



La Banque Mondiale

Les solutions au problème de la faim résident dans la compréhension du système alimentaire, depuis la production des denrées agricoles et leur transformation en produits alimentaires jusqu'à leur commercialisation destinée à satisfaire les besoins nutritionnels, ainsi que les besoins sociaux et culturels des consommateurs. Cet ouvrage décrit le fonctionnement du système alimentaire dans différents environnements et il étudie les interventions politiques susceptibles de faciliter l'accès à la nourriture de ceux qui ont faim.

L'analyse présentée dans ce livre a trois composantes: le comportement des consommateurs de produits alimentaires et des ménages producteurs, les effets des forces macro-économiques sur le fonctionnement du système alimentaire, et le rôle des marchés nationaux et internationaux, les problèmes micro-économiques des ménages étant liés aux problèmes de la politique macro-économique. Ce livre est original dans la mesure où il relie des questions de production et de consommation alimentaire, insiste sur le rôle des marchés et de la commercialisation, et analyse le problème de la faim dans un contexte macro-économique.

C. PETER TIMMER est professeur d'agriculture et de commerce à Harvard University Graduate School of Business Administration. **WALTER P. FALCON** est professeur de politique agricole internationale et directeur de l'Institut de la Recherche Alimentaire à Stanford University; et **SCOTT R. PEARSON** est professeur associé du même Institut. En outre, ces auteurs ont été consultants auprès de la Banque Mondiale.

Autres publications de la Banque Mondiale aux Editions Economica:
W.C. Baum et S.M. Tolbert, *Investir dans le développement*; J. Price Gittinger, *Analyse économique des projets agricoles*; G.M. Meier et D. Seers, *Les pionniers du développement*; G. Psacharopoulos et M. Woodhall, *L'éducation pour le développement*.

C. Peter Timmer
Walter P. Falcon
Scott R. Pearson

ANALYSE DE LA POLITIQUE ALIMENTAIRE

C. Peter Timmer

ANALYSE

Walter P. Falcon

DE LA POLITIQUE

Scott R. Pearson

ALIMENTAIRE

A WORLD BANK PUBLICATION



ECONOMICA

L'ANALYSE
DE LA
POLITIQUE
ALIMENTAIRE

ANALYSE DE LA POLITIQUE ALIMENTAIRE

*C. Peter Timmer
Walter P. Falcon
Scott R. Pearson*

Table des Matières

© 1986 par la Banque Internationale
pour la Reconstruction et le Développement / Banque Mondiale
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Version originale publiée en 1983 par The Johns Hopkins University Press,
sous le titre: Food Policy Analysis.

Texte traduit de l'anglais par Antoinette Nahmias

Les vues et les interprétations de cet ouvrage sont celles
des auteurs et ne doivent pas être attribuées
à la Banque Mondiale, aux organisations qui lui sont affiliées
ou à qui que ce soit agissant en son nom.

Figures par Pensri Kimpitak
Couverture dessinée par Joyce Eisen

La Bibliothèque du Congrès (Etats-Unis) a catalogué l'édition anglaise comme suit:

Timmer, C. Peter
Food policy analysis

«Published for the World Bank.»

Bibliography: p.
Includes index.

1. Food supply -- Government policy. 2. Underdeveloped areas --
Food supply -- Government policy. I. Falcon, Walter P., 1936 --
II. Pearson, Scott R. III. Title.
HD9000.6.T48 1983 338.1'9 83-4389

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Note du Traducteur | VII |
| Préface | IX |
| 1. Introduction à l'Analyse de la Politique Alimentaire | 3 |
| Le Problème Alimentaire Global | 4 |
| Le Côté Humain du Problème de la Faim | 6 |
| La Politique Alimentaire | 11 |
| Note Bibliographique | 20 |
| 2. L'Analyse de la Consommation Alimentaire et de la Nutrition | 23 |
| Comprendre le Problème de la Faim | 23 |
| L'Analyse de la Consommation Alimentaire | 43 |
| L'Utilisation des Paramètres de la Consommation | 73 |
| Note Bibliographique | 90 |
| 3. L'Analyse des Systèmes de Production Alimentaire | 94 |
| Comprendre les Problèmes de Production Alimentaire | 96 |
| L'Analyse de la Production Alimentaire | 112 |
| Comprendre les Systèmes de Cultures | 134 |
| La Formation d'une Stratégie de Production | 174 |
| Note Bibliographique | 181 |
| 4. Fonctions de Commercialisation, Marchés et Formation des Prix Alimentaires | 185 |
| Les Problèmes de Commercialisation | 186 |
| Comprendre le Système de Commercialisation | 202 |
| Les Marchés Intérieurs et la Politique des Prix | 231 |
| Note Bibliographique | 260 |
| 5. Les Politiques Macro-Economiques et le Système Alimentaire | 264 |
| La Macro-Economie et les Macro-Politiques | 268 |
| Les Macro-Prix et le Secteur Alimentaire | 281 |

| | |
|------------------------------------------------------------|------------|
| Les Termes de l'Echange Rural-Urbain | 303 |
| Note Bibliographique | 314 |
| 6. La Macro-Politique Alimentaire | 319 |
| La Perspective de Macro-Politique Alimentaire | 321 |
| La Gestion d'une Politique Alimentaire | 331 |
| Une Politique Alimentaire Efficace: Leçons et Perspectives | 349 |
| Note Bibliographique | 361 |

Note du Traducteur

Le traducteur, conscient des imperfections de son travail, prie le lecteur de ne pas trop lui en tenir rigueur. Qu'il plaigne plutôt le « traduttore » de l'adage, souvent « traditore » malgré lui, condamné de surcroît à choisir sa victime entre la fidélité due au texte américain et le souci d'une rédaction française au moins correcte sinon élégante. La nature de l'ouvrage portait à protéger surtout la rédaction littérale de la pensée des auteurs.

Quelques termes étaient particulièrement difficiles à traduire de manière concise mais fidèle. Leur traduction a été introduite dans le texte accompagnée de quelques mots d'explication lors de leur première utilisation. Cela dit dans l'espoir d'inciter le lecteur à l'indulgence.

Préface

La politique alimentaire sera une préoccupation dominante dans le cadre des efforts de développement des deux prochaines décennies au moins. Les gouvernements essaient d'affronter leurs problèmes alimentaires, et pour cela, ils ont besoin d'une bonne analyse, donc de bons analystes. Ce livre tente de montrer que les problèmes alimentaires sont englobés dans ceux plus généraux du développement économique et que résoudre le problème de la faim est une tâche complexe qui implique une vue à long terme de l'évolution des systèmes alimentaires dans des environnements politiques différents. Notre but est d'établir un sens de cette vision pour le lecteur.

Le livre décrit les instruments et les cadres analytiques qui permettent d'effectuer les études sectorielles qui constituent le fondement d'une politique alimentaire intérieure cohérente. La représentation du système aussi bien que les démarches nécessaires à sa compréhension ont fermenté dans nos esprits pendant ces quelques dernières années, en partie parce que nous avons fait l'étude de politiques alimentaires dans différentes situations, en partie parce que nous avons essayé de l'enseigner à un auditoire diversifié. En vérité, sous plusieurs aspects, ce livre est né des joies et des frustrations d'enseigner l'analyse de la politique alimentaire à des groupes d'étudiants divers et éparpillés à travers le monde.

Les étudiants ont fourni la motivation majeure de la rédaction de ce livre ainsi qu'une image complexe et composite d'un auditoire, pour nous, idéal. Nos cours sur l'analyse de la politique alimentaire ont été suivis par des étudiants d'origine et de formation très variées. Les étudiants en Economie, aussi bien que dans les disciplines connexes: Economie Agricole, Développement Economique, Histoire de l'Economie, sont intéressés par l'application de la théorie et des instruments économiques à des situations de la vie réelle. La nature du sujet – les problèmes de l'alimentation et de l'agriculture – attire aussi un éventail de spécialistes, allant des professionnels de la Santé Publique à ceux des Sciences Politiques, qui trouvent que certaines parties de cette approche s'appliquent à leur propre discipline. Les fonctionnaires des pays en développement ont enrichi les cours de leur expérience et de leur compétence d'hommes de terrain. Ce qui attire tous ces élèves, ainsi que quelques planificateurs urbains et une poignée d'étudiants en Histoire de l'Art et en Théologie, est le désir de mieux comprendre les problèmes mondiaux, et en particulier, ceux immédiats et urgents de la pauvreté et de la faim.

Une fois qu'est né l'espoir de résoudre des problèmes de cette ampleur, il devient difficile de restreindre le champ d'investigation. La tentation est grande (et les pressions exercées aussi), de tenir compte de tous les facteurs pertinents – sociologiques, politiques, anthropologiques, démographiques, économiques, historiques, biologiques et médicaux – de manière à ne rien oublier. Il est particulièrement difficile de parler des problèmes de la misère et de la faim sans inclure les innombrables facteurs politiques qui influencent les choix fondamentaux d'une Société, choix dont résulte, dans de nombreux pays, l'existence de larges classes de personnes démunies.

Il était hors de la portée de ce livre de structurer de façon systématique les débouchés de la politique alimentaire. Les centres d'intérêt de groupes variés peuvent aller de l'étude des factions rivales dans une bureaucratie jusqu'à celle de révolutionnaires essayant de renverser un gouvernement. Le rappel aux étudiants qu'un cours de politique alimentaire n'est pas un cours en «Révolution» fait apparaître des sourires entendus sur la figure des élèves étrangers qui ne sont que trop conscients du rôle crucial de la politique et des limitations des changements très graduels conçus pour réduire la faim dans un contexte politique particulier. Les facteurs politiques, cependant, ne dominent pas nécessairement l'établissement de politiques alimentaires efficaces. Par exemple, trois pays d'Asie dont il est fait mention dans ce livre – la Chine, l'Indonésie et le Sri Lanka – ont des climats politiques complètement différents; pourtant, dans chacun d'eux, quelques personnes du gouvernement et du milieu universitaire sont sincèrement engagées dans la recherche d'une solution aux problèmes pressants de la faim et de la pauvreté dans leur Société. Il y a des groupes semblables dans presque tous les pays. Dans de nombreuses nations, ils ne forment pas une masse critique ou ils n'ont pas suffisamment accès au pouvoir politique pour avoir une influence sur les affaires publiques.

La confiance nécessaire à la réalisation de cet ouvrage est née de l'expérience vécue avec ces quelques personnes dévouées et avec des étudiants du monde entier, profondément concernés par les problèmes alimentaires dans leur Société; ils suivent notre cours, comparent les modèles simples à leurs propres expériences, et s'en vont, disent-ils, avec une meilleure compréhension des forces complexes qui agissent dans leur pays. Ce livre se concentre sur l'analyse, ses possibilités et ses limites, dans le but d'améliorer la politique alimentaire. L'analyse a un rôle important dans la conception politique, mais elle ne peut pas résoudre tous les problèmes qui entrent dans son champ de vision et d'appréhension. Sa contribution la plus utile est le processus analytique lui-même: réfléchir avec prudence à des problèmes complexes dans un cadre cohérent.

Ainsi, c'est avec cette approche modeste et limitée – construire un cadre de réflexion utilisant la théorie et les instruments économiques et l'appliquer aux problèmes de la faim et de la pauvreté – que nous nous sommes mis en 1979 à écrire un livre qui expliquerait comment analyser les politiques alimentaires. La tâche la plus difficile – qui nous a tourmentés pendant trois ans – était d'identifier l'auditoire que nous voulions atteindre.

Qui est cet «analyste de la politique alimentaire», figure si prédominante du livre? Au sens strict, l'analyste de la politique alimentaire est un membre du personnel d'un ministère de l'alimentation, tel que «l'Agence Indonésienne de Logistique Alimentaire» (BULOG). Les trois auteurs donnent un cours de trois semaines au personnel du BULOG, dont la plupart des membres retournent dans des centres provinciaux où la défense des «prix-planchers» pour les fermiers et des «prix-plafonds» pour les consommateurs a un caractère immédiat très réel. Ces personnes sont impliquées dans la gestion au jour le jour d'une politique alimentaire. Dans les centres les plus importants et dans la capitale, le personnel du BULOG contribue directement à la conception de la politique; cette responsabilité est partagée avec les membres du personnel de «l'Agence de Planification Nationale Indonésienne», des Ministères de l'Agriculture et des Finances, et de la Banque Centrale.

Mais dans un sens plus large, l'analyste peut être n'importe lequel de nos étudiants. Dans l'auditoire se trouvent des participants qui, un jour, se disperseront autour du monde pour composer le personnel des Ministères de l'Agriculture, des organismes de planification, des agences d'aide bilatérales, des organisations volontaires internationales, des fondations, des instituts de recherche, de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International. Dans de nombreux pays, les anciens étudiants enseignent dans les collèges et les universités où, à leur tour, ils forment des élèves qui occuperont des postes au gouvernement ou des positions tout aussi variées. Certains participants de ce groupe diversifié intègrent des organisations internationales qui assistent les pays pauvres dans leur développement.

La diversité de notre audience nous a encouragés à utiliser une approche peu conventionnelle (certains de nos collègues diront peut-être curieuse) dans la rédaction de ce livre. Ne sont présentées que peu de techniques économétriques et pratiquement aucune recette à suivre assurant le succès. Le livre se fie plutôt à des modèles simples pour organiser la complexité d'un système alimentaire interdépendant et pour développer une méthode de réflexion sur l'alimentation et l'agriculture, et sur la pauvreté et la faim qui leur sont associées, méthode qui facilitera la solution de ces problèmes.

Selon les critères de la profession économique, les techniques analytiques paraissent trop simples. Mais le but du livre n'est pas de former des

spécialistes. L'objectif de cet ouvrage est de faire s'arrêter les analystes de la politique alimentaire et de les faire réfléchir à ce qui se passe et aux forces qui dirigent le système. L'analyste est encouragé à commencer par quelques calculs préliminaires et approximatifs; ensuite, si l'analyse semble donner des résultats encourageants, il poursuivra le sujet avec des techniques plus sophistiquées. Le livre devrait aider les analystes politiques à savoir quand les compétences d'un spécialiste – un économiste pour analyser des données sur la formation des prix ou pour faire des études avantages-coûts, un diététicien ou un spécialiste des sciences agricoles – peuvent être utilisées de manière efficace dans le traitement des problèmes du moment.

Le thème essentiel du livre est formé de quatre courants de l'analyse de la politique de développement, indépendants entre eux, utilisés comme approches aux problèmes de la pauvreté et de la faim: la production agricole et le développement rural, la consommation alimentaire et la nutrition, la macro-politique (politique générale) et la planification, et l'avantage comparatif du commerce international. Nous avons tenté d'incorporer les quatre approches dans un «Cadre de Macro-Politique Alimentaire» qui, spécifiquement, cherche à concilier les compromis à court terme entre producteurs et consommateurs dans un contexte d'échanges internationaux efficaces et sûrs et d'un environnement macro-économique sain.

Nous nous devons d'adresser divers remerciements spécifiques. Quatre institutions ont joué des rôles importants en fournissant des ressources pour la rédaction et la révision de ce livre. La Banque Mondiale apporta aussi bien une aide financière que des encouragements sur la matière du livre (nous décourageant également quand cela était nécessaire), bien qu'il ne soit pas clair que Graham Donaldson, Chef de la Division d'Economie et de Politique du Département de Développement Agricole et Rural, obtint ce qu'il pensait recevoir lors de nos premières conversations. BULOG fournit un laboratoire pour nos idées théoriques et notre approche pédagogique. Il est juste de dire que, sans les sessions d'enseignement si généreusement subventionnées par les Généraux Bustanil Arifin et Sukriya Atmadja (respectivement Président et Vice-Président du BULOG) et sans les conseils intellectuels et stratégiques de feu le Docteur Sidik Moelyono, Chef du Personnel Spécialisé, ce livre ne ressemblerait en rien à ce qu'il est et, probablement, n'existerait même pas. L'Institut de Recherche Alimentaire (Food Research Institute) à l'Université de Stanford ainsi que la Division de Recherche de l'École de Gestion d'Affaires de l'Université de Harvard (Division of Research at the Harvard Business School) ont fourni des ressources et surtout du temps qui a permis aux co-auteurs de réfléchir aux différents problèmes et de rédiger leurs idées.

Notre dette intellectuelle est naturellement importante et les bibliographies annotées à la fin de chaque chapitre contiennent de vastes références à de nombreux autres travaux qui ont été cruciaux dans le développement des idées de cet ouvrage. Nous avons également contracté des dettes plus particulières, car nos collègues ont lu et étudié nos avant-projets, sont intervenus et nous ont forcés à trouver des réponses appropriées. Bruce Johnston, Bill Jones et Tim Josling ont joué ce rôle à Stanford, comme l'ont fait David Cole, Malcolm Gillis, Ray Goldberg, Kathy Hartford, Michael Reich et Rob Schwartz à Harvard. Des remerciements spéciaux vont à Nick Eberstadt qui a lu les projets successifs et les a saignés à coups de crayon rouge. Nous devons à Nick notre compréhension de la difficulté d'atteindre les gens très démunis dans les milieux tant urbains que ruraux.

La Banque Mondiale sollicita une série de révisions extérieures avant de décider du sort de ce manuscrit. Après avoir médité sur les commentaires étendus de ces critiques, leur sagesse et leur bon sens nous pénétrèrent et nous espérons que leurs auteurs reconnaîtront tous leur contribution personnelle bien qu'anonyme à un livre amélioré et plus efficace. D'autres aussi à la Banque ont formulé des critiques sur des sujets spécifiques. John Cleave, Jim Goering, Cliff Lewis, Gerald O'Mara et Pasquale Scandizzo ont tous mérité d'être remerciés pour avoir été disposés à venir à bout d'un manuscrit de dix centimètres d'épaisseur pendant leur temps «libre».

Enfin, ce livre est vraiment le résultat des capacités d'organisation et de correction de Carol Timmer et de son habileté à jongler avec six cents pages de manuscrit, non seulement dans sa tête, mais aussi devant un ordinateur peu pratique. Il y a une limite délicate entre l'amélioration de la manière dont matière est présentée et la substance elle-même. Cette frontière n'a jamais dérangé Carol; elle l'a simplement traversée à volonté dans les deux sens comme si elle avait l'immunité diplomatique. Elle affirme qu'elle ne se sentirait pas à l'aise si elle était nommée co-auteur, mais nous pensons tous les trois que sa présence a considérablement amélioré la qualité de ce livre.

C. PETER TIMMER
WALTER P. FALCON
SCOTT R. PEARSON

Juin 1983