent les observations économiques. Quelle qu'en soit la cause, le résultat en est une croissance lente de la production de céréales alimentaires et destinées au bétail par rapport à la demande réelle et en particulier par rapport aux exigences nutritionnelles. La stagnation conduit à l'augmentation des prix alimentaires, ce à quoi les consommateurs urbains résistent, ou à l'accroissement des importations à partir des marchés mondiaux. Beaucoup de pays ont eu recours aux importations pour satisfaire la croissance rapide de la demande alimentaire activée par celles de la population et des revenus. Le recours aux approvisionnements internationaux n'est pas une mauvaise chose en soi. Ce n'est que si les importations servent à soutenir une stratégie de développement fortement faussée en faveur des villes qu'elles créent un problème significatif pour la politique alimentaire interne.

C'est précisément parce que la pression urbaine pour des prix alimentaires bas est si forte, cependant, qu'une partie disproportionnée de l'attention politique des pouvoirs publics et des ressources budgétaires a été consacrée à des problèmes politiques ne concernant pas les prix. Faire du problème négligé des prix un souci prioritaire devrait apporter des bénéfices très importants dans la croissance de la productivité, que ce soit à court ou à long terme. En même temps, il est possible de concevoir des mécanismes pour traiter les conséquences à court terme de l'allocation de meilleures incitations aux fermiers. A plus long terme, une création efficace d'emplois accompagne une agriculture dynamique et un nombre croissant d'emplois contribue rapidement à une répartition plus équitable des revenus dans les pays pauvres et améliore le bien-être des consommateurs alimentaires.

Figure 6.1. Relation entre les Prix des Produits Alimentaires de Base et les Revenus par Habitant dans un échantillon diversifié de pays, 1975



Politique Intérieure des Prix Alimentaires

Gérer une politique intérieure des prix alimentaires requiert l'établissement et le maintien de prix aux frontières en rapport avec les prix des marchés internationaux. Comme l'a expliqué le chapitre 4, cette tâche est essentiellement trois horizons de temps. Le premier se concentre sur les fluctuations journalières ou mensuelles des besoins intérieurs d'importations en fonction des prix du marché international et sur la gestion d'un stock régulateur pour arriver au coût le plus bas possible des céréales importées (ou au prix le plus élevé pour les exportations).

L'éventail des prix intérieurs fixés pour les producteurs et pour les consommateurs reflète un second horizon de temps, parce que ces prix sont les plus efficaces quand ils sont maintenus pour un an ou deux à la fois. Ceci fournit des signaux raisonnablement stables aux décideurs internes sur le coût d'opportunité de leurs affectations à la production et à la consommation. Une telle stabilité améliore l'efficacité de l'affectation des ressources si elle n'émet pas de signaux trompeurs et persistants sur les coûts d'opportunité à long terme de la production et de l'utilisation des ressources. Ces coûts d'opportunité à long terme sont lus à partir des tendances des prix sur les marchés internationaux et ils représentent le troisième horizon temporel important pour la politique intérieure des prix alimentaires. Les décisions d'investissements dont les recettes n'arriveront que plusieurs années plus tard devraient dépendre de ces coûts d'opportunité à long terme et non des prix à court terme.

C'est l'instabilité inhérente à la fois à la production agricole intérieure et aux prix des marchés internationaux qui complique la gestion de la politique des prix alimentaires. Autrement, les prix dans les trois horizons temporels correspondraient et les frontières pourraient tout simplement être ouvertes très rapidement au libre-échange des produits agricoles. L'instabilité des prix est un problème dans le cas des importations alimentaires où des devises étrangères sont nécessaires ainsi que dans celui des exportations agricoles où les devises étrangères sont obtenues. Dans les deux cas les problèmes importants d'administration évoluent autour des fluctuations de la disponibilité de devises étrangères destinées à l'économie toute entière et non à la seule mise en œuvre de la politique alimentaire.

FLUCTUATIONS DE LA FACTURE DES IMPORTATIONS ALIMENTAIRES. L'équilibre entre la production alimentaire intérieure, les importations (ou les exportations) d'aliments et la consommation alimentaire est souvent très délicat. Des variations dans la production alimentaire intérieure de 20 pour cent se produisent parfois et, pour maintenir des niveaux de consommation stables, les importations doivent fluctuer fortement. Souvent, elles ne s'adaptent pas assez pour empêcher des déficits sérieux dans la consommation. Comme le tableau 6.1 le montre, pour plusieurs

Tableau 6.1. Mesures de l'Insécurité Alimentaire dans les Pays en Développement, 1961-76

Pays	Probabilité que la consommation tombe au dessous de 95% de la tendance		Probabilité que la production intérieure tombe au dessous de 95% de la tendance		Rapport moyen		Variabilité de la facture des importations alimentaires	
	au dessous de 95% de la tendance	95% de la tendance	au dessous de 95% de la tendance	95% de la tendance	coûts des importations alimentaires/revenus totaux des exportations	A cause de variations de quantité	A cause de variations de prix	
Algérie	42	43			6,0	88	12	
Bangladesh	26	22			88,4	84	16	
Brésil	20	17			3,9	85	15	
Chili	36	33			5,3	88	12	
Colombie	14	13			2,8	83	17	
Egypte	34	13			14,0	69	31	
Ghana	21	20			3,7	65	35	
Guatémala	24	22			2,4	55	45	
Inde	17	22			22,2	96	4	
Indonésie	21	18			9,5	92	8	
Jordanie	40	47			10,6	79	21	
Rép. de Corée	22	24			13,5	80	20	
Libye	38	43			1,4	57	43	
Mexique	17	36			0,4	100	0	
Maroc	40	43			7,0	93	7	
Nigéria	19	19			1,9	62	38	
Pérou	10	30			6,6	45	55	
Philippines	6	19			4,9	68	32	
Sénégal	37	39			12,2	55	45	
Sri Lanka	27	29			27,2	40	60	
Syrie	39	45			5,7	100	0	
Tanzanie	37	35			5,5	96	4	
Burkina Faso	30	30			7,4	85	15	
Zaïre	11	15			3,1	40	60	

Source: Alberto Valdés et Panos Konandreas, « Assessing Food Insecurity », dans Alberto Valdés, éditeur, *Food Security for Developing Countries* (Boulder, Colo: Westview Press, 1981).

pays à bas revenus, la valeur totale des importations alimentaires était en moyenne supérieure à 10 pour cent du total des exportations. Mais la valeur moyenne des importations alimentaires n'est pas le problème principal. Engager 10 ou même 20 pour cent des recettes d'exportation pour les importations alimentaires peut être absolument approprié si d'autres activités rentables du point de vue social peuvent payer la facture.

Le problème principal est la variabilité des importations et de la disponibilité des devises étrangères nécessaires pour les payer. Un brusque bond de la facture alimentaire de 10 à 50 pour cent des recettes d'exportation est très disruptif pour le reste de la macro-économie. Le besoin inattendu de devises étrangères peut créer des tensions sérieuses dans la balance des paiements et la capacité de la Banque centrale à défendre son taux de change. Des fluctuations dans la production alimentaire intérieure créent la plus grande partie de ce problème, mais la volatilité des marchés internationaux des produits joue aussi un rôle, car le coût des importations alimentaires peut augmenter très soudainement. La négociation de ces fluctuations de prix est une fonction de la politique des prix aux frontières et de la conception et de la mise en œuvre de systèmes de stocks régulateurs.

EXPORTATIONS AGRICOLES. Les fluctuations des importations agricoles affectent principalement la demande de devises étrangères. Le secteur agricole en étant souvent un fournisseur important, des variations normales de la production des cultures d'exportation peuvent aussi créer des problèmes difficiles pour l'administration générale et modifier la disponibilité de devises étrangères. Les changements correspondants peuvent être tout à fait dramatiques quand un pays ne compte que sur quelques exportations agricoles et qu'il y a d'importantes variations de rendement des cultures. Un échec agricole peut fortement réduire la disponibilité de devises étrangères ainsi que les revenus ruraux.

Même sans aucune variation de la production agricole, les variations de prix sur les marchés internationaux pour les cultures alimentaires et de rapport peuvent créer des problèmes similaires pour les pays qui dépendent des exportations des cultures de rapport pour obtenir des devises étrangères afin de pouvoir importer de la nourriture et des biens d'équipement. Les perspectives de stabilisation des marchés des céréales alimentaires et des cultures de rapport, comme le café, le sucre, le cacao et le thé ne sont pas très brillantes et la plupart des responsables de politique générale devront continuer à faire face à des fluctuations significatives de la demande et de l'offre de devises étrangères provenant du système alimentaire et agricole.

Une partie de l'effort nécessaire pour faire face à ces problèmes exigera de meilleures estimations des recettes probables d'exportation par

produit. De plus, quand il y a de larges déficits à cause de prix internationaux bas ou d'échecs de récolte intérieure, le Fonds Monétaire International (FMI) offre des financements compensatoires à des taux d'intérêt bonifiés. A long terme, les pouvoirs publics peuvent faire des investissements en recherche sur la résistance aux maladies, en irrigation et en diversification des cultures qui créeront une plus grande stabilité de la production agricole. Internationalement, une plus grande stabilité des prix des produits de base semble être un espoir lointain sans une atténuation significative des politiques protectionnistes aussi bien chez les nations développées que dans les pays en développement.

L'analyste de la politique alimentaire peut aider dans chacun de ces domaines, en particulier en attirant l'attention sur la réalité et la probabilité de larges fluctuations dans la demande et l'offre de devises étrangères provenant du secteur agricole. Les plans faits sur la base des hypothèses les plus optimistes, plutôt que sur des estimations réalistes, avorteront probablement, avec des conséquences importantes pour le reste de l'économie aussi bien que pour l'agriculture.

AIDE ALIMENTAIRE. Dans certaines circonstances les devises étrangères nécessaires à l'importation de nourriture peuvent être obtenues grâce à de l'aide alimentaire sous forme de dons ou de prêts à long terme. Une telle aide alimentaire est tentante pour les pays bénéficiaires, car elle réduit la facture des importations, assure les approvisionnements, en particulier pour les marchés urbains, et crée des recettes en monnaie nationale pour le Trésor quand la nourriture est vendue. L'attrait de l'aide alimentaire pour les donateurs dépend beaucoup de la perspective commerciale de ventes de céréales. Quand les marchés internationaux sont faibles, comme au début des années 1960 et 1980, le coût d'opportunité des céréales offertes en tant qu'aide alimentaire est relativement bas, surtout si elles peuvent être livrées d'une manière qui fasse augmenter la demande globale réelle. Dans ce cas, l'aide alimentaire est un moyen très attrayant pour les Etats-Unis et pour la Communauté Economique Européenne d'offrir de l'aide à l'étranger. C'est se faire du bien en en faisant aux autres.

Malgré l'attrait de l'aide alimentaire tant pour les donateurs que pour les bénéficiaires, les effets antistimulants sur les producteurs intérieurs et les problèmes de mise en œuvre d'accords d'aide alimentaire sont tellement graves qu'ils vicient la plus grande part de son utilité. En particulier, comme moyen de faire face aux fluctuations des besoins en importations de céréales pour les pays souffrant de déficits sérieux de devises étrangères, l'aide alimentaire n'offre pas suffisamment de flexibilité dans la programmation pour être utile. Le secours alimentaire d'urgence pour le soulagement des famines est une autre histoire, mais l'aide de routine – le Titre I du programme PL-480 des Etats-Unis, par exemple – n'est pas

un instrument pour amortir les fluctuations générales causées par l'instabilité des besoins en importations alimentaires.

L'aide alimentaire offerte sous forme d'arrangements à long terme peut être utile en fournissant des ressources temporaires extérieures pour aider un pays en transition vers une politique alimentaire générale équilibrée. En fait, cela veut dire aller d'une orientation de politique des prix basée sur les consommateurs et de projets basés sur les producteurs à son reflet dans un miroir – une politique des prix basée sur des incitations et des programmes de subventions alimentaires canalisées vers les consommateurs pauvres, approche qui forme le noyau politique de ce livre. Dans ce sens, l'aide alimentaire sera beaucoup plus importante en tant que pont entre les problèmes à court terme et les solutions à long terme que comme un mécanisme permettant de faire face directement à l'instabilité à court terme.

Administrer l'Instabilité

Même pendant les périodes de pénurie sur les marchés mondiaux, des prix plus élevés ont stimulé des exportations accrues des pays exportateurs de nourriture où les produits avaient d'autres utilisations finales intérieures. Les pays importateurs d'aliments sont généralement moins soucieux de la disponibilité physique de céréales sur les marchés mondiaux que des coûts budgétaires et des montants de devises étrangères requises pour payer les céréales nécessaires au pays. Ce dont la plupart des pays importateurs ont fondamentalement besoin, c'est de mécanismes traitant les problèmes budgétaires et ceux de la balance des paiements causés par les variations inattendues de la production intérieure ou des prix internationaux.

Le problème fondamental étant le prix et non les approvisionnements d'exportations, des schémas financiers ont été conçus au niveau international pour aider les pays importateurs à faibles revenus à résoudre leurs problèmes alimentaires causés par des variations de production ou de prix. En 1981, le FMI étendit son système de financement compensatoire pour couvrir les problèmes de balance des paiements associés aux coûts croissants des importations de céréales. En ajoutant les coûts d'importations de céréales aux dispositions précédentes qui ne s'appliquaient qu'aux déficits d'exportations, le FMI a reconnu un problème international fondamental. Pour les pays à bas revenus dont la production alimentaire intérieure est très variable et dont la position de la balance des paiements est faible, l'approche d'un fonds régulateur pourrait être d'une aide considérable.

STOCKS REGULATEURS. Un autre élément pour faire face aux fluctuations de la production intérieure et des prix extérieurs est l'entretien de stocks de réserves nationales de céréales. La capacité de stockage public

et les stocks d'urgence sont des investissements sensés pour plusieurs raisons, dont la moindre n'est pas de constituer une police d'assurance pour les responsables politiques qui seraient autrement exposés aux caprices des marchés internationaux. Les stocks de céréales peuvent être utilisés pour amortir les fluctuations à court terme des livraisons d'importations et des prix, mais ils ne peuvent pas régulariser les mouvements annuels majeurs des prix des marchés internationaux si ce n'est à un coût extrêmement élevé. Des réserves aussi modestes ne peuvent pas non plus garantir un pays contre des changements des prix alimentaires provenant de fluctuations de la production intérieure, sauf à considérer un horizon de planification de plusieurs mois pour prendre des décisions sur les niveaux d'importation et d'exportation nécessaires pour défendre la politique intérieure des prix.

Un programme de stocks régulateurs comprenant une stabilisation intérieure des prix combinée avec un système de stockage public peut aider à augmenter la flexibilité des pays à faibles revenus dans leur accès aux marchés internationaux pour améliorer leur propre bien-être. Avoir une capacité de stockage suffisante permet à un pays d'importer quand les prix sont relativement bas, plutôt que dans des conditions d'urgence. De plus, les réserves de céréales permettent une flexibilité plus grande pour faire face aux retards à court terme des livraisons et les installations de stockage additionnelles augmentent la capacité du système de commercialisation intérieure dans la disposition des excédents locaux. Surtout si les stratégies de production intérieure ont du succès, un stockage et un système de commercialisation développés seront nécessaires pour aider à approvisionner les grandes villes à partir de l'arrière-pays plutôt que par des importations. L'emplacement de nouvelles installations de stockage devrait être déterminé par les deux sources potentielles d'approvisionnement. Il est clair qu'un stock régulateur est le plus efficace quand il est utilisé pour mettre en œuvre une politique intérieure des prix qui exploite les marchés mondiaux efficacement et non pour isoler la politique des prix intérieurs de ces marchés mondiaux.

Un programme de stocks régulateurs peut être conçu pour défendre les prix-planchers des agriculteurs et les prix-plafonds des consommateurs ainsi que pour amortir les fluctuations annuelles. Pour que ce programme puisse opérer avec succès, cependant, les pouvoirs publics doivent être prêts à réaliser diverses fonctions économiques simultanément. Il doit acheter aux fermiers au prix garanti si les minotiers ou les agents intermédiaires trouvent qu'une transaction n'est pas rentable. Les céréales doivent être injectées dans les marchés de détail si les stocks privés sont épuisés ou s'il y a une preuve quelconque de collusion entre les marchands pour faire monter les prix. Une agence de stocks régulateurs doit avoir des stocks à la fois pour réaliser ces opérations logistiques journalières et pour amortir les fluctuations de prix d'une année à l'autre

causées par des variations du volume de la récolte par rapport à la demande intérieure et internationale.

Ces tâches exigent des compétences administratives et des ressources budgétaires. Une opération logistique alimentaire efficace peut couvrir la plus grande partie de ses coûts en achetant au prix-plancher et revendant au prix-plafond si des marges suffisantes sont possibles. Mais le commerce privé le pourrait aussi et il porterait alors la plus grande partie du fardeau. A mesure que la marge diminue sous la pression pour garder les prix urbains à bas niveau et les prix agricoles élevés, le rôle financier et administratif des pouvoirs publics augmente. S'ils ont défini leurs objectifs clairement et comprennent les exigences budgétaires, leur rôle accru peut engendrer des bénéfices sociaux. Au contraire, l'échec de la planification et de la préparation du budget pour les opérations de logistique alimentaire des pouvoirs publics peut les forcer à recourir à des décrets et des coercitions, actions qui fragmentent les marchés et étouffent les signaux nécessaires entre les producteurs et les consommateurs.

AUGMENTER LA FLEXIBILITE INTERIEURE. Bien que les politiques de stocks régulateurs intérieurs peuvent faire face à une partie de l'instabilité des marchés internationaux, une flexibilité plus grande dans la planification et dans l'affectation des ressources budgétaires et des devises étrangères peut aussi aider. La flexibilité financière et logistique dans l'établissement d'un calendrier et de contrats pour les importations ou les exportations offre des possibilités substantielles de préserver les devises étrangères si les tendances à court terme du marché sont lues correctement. Beaucoup de pays achètent désespérément sur un marché à la hausse et poussent ainsi les prix encore plus haut. De même, les exportateurs de produits de base vendent souvent agressivement sur un marché faible de peur qu'il ne s'effondre encore plus, et c'est alors ce qui se produit à cause de leurs actions cumulées.

La possibilité financière de se retirer des achats ou des ventes pour un mois environ jusqu'à ce que les tendances à court terme du marché apparaissent plus clairement peut apporter des recettes financières très importantes en termes de réduction des coûts d'importation moyens ou d'augmentation des bénéfices d'exportation. L'utilisation des marchés à terme pour établir des positions glissantes de vente ou d'achat pour les engagements d'exportations ou d'importations peut également, et à un coût relativement modéré, permettre à un pays de ne pas être pris dans les bouleversements à court terme du marché. L'essai de Peck, cité dans la bibliographie, initie les analystes au fonctionnement des marchés à terme des produits de base dans un contexte de sécurité alimentaire. Une compréhension et une utilisation plus efficaces des marchés à terme pour amortir les fluctuations à court terme requiert des investissements dans la formation des gestionnaires qui seront responsables des opéra-

tions journalières et de nouvelles dispositions administratives qui maintiennent leur obligation de rendre des comptes mais leur laissent la liberté de prendre des positions à terme.

L'utilisation efficace des marchés à terme risque d'exiger de nouvelles capacités de gestion et de nouvelles dispositions dans les agences de logistique alimentaire, mais le résultat en est souvent une flexibilité financière plus importante dans l'utilisation des revenus budgétaires intérieurs et des devises étrangères. Cette flexibilité financière intérieure est un composant important des politiques et des programmes qui protègent l'environnement à long terme des prix alimentaires d'un pays contre les fluctuations à court terme des prix à l'importation. Les fonds de réserve de devises étrangères peuvent gagner des intérêts sur les marchés internationaux du crédit jusqu'à ce qu'on en ait besoin pour s'accommoder des périodes où les prix internationaux augmentent pour les importations ou baissent pour les exportations ou celles où la production intérieure est beaucoup plus faible que prévue. Lorsqu'une telle instabilité se produit face à des estimations beaucoup trop optimistes des planificateurs sur la production ou sur les prix, les plans de développement doivent être amputés ou abandonnés s'il n'y a pas de fonds de réserves disponibles pour augmenter la flexibilité financière.

Administration Budgétaire, Fiscale et Monétaire

La plupart des pays ont des secteurs agricoles susceptibles de poser des problèmes macro-économiques sévères à court terme. Une grande partie de cet effet est due à la variabilité inhérente tant à la production agricole intérieure qu'aux prix internationaux des importations et des exportations agricoles d'un pays. Cette variabilité affecte directement la balance des paiements et le taux de change mais les changements de prix alimentaires ont aussi un effet sur la macro-économie en modifiant les caractéristiques de la demande. En particulier, une forte augmentation des prix alimentaires intérieurs peut forcer les consommateurs à consacrer une plus grande partie de leurs revenus au maintien du niveau de leur consommation alimentaire. La part « discrétionnaire » de leurs revenus destinée à l'achat de services et de biens manufacturés diminue et une récession keynésienne induite par une demande insuffisante peut entraîner du chômage dans le secteur non-agricole. L'effet est mitigé si les biens manufacturés du pays sont compétitifs sur les marchés d'exportation ou si les substitutions par des importations sont imparfaites et ces dernières peuvent être réduites encore plus pour protéger les industries intérieures. Mais certains pays semi-industrialisés comme le Mexique, le Brésil et l'Égypte ne se trouvent pas dans ces conditions et considèrent le lien entre les prix alimentaires et l'emploi industriel comme très significatif.

Le niveau des prix alimentaires peut aussi avoir des effets macro-économiques à travers diverses affectations budgétaires, en particulier pour les subventions à la consommation et les programmes en faveur des agriculteurs. La plus grande partie de cet effet provient des ressources budgétaires nécessaires à la stabilisation des prix alimentaires dans l'intérêt d'une stabilité générale des prix. Beaucoup de pays jugent leur efficacité dans la protection des niveaux de bien-être personnel à travers la stabilité de l'indice du coût de la vie. La nourriture a une pondération importante dans ce genre d'indices et on conduit généralement les programmes de stabilisation des prix alimentaires en surveillant tout autant l'indice général que le composant spécifique lui-même. Si les politiques fiscale et monétaire causent une inflation générale, l'une des réponses habituelles est de contrôler les prix alimentaires pour atténuer les effets observés de ces politiques inflationnistes.

Les conséquences des politiques de stabilisation des prix alimentaires peuvent être très lourdes à supporter pour le budget. Une politique efficace de stocks régulateurs exige une agence publique de logistique alimentaire pour acheter les approvisionnements excédentaires à la récolte et ainsi garantir un prix-plancher aux agriculteurs et vendre sur les marchés urbains pour maintenir un prix-plafond pour les consommateurs. Des récoltes abondantes inattendues peuvent alors créer un flux massif de revenus publics vers les campagnes. Le financement de ce flux nécessite en général une augmentation soudaine de la masse monétaire au-delà des variations saisonnières normales. La manière dont cet argent est dépensé dans les régions rurales déclenche soit un débordement de l'inflation soit un brusque bond de la demande de produits importés. Si les achats des pouvoirs publics sont financés en réaffectant les crédits à partir d'autres domaines budgétaires, l'inflation peut être évitée, mais des tensions évidentes se créent entre les départements des services publics quand cela se produit. Les intérêts des consommateurs sont souvent opposés à ceux des agriculteurs quand les traits sont tirés et la manière la plus facile de s'en sortir à court terme est de financer les achats supplémentaires grâce à un déficit budgétaire.

Même sans implications budgétaires directes, les variations de la production agricole peuvent avoir des effets macro-économiques non négligeables. A moins que les fermiers soient forcés de stocker eux-mêmes une récolte abondante, la demande de crédit du secteur commercial pour stocker et transformer la récolte augmentera fortement. Surtout avec des marchés financiers segmentés, ce resserrement du crédit peut provoquer une pression sévère sur les taux d'intérêt ruraux et sur la disponibilité de crédits qui permettraient aux agriculteurs de financer les achats des facteurs de production de la récolte suivante.

Un resserrement du crédit a aussi un impact sévère sur les industries qui exigent des fonds de roulement à court terme importants. Ces indus-

tries, en particulier le bâtiment et la transformation des produits agricoles, ont généralement une forte intensité de main-d'œuvre par rapport au montant de capitaux investis en usines et en équipement. L'argent rare et des taux d'intérêt élevés peuvent presque forcer ces industries à fermer, créant ainsi un chômage substantiel chez les ouvriers non-spécialisés.

Le contrôle des déficits budgétaires est l'un des principes fondamentaux d'une gestion macro-économique saine. Le chapitre 5 a montré les relations entre les déficits budgétaires, une politique monétaire accommodante et l'inflation chronique. Une telle inflation conduit souvent à des taux de change surévalués et à des prix alimentaires réels abaissés par rapport à ceux des autres biens et services. Par conséquent, les termes de l'échange rural-urbain sont réduits et, avec eux, les incitations à la production agricole. L'inflation impose aussi souvent de fortes pressions sur les pouvoirs publics pour qu'ils utilisent directement des subventions budgétaires afin de maintenir les prix alimentaires bas dans le but de diminuer l'augmentation observée du coût de la vie. Même quand les autres prix sont relativement stables, les subventions sont parfois utilisées pour stabiliser les prix alimentaires dans les cas où ils devaient, en leur absence, augmenter rapidement.

LE COMPROMIS ENTRE SUBVENTIONS ET INVESTISSEMENTS. Pendant les crises budgétaires, les dépenses budgétaires doivent être réduites, et les programmes ajournables ou de faible priorité sont les premiers à être annulés. Quand l'attention des pouvoirs publics est focalisée sur le maintien de prix alimentaires bas, de nombreux programmes d'investissements pour le développement agricole sont vulnérables car ils peuvent être ajournés sans aucune diminution immédiate de la production agricole. Ainsi, les constructions d'artères de pénétration, de barrages et de canaux d'irrigation, d'installations portuaires améliorées et de meilleurs réseaux ferroviaires ont toutes des périodes d'amortissement lointaines en un temps où la crise budgétaire sera terminée ou bien deviendra la responsabilité d'une autre administration. La réduction des subventions aux facteurs de production a par contre un impact beaucoup plus immédiat sur la production agricole.

Un compromis important existe entre la réduction des programmes d'investissements et l'amputation des subventions aux facteurs de production. Les programmes d'investissements nécessitent des soumissions, des contrats et des engagements à terme importants. Les annuler, sauf quand on peut prouver qu'il y a eu fraude, peut revenir très cher. Réduire les programmes de subventions aux facteurs de production c'est, au contraire, faire rentrer des recettes immédiates (et souvent substantielles) pour le budget. Par conséquent, le Trésor préfère généralement une réduction des subventions aux facteurs de production, alors

que l'agence alimentaire ou le Ministère de l'Agriculture préconisent en général une diminution des programmes d'investissements.

D'un point de vue politique global, une réduction des subventions aux facteurs de production est préférable aux amputations des programmes d'investissements. Si un budget restreint réussit à contrôler l'inflation, plus de possibilités peuvent exister d'augmenter les incitations aux agriculteurs directement à travers les prix alimentaires plutôt qu'indirectement par des subventions aux facteurs de production. Des investissements à long terme dans le potentiel de production deviennent alors doublement importants pour permettre une réponse plus vigoureuse de la part des agriculteurs à des incitations plus élevées. Une infrastructure adéquate de production sous la forme de barrages et de canaux, par exemple, et des réseaux de commercialisation efficaces et à coût réduit sont indispensables à cette réponse vigoureuse.

UNE PERSPECTIVE DE POLITIQUE ALIMENTAIRE SUR LES REFORMES BUDGETAIRES. Une crise budgétaire, ou plus généralement de maigres ressources budgétaires, relancent presque inévitablement le débat sur la politique des prix alimentaires. Un contrôle fiscal serré, rendu possible au moins en partie en abattant la hache sur les subventions aux facteurs de production ou sur d'autres programmes de subventions alimentaires, permet des incitations agricoles moins indirectes sous la forme de prix alimentaires plus élevés. Parce qu'il est indispensable de maintenir des incitations suffisantes à la production pour obtenir une production alimentaire adéquate, les agriculteurs sont relativement protégés, même à court terme. Les fermiers peuvent choisir de ne pas produire des aliments pour le marché si les termes de l'échange deviennent trop défavorables.

Les consommateurs n'ont pas une telle possibilité de se retirer du marché et ils sont généralement atteints pendant une crise du budget. Dans la plupart des pays existe une forme quelconque de subvention à la consommation qui nécessite des ressources budgétaires pour sa mise en œuvre. (Une exception est une taxe à l'exportation sur les céréales alimentaires de base qui diminue les prix alimentaires intérieurs et, en même temps, engendre des revenus budgétaires, bien que ce soit généralement au prix de recettes d'exportation moins importantes et d'une diminution de l'efficacité économique). Les coûts des subventions alimentaires à la consommation deviennent prohibitifs pendant une crise du budget à moins que ces subventions ne soient focalisées avec soin.

Le revenu des agriculteurs est protégé par des prix à la consommation plus élevés quand l'orthodoxie budgétaire est rétablie. Des initiatives pour concevoir des programmes de subventions à la consommation à court terme afin d'amortir temporairement l'impact immédiat des prix alimentaires plus élevés ont peu de chances de succès dans une atmosphère de restrictions budgétaires sévères. Mais une réforme des politi-

ques budgétaire, fiscale et monétaire augmente le prix des aliments de base et les conséquences à court terme sur la consommation restent appréciables. Ne pas s'en occuper à cause de contraintes budgétaires signifie plus de faim et de malnutrition ou la descente de la foule dans la rue (ou les deux). Il n'est pas surprenant que la plupart des gouvernements semblent paralysés par des macro-économies qui ont échappé à tout contrôle. Peu d'entre eux ont la capacité analytique de concevoir les revenus budgétaires à court terme suffisants pour financer des programmes alimentaires qui allègeraient les réajustements difficiles associés, pour les consommateurs, à une réforme macro-économique.

PASSER DU COURT TERME AU LONG TERME. Les analystes de la politique alimentaire font constamment face à de telles conjonctures. Il est difficile de trouver des chemins praticables à partir de situations sévèrement restreintes à court terme, où il ne s'agit simplement que d'éteindre les feux de broussailles quasi permanents, jusqu'aux objectifs à plus long terme que sont la réduction de la faim et l'amélioration de la productivité. La situation à court terme est néanmoins toujours le point de départ de la recherche. Une stratégie visant à l'auto-suffisance alimentaire avant la fin de la décennie n'aide pas du tout une agence de logistique alimentaire préoccupée par le retard de l'arrivée d'un chargement critique de céréales. Lutter contre les feux de broussailles est une cause honorable, mais l'analyse de la politique alimentaire exige une vision à long terme qui va au-delà des réalités du court terme. Une compréhension de ce que la politique devrait être l'année prochaine et durant la prochaine décennie, devrait permettre de tracer une route à partir de l'endroit où elle se trouve aujourd'hui.

L'expérience des efforts de développement économique durant les dernières décennies suggère que la route ne se révèle pas au jour le jour. Les incendies de broussailles semblent devoir être combattus aux mêmes endroits sur les mêmes problèmes avec très peu de progrès. Les problèmes à court terme prennent une importance primordiale et ne réussissent pas à montrer le chemin vers les actions nécessaires pour atteindre les objectifs à long terme. C'est en partie le cas parce que la vision à long terme elle-même n'a pas été très claire, mais une autre partie du problème provient de bureaux produisant à la pelle des plans quinquennaux ou décennaux qui ignorent les soucis à court terme et qui ne s'appliquent donc pas aux besoins immédiats des responsables politiques. L'analyse de la politique alimentaire est conçue pour combler ce fossé. Un bon point de départ est de comprendre comment la politique fondamentale des prix alimentaires d'un pays se comporte par rapport aux coûts d'opportunité internationaux à long terme et comment cette politique joue sur la production agricole et la consommation alimentaire. Le prix des aliments est la variable-clef qui relie les producteurs et les

consommateurs. Par son impact sur les décisions d'investissements, le prix de la nourriture associe aussi le court terme au long terme. Un sens clair du niveau et des répercussions des prix alimentaires aidera l'analyste de la politique alimentaire à identifier des options politiques réalistes et par là à avoir accès aux débats politiques importants.

Une Politique Alimentaire Efficace: Leçons et Perspectives

Le thème récurrent de ce livre est que les responsables politiques sont confrontés à des dilemmes réels et honnêtes concernant les décisions fondamentales de politique alimentaire. Les politiques qui améliorent de manière significative les incitations à la production pour les agriculteurs aboutissent souvent à des rations alimentaires réduites pour de nombreux consommateurs pauvres. Les stratégies générales conçues pour maintenir la nourriture à bas prix pour ces consommateurs défavorisés ont des conséquences négatives sur la production et des effets macro-économiques qui peuvent étouffer le processus de développement économique.

Une perspective politico-économique réconciliant les objectifs et les contraintes du processus de formation d'une politique a été utilisée ici pour évaluer et déterminer les éléments d'une politique alimentaire couronnée de succès. Suivent quelques jugements personnels sur ces éléments. Les politiques idéales sont les premières à être discutées, non pour les éliminer mais plutôt pour s'assurer que les analystes comprennent complètement l'attrait des solutions théoriques et la nature des contraintes qui entraînent des problèmes de mise en œuvre. Pour les pouvoirs publics définissant leurs politiques, beaucoup de ces contraintes sont comme des icebergs. A distance, elles n'ont pas l'air dangereux; leur coût total ne peut être évalué qu'après les avoir heurtées. Même une planification courageuse dans ce domaine signifie généralement des investissements pour assouplir les contraintes au cours du temps plutôt que des attaques de front pour les briser.

Un certain nombre d'instruments populaires de politique alimentaire ne donne la plupart du temps tout simplement aucun résultat. L'expérience comparative a révélé des forces fondamentales s'exerçant sur un système alimentaire qui conduisent à l'échec presque inévitable de certains types d'interventions. L'analyste qui comprend la nature de ces échecs est prêt à examiner les éléments de réussite d'une politique alimentaire qui sont résumés à la fin du chapitre. Cette perspective finale provient de la même expérience empirique et de la même approche analytique que celles sur lesquelles s'est appuyé le développement de ce livre.

Les Réponses Idéales

La plupart des modèles économiques sont inspirés par des principes d'optimisation. Les producteurs maximisent les profits, les consommateurs maximisent la satisfaction et les négociants déplacent les produits vers le moment, le lieu et la forme optimaux en saisissant toutes les possibilités de créer des revenus grâce aux différences de prix entre les marchés. De tels modèles économiques, quand ils sont appliqués aux problèmes de politique alimentaire, définissent souvent des solutions idéales qui reposent de manière dangereuse sur des hypothèses qui leur permettent de faire abstraction de toute la complexité de la réalité. L'hypothèse de comportement concurrentiel de tous les participants au marché et de l'accès à l'information commerciale est particulièrement pertinente pour les analystes de la politique alimentaire. De plus, les coûts institutionnels et sociaux à payer quand les responsables politiques tentent de mettre en œuvre une intervention idéale ne peuvent pas être ignorés. La réalité de ces hypothèses et les coûts de mise en œuvre sont tous les deux de la plus grande importance. L'existence de ces problèmes ne signifie pas que les solutions idéales des économistes doivent être écartées d'emblée mais que l'analyse politique a une dimension additionnelle et difficile. Les réponses idéales aux problèmes de la politique alimentaire ont des caractéristiques très désirables. S'il est possible de trouver des moyens de les mettre en œuvre, les bénéfices en seront très élevés, tant pour les producteurs que pour les consommateurs.

REDISTRIBUTION DES AVOIRS. Dans de nombreux pays où la propriété des biens productifs, en particulier celle de la terre, est très inégalement partagée, une répartition plus équitable de ces biens permettrait de s'approcher de près des objectifs de production et de consommation alimentaires. Les exemples les plus réussis de développement agricole associé à la réduction de la faim due à la pauvreté sont tous venus d'une redistribution de la terre résultant d'une guerre plus ou moins révolutionnaire, comme au Japon, en République de Corée et en Chine. L'importance de la réforme foncière, surtout en Amérique latine, est reconnue depuis un certain temps et beaucoup de pays y compris le Mexique, le Pérou, l'Iran et l'Inde ont fait des essais de réforme. Les effets dynamiques du morcellement de grandes propriétés foncières, en modifiant le comportement et la mobilité des paysans, sont potentiellement aussi importants que les effets statiques de l'attribution d'exploitations viables à de petits propriétaires fonciers et à ceux ne possédant pas de terres. Dans certains cas, on peut atteindre ces effets dynamiques par d'autres politiques, y compris l'éducation, l'organisation et la mobilisation coopérative au niveau du village. Mais dans certaines Sociétés, pour des raisons tant statiques que dynamiques, aucune autre initiative de politique alimentaire ne semble

avoir de sens sans une restructuration significative de la propriété foncière.

L'expérience des programmes de réforme foncière depuis les années 1930 a montré que les caractéristiques d'occupation de la terre ne sont pas une simple question de propriété économique. Les propriétés foncières à grande échelle confèrent un pouvoir important dans les communautés rurales. Un tel pouvoir n'est pas abandonné facilement et certainement pas gratuitement. C'est pourquoi, dans la plupart des cas, l'expropriation est dans une certaine mesure le seul moyen financièrement possible de mettre en œuvre une réforme foncière. Cette action menace directement les intérêts vitaux des citoyens les plus puissants dans les campagnes. Il n'est pas surprenant qu'une réforme foncière significative ait été un instrument politique utilisé principalement par les révolutionnaires. Dans les Sociétés dépendant entièrement de la réforme foncière pour ouvrir la porte à des politiques alimentaires efficaces, les analystes peuvent identifier les portes closes, mais ils n'en ont pas les clefs.

CROISSANCE RAPIDE DES REVENUS POUR LES PAUVRES. La croissance globale économique depuis la deuxième guerre mondiale dans la plupart des pays en développement a été remarquable d'après n'importe quelles normes historiques. Même les gens très pauvres ont partagé les bénéfices de cette croissance dans une certaine mesure, car leur espérance de vie est plus longue, beaucoup de leurs enfants sont alphabétisés et ils ont des possibilités d'avenir plus grandes que leurs parents n'auraient jamais pu en imaginer.

Cependant, dans certains pays, le processus de croissance a été lent, dans d'autres, les pauvres n'y ont participé que dans une mesure très limitée et dans presque tous un noyau formé «des plus pauvres entre les pauvres» est resté à l'extérieur de l'économie officielle et hors de portée des efforts de soulagement fournis par les pouvoirs publics. La recherche de moyens d'atteindre cette population a galvanisé l'énergie intellectuelle et affective de nombreuses personnes dans les communautés nationales et internationales. La solution évidente est d'amener les pauvres dans le courant principal de la croissance économique et de trouver des politiques qui augmentent leur revenu par rapport à la croissance de la tranche plus favorisée de la population. Un calcul théorique mais typique montre que si seulement la moitié de l'augmentation du produit économique pouvait être dirigée vers ceux qui se trouvent dans le quart inférieur de la répartition des revenus, leur revenu dépasserait la ligne de pauvreté des «besoins essentiels» en dix ans.

Comment cette redistribution de la croissance peut-elle être accomplie? Les pauvres sont pauvres parce qu'ils ne possèdent pas les rares facteurs de production qui engendrent de larges courants de revenus. Le seul avoir qu'ils contrôlent, leur travail, n'a pas beaucoup de valeur dans

leurs économies parce qu'il abonde par rapport à la demande. Il n'est pas rare, relatif au capital, aux compétences, et à la terre (sauf dans une grande partie de l'Afrique, aux frontières de l'Amérique latine et dans quelques régions de l'Asie).

A mesure que les pressions de la population et le développement de relations commerciales suppriment les planchers traditionnels des salaires de subsistance, le bien-être moyen et la sécurité des personnes très pauvres risquent de diminuer. Les stratégies de croissance qui puisent dans cette ressource abondante fournissent l'espoir d'augmenter leur revenu réel. De telles stratégies de croissance exigent des politiques macro-économiques et des incitations agricoles appropriées qui, ensemble, engendrent une économie rurale saine. Cependant, ces politiques offrent à la pauvreté des solutions à long terme, et non à court terme. Pour la prochaine décennie, il faut atteindre les pauvres par des mécanismes de pont qui protègent leur consommation alimentaire pendant que les stratégies de croissance ouvrent progressivement de nouvelles possibilités pour leur emploi productif.

TRANSFERTS DE REVENUS FORFAITAIRES. Quand la redistribution des biens est bloquée par des contraintes politiques et que les augmentations du nombre d'emplois productifs pour les pauvres sont trop lentes pour résoudre les problèmes existants de la faim, une troisième option préconisée par les économistes est de transférer des revenus monétaires aux pauvres à partir des recettes fiscales. Si les impôts sur les revenus des facteurs sont augmentés de façon non dégressive et redistribués sans supprimer les incitations au travail, l'économie peut fonctionner efficacement pendant que les problèmes de bien-être sont traités.

Les problèmes d'une solution aussi idéale existent dans les distorsions des incitations au travail auxquelles font face à la fois les contribuables et les bénéficiaires, dans les ressources administratives nécessaires pour rassembler et pour répartir les revenus fiscaux et dans les facteurs politiques associés à la taxation des groupes à revenu moyen ou élevé. De plus, n'importe quelle ressource provenant de la fiscalité est revendiquée par de nombreux prétendants. Les investissements en irrigation, les salaires des fonctionnaires et les dépenses de défense nationale entrent tous en compétition avec les suppléments de revenus pour les pauvres. Dans les Sociétés où les pauvres forment une proportion significative de la population totale (et, dans beaucoup de pays, on considère souvent les 40 pour cent inférieurs de la répartition des revenus comme groupe visé), des transferts de revenus appréciables seraient démesurément inflationnistes. Les contraintes politiques, administratives et budgétaires s'opposent généralement aux transferts forfaitaires.

CHANGEMENT TECHNIQUE DANS LA PRODUCTION AGRICOLE. Les pauvres ont bénéficié d'une technologie améliorée de la production agricole durant

les trente dernières années, principalement grâce à des aliments moins chers. Presque toutes les études des conséquences de la révolution des semences et des engrais pendant les années 1960 sur la répartition des revenus ont montré que l'impact majeur en a été de faire baisser les prix alimentaires par rapport à ce qu'ils auraient été en l'absence de cette nouvelle technologie. C'est le bien-être des consommateurs pauvres qui profite principalement de l'abaissement de ces prix. Même quand une technologie nouvelle n'a été surtout accessible qu'aux grands fermiers et que les petits agriculteurs en ont souffert (ce qui est loin d'être la règle générale), la répartition globale des bénéfices pour la Société toute entière a quand même une lourde pondération en faveur des pauvres à cause du rôle important que la consommation alimentaire joue dans le budget total de leur ménage.

Le progrès technique a fait baisser les prix réels des céréales de base au cours du siècle dernier. Bien que les prix aient été élevés pendant les années 1970, les prix réels du blé ont atteint des niveaux plus bas au début des années 1980 qu'au cours des années 1950. Mais malgré ces résultats impressionnants d'effets bénéficiaires, le progrès technique ne peut pas être considéré comme la réponse aux problèmes de la faim à cause de son caractère à long terme et évolutionnaire. Si des prix alimentaires plus élevés sont nécessaires pour provoquer le changement technique, le dilemme est encore plus aigu – comme l'ont montré les problèmes de financement des centres internationaux de recherche agricole au début des années 1980. Les pauvres doivent placer leurs espoirs dans un changement technique important à long terme pendant qu'ils recherchent leur survie à court terme dans les interventions focalisées.

Les Non-Réponses

C'est une erreur de croire que les pouvoirs publics ne ressentent pas l'urgence du problème de la faim de leur peuple. Les pressions pour faire quelque chose sont importantes, le temps pour réaliser l'analyse est court et les priorités et les contraintes politiques limitent généralement la portée des interventions. De nombreuses autorités répondent à cet environnement par des programmes qui ont un attrait émotionnel et politique très important, particulièrement s'ils sont enrobés d'une rhétorique qui simplifie trop les problèmes complexes de la consommation des masses. La plupart de ces programmes échouent, certains font empirer le problème. Les candidats champions des non-réponses sont discutés ci-dessous.

ELIMINER L'INTERMÉDIAIRE. La plupart des responsables politiques considèrent l'agent intermédiaire comme un gredin sans scrupules qui achète de la nourriture à bas prix aux petits paysans désavantagés et la vend à des consommateurs désespérés à des prix si élevés qu'ils ne peuvent

même plus acheter un ticket d'autobus pour aller au travail. Il est certain que les pouvoirs publics peuvent acheminer les aliments des agriculteurs aux consommateurs de manière plus équitable. La promesse de le faire, en particulier quand des déficits alimentaires poussent les prix à la hausse, entraîne les applaudissements déchaînés de la population urbaine.

Sous sa forme extrême, dans laquelle les pouvoirs publics prennent en charge la fonction de commercialisation alimentaire toute entière, la stratégie ne réussit presque jamais. Les consommateurs découvrent que les autorités ne peuvent pas fournir de la nourriture aussi bon marché que le magasin du coin de la rue. Les agriculteurs se rendent compte que l'agent d'achat de l'Etat n'est pas là quand la récolte doit être vendue et que le paiement sera retardé de plusieurs mois, si ce n'est de plusieurs années. Un commerce clandestin apparaît, renforçant l'opinion des autorités que les agents intermédiaires qui le pratiquent sont des éléments anti-sociaux. Cependant, tant les consommateurs que les producteurs préfèrent traiter avec eux. Très rapidement, le programme de commercialisation des pouvoirs publics devient une coquille visiblement vide.

Il y a trop de vérité dans cette caricature pour qu'elle reste ignorée. Des possibilités certaines existent pour des interventions des autorités destinées à améliorer la commercialisation des céréales, au bénéfice tant des producteurs que des consommateurs. De telles interventions doivent tenir compte du rôle productif joué par les agents commerciaux. Si le secteur privé ne remplit pas les fonctions de commercialisation efficacement, et la plupart des preuves affirment le contraire, les pouvoirs publics doivent comprendre pourquoi et comment intervenir pour améliorer les choses. Attaquer simplement ou remplacer l'agent intermédiaire ne sera jamais la réponse.

PROGRAMMES-CHOC. Les problèmes auxquels on a permis de dégénérer en crises provoquent généralement un appel à l'action immédiate et énergique – un programme-choc. Par définition, de tels programmes ne sont pas construits sur une compréhension analytique du problème immédiat et on n'a pas le temps d'en construire une. La demande d'une action draconienne a un attrait politique justement à cause de son aspect précipité et expéditif. Il est trop tard pour la recherche, pour l'analyse, pour la planification. Maintenant, il faut agir.

Les problèmes alimentaires sont extraordinairement compliqués, et les interventions expéditives à court terme ont souvent des conséquences dévastatrices à long terme. Obtenir des céréales sous la menace, confisquer des stocks privés ou imposer des embargos sur les exportations sont des exemples de politiques à courte vue. L'analyse de la politique alimentaire tente d'identifier les relations entre les effets à court et à long termes d'une politique. Sans une conception des interventions dans

le secteur alimentaire cohérentes avec les objectifs à long terme on aboutira à un fiasco politique. Plus les pressions à court terme pour mettre en œuvre un programme – quel qu'il soit – sont importantes, plus la probabilité est grande qu'il aura les effets exactement contraires de ceux espérés. Les programmes-chocs tendent à s'écraser.

SUBVENTIONNER LES FACTEURS DE PRODUCTION AGRICOLE. Comme l'analyse du chapitre 3 l'a montré, quel que soit le prix à la production, les incitations à produire plus par une utilisation plus intensive d'un facteur peuvent être améliorées en subventionnant le coût de ce facteur. Utiliser les subventions pour faire baisser le coût des engrais est une technique tout à fait usuelle pour augmenter la rentabilité d'une agriculture intensive tout en gardant les prix alimentaires à bas niveau. Quand l'utilisation totale d'engrais est faible et que le rapport augmentation du rendement-épandage d'engrais est élevé, de telles stratégies peuvent être très efficaces du point de vue des coûts si on les compare à des prix à la production plus élevés ou à des importations alimentaires plus importantes assorties de subventions. Les subventions aux engrais peuvent aussi accélérer l'adoption de variétés modernes de semences. A mesure, cependant, que l'utilisation d'engrais devient plus répandue, les coûts du programme augmentent de manière dramatique. L'impact sur la production par unité de subvention aux engrais décroît pour deux raisons: des taux de réponse marginale décroissants et le fait qu'il ne reste que peu de fermiers n'utilisant pas encore les engrais qui puissent être convertis en utilisateurs.

De nombreuses autorités subventionnent aussi d'autres facteurs. L'eau d'irrigation est fournie aux agriculteurs bien en dessous de son coût, souvent gratuitement, dans la plus grande partie du monde. Le crédit subventionné est largement utilisé pour encourager l'achat et l'utilisation de facteurs de production modernes malgré des résultats médiocres d'amortissement et peu d'impact apparent sur la production. De plus, aucun programme de subventions aux facteurs de production ne peut encourager les agriculteurs à utiliser plus de main-d'œuvre et à pratiquer une meilleure gestion des cultures. Toutes les subventions tendent à écarter l'intensité de l'utilisation des facteurs de son niveau économique optimal, ce qui aboutit à un gaspillage significatif. Tous les facteurs ne pouvant pas être également subventionnés, les augmentations du prix à la production auront un impact plus important sur la productivité que les subventions aux facteurs de production, surtout à long terme. Par conséquent, les subventions aux facteurs de production ne peuvent maintenir la rentabilité agricole à un niveau élevé et les prix à la consommation bas que pour un stade particulier d'utilisation des facteurs et pour une courte durée. Au-delà, les distorsions à court terme entravent la stratégie de croissance à long terme.

LIVRAISONS DIRECTES AUX PLUS PAUVRES ENTRE LES PAUVRES. Le mouvement des besoins essentiels s'est concentré sur le panier de biens et de services indispensables pour permettre la dignité humaine aux pauvres. En l'absence de réformes structurelles qui permettent aux pauvres de gagner des revenus suffisants pour acheter ces produits de première nécessité, on a proposé des stratégies qui livreraient tout simplement un ensemble d'éléments de base directement aux nécessiteux. Certains éléments de cet ensemble, en particulier l'eau potable, l'éducation et les soins sanitaires peuvent être offerts comme biens publics. Mais le logement et surtout la nourriture tendent à être fournis par les marchés privés et ces deux composants du panier des besoins fondamentaux présentent des difficultés majeures quant aux mécanismes de fourniture. Un système d'offre directe doit circonvier ces marchés privés, avec toutes les difficultés associées qui viennent d'être discutées. L'alternative, utiliser les marchés privés comme étant le véhicule le plus efficace pour livrer la nourriture, fait apparaître toutes les complexités et les dilemmes discutés au cœur de ce livre. L'offre directe peut très bien fonctionner pour certains composants de ce panier de besoins fondamentaux, mais fournir plus de nourriture aux pauvres exigera une analyse beaucoup plus sophistiquée des mécanismes de politique alimentaire.

PROJETS D'INTERVENTION NUTRITIONNELLE. Les projets traditionnels d'intervention nutritionnelle, comme les programmes de déjeuners à l'école, les fortifiants à base de fer, les suppléments d'acides aminés dans les céréales ou les programmes de distribution de lait ne peuvent pas résoudre le problème de la faim chronique causée par la pauvreté. De tels projets peuvent être utiles à cause de leur effet de démonstration et certains d'entre eux peuvent être très efficaces du point de vue des coûts pour fournir des avantages importants aux pauvres. Leur échec est dû à l'espérance – que d'une manière ou d'une autre une intervention marginale destinée à remédier à un problème micro-nutritionnel spécifique va substantiellement changer le contexte socio-économique de la vie des gens pauvres. Les analystes de la politique alimentaire peuvent soutenir les projets efficaces de nutrition sans les confondre avec les réponses aux problèmes alimentaires fondamentaux qu'ils cherchent à résoudre.

L'AIDE ALIMENTAIRE. L'aide alimentaire a eu des résultats très mitigés dans la réduction de la faim. Sa disponibilité à court terme est critique pour le soulagement des famines. En cas d'urgence, des dizaines de millions de personnes ont été sauvées de la famine par l'apport rapide d'aliments en provenance de pays donateurs, en particulier des États-Unis. Mais comme véhicule pour une amélioration plus permanente de la capacité des gens pauvres à se nourrir eux-mêmes, l'aide alimentaire a été un échec. Les pays qui ont compté sur les approvisionnements d'aide alimentaire pour maintenir les prix bas ont créé des effets anti-stimulants

sérieux pour leurs agriculteurs. Dans les pays où l'aide alimentaire a remplacé des importations, n'a pas faussé les prix à la production et a eu un flux assez important pour affecter le niveau des ressources macro-économiques disponibles pour le développement, son impact a été entièrement déterminé par l'efficacité et l'équité de la stratégie de développement. Quand celle-ci a été positive, comme en Corée et à Taiwan, l'aide alimentaire a eu un effet bénéfique. Quand elle ne l'a pas été, comme dans beaucoup d'autres pays, elle n'a été d'aucun secours.

L'aide alimentaire peut fournir à la fois les ressources macro-économiques et la nourriture nécessaires à un pays pour passer d'une stratégie de développement favorisant les villes à une stratégie agricole basée sur les incitations aux fermiers et conçue pour augmenter la production alimentaire et le flux des revenus vers les régions rurales. Les problèmes de consommation alimentaire à court terme qui rendent ce passage difficile ont été rappelés à plusieurs reprises. L'aide alimentaire peut aider en fournissant des ressources à court terme pour soulager l'austérité dans laquelle vivent les pauvres. Mais le volume global de l'aide alimentaire disponible pour les pays pauvres est très limité et les stratégies de pont l'utilisant comme soutien ne seront praticables que pour peu d'entre eux. Même là où elle est disponible, le contexte de la politique alimentaire générale décidera si l'aide alimentaire a un effet positif ou non. L'aide alimentaire ne remplace pas une politique alimentaire saine. Mais elle peut fournir une aide utile à sa mise en œuvre et accélérer son parcours.

Éléments d'une Politique Alimentaire Réalisable

Les systèmes alimentaires sont compliqués et la politique alimentaire dépend de politiques macro-économiques puissantes et de l'économie internationale. Les risques de choisir la mauvaise voie sont grands parce qu'il n'y a pas de main invisible pour guider le responsable politique et que les bonnes intentions ne garantissent pas les bons résultats. Des expériences pénibles montrent que concevoir une politique quand on est mal informé fait généralement empirer les choses. L'analyse est nécessaire pour améliorer les résultats médiocres d'une politique faite à l'aveuglette – une analyse réalisée dans le contexte spécifique des problèmes et des ressources propres d'un pays. Ce livre peut montrer comment faire cette analyse mais il ne peut pas montrer les résultats spécifiques. Le mieux que les auteurs puissent offrir comme solutions à ce stade est de remettre l'accent sur les thèmes fondamentaux du livre.

EMPLOIS PRODUCTIFS. Aucune solution pratique et durable au dilemme de la politique alimentaire n'est possible sans la création d'un grand nombre d'emplois productifs pour les ouvriers urbains et ruraux relati-

vement non-spécialisés. De tels emplois offrent deux éléments de la réponse: une production économique accrue pour soutenir la croissance économique et un revenu salarial plus important pour les pauvres leur permettant d'acheter les biens essentiels à une vie digne. Trouver des moyens pour créer ces emplois a occupé la plupart des professionnels du développement depuis que des soucis sérieux sur la répartition des bénéfices de la croissance économique ont émergé au cours des années 1960. Une leçon majeure est que les pouvoirs publics ne créent pas ces emplois très efficacement. L'approche du problème du chômage par le secteur ou les entreprises publiques crée un excédent massif de main-d'œuvre dans les administrations et les entreprises d'Etat, étouffant l'initiative et les résultats dans toutes deux.

Une création efficace d'emplois est principalement une fonction d'initiatives privées ou coopératives conjuguées avec une politique macro-économique favorable. Des macro-prix appropriés, un contrôle administratif des balances budgétaires et une attention soignée portée à la croissance monétaire favorisent un environnement dans lequel les décisions d'investissements créent des emplois productifs. La politique macro-économique est importante pour la politique alimentaire de façons directes résumées dans le chapitre 5. A long terme, elle est encore plus importante dans la détermination de la productivité réelle des pauvres qui sont l'objet du souci principal de la politique alimentaire.

INCITATIONS A LA PRODUCTION ALIMENTAIRE PAR LES PRIX. Rien ne peut remplacer les incitations de prix effectives basées sur les coûts d'opportunité à long terme, pour le secteur agricole. Les forces qui militent en faveur d'une telle politique des prix peuvent être circonvenues pendant un temps grâce à des subventions aux facteurs de production et des importations subventionnées de céréales mais un pays pauvre ne peut soutenir longtemps la capacité de fournir de la nourriture bon marché à tout le monde. Les Sociétés qui s'obstinent à maintenir les aliments à bas prix vont peu à peu déformer leurs économies au point d'étrangler le processus de développement économique. La conversion à des politiques orientées vers les incitations n'a pas besoin d'être immédiate. Des augmentations progressives au long d'une décennie sont raisonnables si les pouvoirs publics peuvent maintenir un horizon de temps aussi lointain.

Deux variables critiques qui sont soumises à l'influence de la politique alimentaire déterminent le niveau des incitations rurales de prix comparables aux coûts d'opportunité internationaux: le taux de change et le prix intérieur à la production de la nourriture. Si les autorités maintiennent un taux de change surévalué, un fardeau additionnel et parfois insupportable est imposé à la politique intérieure des prix. La conception de la politique intérieure des prix alimentaires qui n'implique pas le

rôle d'un taux de change d'équilibre ignore l'aspect le plus sournois des politiques qui défavorisent la production agricole et la création de revenu rural.

Si, dans de nombreux pays en développement, on éliminait les préventions usuelles contre la production agricole, on mettrait en place le décor d'un secteur rural beaucoup plus dynamique. Pour les pays importateurs de nourriture, néanmoins, il est possible de défendre la thèse d'aller un peu plus loin et d'établir les prix intérieurs avec une légère prime, peut-être 10 pour cent en moyenne, au-dessus du coût d'opportunité des importations. Le maintien d'une pareille prime est justifié par les effets secondaires du pouvoir d'achat additionnel à la campagne, où la création d'emplois pour les travailleurs non-spécialisés est la plus probable, par l'amélioration accrue de la répartition des revenus ruraux-urbains et par l'impulsion supplémentaire aux investissements consacrés à la productivité agricole future. Les décisions d'investissements privés sont parfois myopes, surtout face à des taux d'intérêt élevés et fluctuants. Les investissements agricoles en particulier exigent des horizons éloignés dans le temps. Une faible prime à de tels investissements dans l'intérêt des générations futures peut être créée grâce à des incitations par des prix alimentaires légèrement supérieurs au niveau d'efficacité. La prime peut varier selon les produits, avec les céréales préférées recevant une prime plus importante que les produits de base consommés par les pauvres. Etant donné que la prime de prix sera reflétée dans les prix du marché, une telle discrimination des produits minimisera les conséquences adverses sur la consommation des pauvres.

INVESTISSEMENTS PUBLICS DANS LA PRODUCTIVITE AGRICOLE. Dans aucun pays l'agriculture ne reçoit une part des investissements publics égale à sa contribution au produit national brut. Très rarement les pouvoirs publics consacrent ne fût-ce que la moitié de la participation de l'agriculture au PNB aux investissements dans son propre secteur. Bien qu'aucune loi économique n'impose que les parts soient égales, les investissements publics devraient être dirigés vers les projets ayant le bénéfice social le plus important. Suivre cette règle doublerait probablement les investissements agricoles si les projets pouvaient être préparés et gérés. Le goulot d'étranglement se trouve dans la préparation de projets agricoles solides.

Atteindre simplement ce niveau améliorerait de manière significative la balance des investissements du secteur public. Mais, comme dans le cas des prix du marché pour encourager les investissements privés, il est désirable d'aller un peu plus loin. A cause de son importance pour le bien-être des pauvres, la nourriture peut être traitée comme un bien de mérite particulier pour les objectifs d'investissements publics et estimée avec une faible prime au-dessus de son coût d'opportunité à long terme

à travers les importations ou les exportations. Attribuer une telle prime à la nourriture répond aussi au souci de sécurité alimentaire de la plupart des pays en exprimant leur volonté de payer un prix positif mais pas infini pour l'auto-suffisance alimentaire. Une prime de 10 pour cent est un point de départ convenable.

Les prix du marché des céréales alimentaires tendant, dans de nombreux pays, à être inférieurs à leurs coûts d'opportunité à long terme, la mise en œuvre de primes commerciales est probablement une question réservée à l'avenir. L'utilisation d'une prime dans les analyses avantages-coûts des investissements pourrait cependant débiter immédiatement. Pour l'analyse des investissements publics, les primes relatives par produit pourraient très bien être renversées: les biens inférieurs consommés principalement par les pauvres recevraient un crédit supplémentaire dans l'évaluation du projet alors que les produits de base préférés pourraient être évalués à leurs prix de marché (avec prime).

SUBVENTIONS ALIMENTAIRES FOCALISEES. Une politique des prix alimentaires qui fournit des incitations de prix positives aux agriculteurs par rapport au coût d'opportunité de la nourriture importée, quand elle est conjuguée avec une politique macro-économique de développement favorable, va augmenter progressivement les revenus des pauvres et peut leur permettre de pourvoir à leurs besoins fondamentaux. Le dilemme de la politique des prix alimentaires survient parce que les pauvres font tous les frais des réajustements à court terme nécessaires à la mise en œuvre de cette stratégie à long terme. L'expérience historique suggère qu'il est probable que seules les subventions alimentaires focalisées allègeront les fardeaux nutritionnels de ces réajustements. Les subventions sont essentielles parce que les pauvres n'ont pas les ressources leur permettant d'acheter des quantités suffisantes de nourriture sur le marché. La focalisation est indispensable parce que la Société n'a pas les moyens nécessaires pour subventionner la nourriture de la population toute entière. La plus grande partie de ce livre a été consacrée à la compréhension de l'efficacité probable de divers mécanismes de focalisation dans des circonstances du monde réel. Etant donné que la capacité des fonctionnaires à administrer un contrôle de fortune équitable dans la plus grande partie du monde en développement semble être douteuse, la majorité de l'analyse de la politique alimentaire implique une recherche de mécanismes plus efficaces d'auto-focalisation pour fournir de la nourriture aux pauvres.

Aucun mécanisme unique de focalisation ne semble adéquat à la tâche. Une certaine combinaison de mécanismes croisés se révélera probablement essentielle pour une focalisation et un contrôle des budgets des subventions alimentaires efficaces. Une approche est l'utilisation de magasins à prix équitables dans des endroits accessibles principalement

aux pauvres et la vente de produits qui ont une place importante dans les budgets des gens défavorisés mais pas dans ceux de la classe moyenne. Distribuer des coupons alimentaires qui ne soient valables que pour certains produits dans des magasins d'Etat particuliers peut en être une autre. Quels que soient les mécanismes spécifiques ou leur combinaison, seule une compréhension claire des caractéristiques de la consommation alimentaire chez les pauvres peut permettre une prévision de son efficacité probable.

UN DEBAT POLITIQUE CENTRE SUR LES PRIX ALIMENTAIRES. Tout au long de ce livre, l'accent a été mis sur le rôle central des prix alimentaires comme lien entre producteurs et consommateurs à court terme et comme déterminant significatif des décisions d'investissements qui relie le court terme au long terme. Une politique saine des prix ne résoudra pas à elle seule les problèmes de production alimentaire d'une Société. Les incitations de prix aggravent les problèmes de consommation à court terme. Cependant, la compréhension des aspects positifs et négatifs de la politique des prix alimentaires d'un pays éclaire la plupart des problèmes qui sont au cœur du débat de la politique alimentaire. Grâce à cette compréhension, les responsables politiques d'un Etat gagnent une position favorable pour examiner le processus de développement tout entier.

L'analyse de la politique alimentaire peut améliorer la qualité de ce débat en offrant les meilleures réponses possibles aux questions difficiles que les responsables politiques ont tous les droits de poser. De combien la production alimentaire augmentera-t-elle si les prix alimentaires croissent? Quand? Le secteur de commercialisation sera-t-il capable de manipuler les approvisionnements supplémentaires? Les négociants s'empareront-ils de tout le bénéfice? A quel point les consommateurs alimentaires seront-ils atteints? Comment peut-on les aider? Quelles sont les implications pour le budget? Pour la balance des paiements? Un analyste qui peut offrir des réponses honnêtes à ces questions a appris tout ce que ce livre a essayé d'enseigner, et plus.

Note Bibliographique

Les idées sur la manière d'éliminer la faim ne valent pas cher. Elles vont de schémas utopiques proposés par Frances Moore Lappé et Joseph Collins dans *Food First: Beyond the Myth of Scarcity*, édition révisée (New York: Ballantine, 1979), dans lequel les instincts de développement personnel des gens sont mis de côté dans l'intérêt d'une répartition plus équitable des richesses de la terre, au traitement Panglossien par Julian Simon dans *The Ultimate Resource* (Princeton, N.J.: Princeton

University Press, 1981), dont la dernière phrase conclut: «(la) ressource ultime est dans les personnes – des gens compétents, ardents et pleins d'espoir qui exerceront leur volonté et leur imagination pour leur propre bénéfice et donc, inévitablement, pour le bénéfice de nous tous» (page 348), et à la perspective carrément pessimiste, presque de jugement dernier, de Lester R. Brown, avec Erik P. Eckholm, *D'Abord le Pain* (Paris, Editions Economica, 1978), qui considère que l'économie alimentaire mondiale est à un tournant décisif de l'histoire du genre humain.

Les vues universitaires tendent à être plus équilibrées et plus prudentes et elles ne réussissent généralement pas à obtenir l'attention publique réservée aux traitements simplistes et alarmistes. Les problèmes complexes ne ressortent cependant pas de tels traitements et une brève révision de la recherche universitaire fournit les éléments d'une vision plus complexe de la solution au problème de la faim. Comme point de départ, une bibliographie très élaborée a été rassemblée par Nicole Ball, *World Hunger: A Guide to the Economic and Political Dimensions* (Santa Barbara, Cal.: ABC-Clio press, 1981), qui comprend plus de 3 000 entrées. Le commentaire de ce volume a un peu le goût de *Food First*, mais la collection massive de références est extrêmement utile à une grande variété de chercheurs.

Trois ouvrages relativement nouveaux offrent des perspectives sur le rôle du commerce agricole. Jimmie Hillman et autres, *International Trade and Agriculture: Theory and Policy* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1979) et *Speaking of Trade: Its effect on Agriculture* par le Service de Vulgarisation de l'Université du Minnesota, Special Report no.72 (St. Paul, 1978), fournit un mélange intéressant de théorie et de politique commerciale agricole considérées principalement du point de vue des Etats-Unis. T.K. Warley, *Agriculture in an Interdependent World: U.S. and Canadian Perspectives* (Washington, D.C.: National Planning Association, 1977), offre un sens clair de l'interdépendance entre les partenaires commerciaux Est-Ouest et Nord-Sud. Un article par G. Edward Schuh, «The New Macroeconomics of Agriculture,» A/D/C Reprint no.29 (New York: Agricultural Development Council, 1977), présente une récapitulation succincte des problèmes de productivité agricole aux Etats-Unis pendant les années 1970, leurs répercussions macro-économiques pour les Etats-Unis et leurs implications commerciales pour le reste du monde. Un article similaire passe en revue la politique alimentaire orientée vers les incitations adoptée en Chine à la fin des années 1970 et examine les répercussions commerciales potentielles pour le marché mondial des céréales: C. Peter Timmer, «China and the World Food System,» dans Ray A. Goldberg, éditeur, *Research in Domestic and International Agribusiness*, Vol. 2 (Greenwich, Conn.: JAI Press, 1981), pages 75-118.

La possibilité d'arrangements internationaux pour améliorer la stabilité des prix des produits de base dépend de manière significative de la structure des marchés spécifiques des produits. L'économie mondiale du riz est résumée dans Walter P. Falcon et Erik A. Monke, «International Trade in Rice,» *Food Research Institute Studies*, vol. 17, no.3 (1979-80), et l'économie mondiale du blé dans International Maize and Wheat Improvement Center (CIMMYT), *World Wheat Facts and Trends* (Mexico City, 1981). Les stocks régulateurs sont évalués dans Shlomo Reutlinger, «Evaluating Wheat Buffer Stocks,» *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 58, no.1 (février 1976), et des conclusions bien différentes dans Anne E. Peck, «Implications of Private Storage of Grains for Buffer Stocks Schemes to Stabilize Prices,» *Food Research Institute Studies*, vol. 16, no.3 (1977-78). Une proposition de constituer des stocks régulateurs intérieurs pour améliorer la sécurité alimentaire se trouve dans le Conseil Mondial Alimentaire des Nations-Unies, *World Food Security and Market Stability: A Developing Country-Owned Reserve* (Rome, mars 1982). Des doutes sérieux sur l'intérêt économique ou la faisabilité de stocks régulateurs internationaux (par opposition aux stocks régulateurs intérieurs) sont soulevés en termes à la fois descriptifs et mathématiques dans David M.G. Newbery et Joseph E. Stiglitz, *The Theory of Commodity Price Stabilization: A Study in the Economics of Risk* (Oxford: Clarendon Press, 1981).

L'impact macro-économique de l'aide alimentaire, son potentiel de création d'un capital humain et son rôle dans la politique alimentaire nationale globale sont discutés dans Gordon O. Nelson et autres, *Food Aid and Development* (New York: Agricultural Development Council, 1981). Bien que l'aide alimentaire ait souvent eu des conséquences négatives sur le développement agricole et en fin de compte, sur la capacité d'un pays à nourrir ses propres citoyens, celle qui est associée à un projet, surtout quand elle est gérée par des agences privées d'aide volontaire comme l'OXFAM, est sensée obtenir de bien meilleurs résultats. Cependant, une très vigoureuse condamnation des résultats de cette forme d'aide alimentaire quant à sa contribution au développement est faite par Tony Jackson avec Deborah Eade, *Against the Grain: The Dilemma of Project Food Aid* (Oxford: Oxfam, 1982).

Le livre par Alberto Valdés, éditeur, *Food Security for Developing Countries* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1981), traite des éléments d'instabilité dans leurs répercussions sur la sécurité alimentaire intérieure. Ce volume contient une discussion de l'utilisation de fonds régulateurs pour aider les importateurs alimentaires par Louis M. Goreux, «Compensatory Finance for Fluctuations in the Cost of Cereal Imports,» ainsi qu'un article par Alberto Valdés et Panos Konandreas, «Assessing Food Insecurity,» qui contient les données décrites dans le tableau 6.1. L'utilisation des marchés à terme par les pays importateurs est analysée

par Anne E. Peck, «Futures Markets, Food Imports and Food Security,» AGREP Division Working Paper no.43 (Washington, D.C.: Banque Mondiale, septembre 1982).

La littérature sur les besoins fondamentaux s'est développée rapidement dans la vague des crises alimentaires et pétrolières du milieu des années 1970. A cette époque, une croissance soutenue semblait être impossible; une grande attention était consacrée à la recherche de nouvelles stratégies pour soulager la misère des pauvres dans le contexte d'une économie stagnante. Le résultat le plus éloquent de ce corps de réflexions est Paul Streeten et autres, *First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries* (New York: Oxford University Press, 1982).