

DOCUMENT DE TRAVAIL No. 01/F

**SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET
DÉVELOPPEMENT AGRICOLE EN
AFRIQUE SUBSAHARIENNE**

**Dossier pour l'accroissement
des soutiens publics**



DOCUMENT DE CADRAGE

Préparé par :

**Jean-Marc Boussard
Benoît Daviron
Françoise Gérard
Tancrede Voituriez**

**Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
(CIRAD)**

**BUREAU SOUS-REGIONAL POUR L'AFRIQUE DE L'EST ET AUSTRALE
ORGANISATION DES NATIONS-UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE**

Rome, 2006

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au status juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

The views expressed in this document are those of the authors, and do not necessarily reflect those of FAO, NEPAD or the Government of France. They are not intended to serve as an official policy statement. Their intention is to enhance understanding and spark debate on key policy issues.

Tous droits réservés. Les informations ci-après peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au Chef du Service des publications et du multimédia, Division de l'information, FAO, Via delle Terme di Caracalla, 00100 Rome Italie, ou par courrier électronique, à copyright@fao.org.

REMERCIEMENTS

Ce document a été préparé par des économistes du CIRAD à la demande de la FAO mais d'autres personnes y ont également contribué sous forme de conseil, de commentaires et de travail éditorial. Au sein de la FAO, les personnes suivantes méritent particulièrement d'être remerciées :

- Mafa Chipeta, Directeur, Division de l'assistance aux politiques, Rome
- Weldeghaber Kidane, Fonctionnaire Principal (Politiques agricoles), Service de la coordination des politiques, Rome
- Materne Maetz, Fonctionnaire principal chargé du soutien aux politiques agricoles, Service du soutien aux politiques agricoles, Rome
- Philippe Dardel, Consultant FAO, Sous-division de l'assistance aux politiques agricoles, Harare
- Mulat Demeke, Consultant FAO, Sous-division de l'assistance aux politiques agricoles, Harare
- Abubakr Mohamed, Consultant FAO, Sous-division de l'assistance aux politiques agricoles, Harare
- Madhy Bamba, Chef, Unité de l'assistance aux politiques, Accra

La plupart de ces personnes ont également contribué à l'atelier régional intitulé *Agricultural Development and Food Security in Sub-Saharan Africa: Building a Case for More Public Support*, organisé à Nairobi, au Kenya, des 14 aux 16 Septembre 2005, au cours duquel une version préliminaire de cette étude a été présentée et discutée. Les contributions des participants à l'atelier, parmi lesquels de hauts responsables politiques de différents états Africains, des consultants et le Secrétariat du NEPAD, ont été particulièrement appréciées.

Le travail éditorial a été réalisé par Mme A. Wright. Toutefois, ces remerciements ne seraient pas complets si n'étaient mentionnées les contributions de Mmes T. Gutuza et P. Bukhwele, de l'Unité d'assistance aux politiques de la FAO à Harare, pour leur appui en terme de secrétariat et d'administration.

Enfin, cette étude a été réalisée et publiée, et l'atelier a été organisé avec le soutien technique et financier du Ministère des affaires étrangères de la France.

AVANT-PROPOS

Dans certains cas la plupart des Gouvernements Africains ont taxé les agriculteurs et subventionné les consommateurs urbains tout en faisant bien peu en ce qui concerne la politique et l'investissement en faveur du secteur rural. Le pourcentage d'investissement du PIB dans la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne (ASS) était bien en deçà des pourcentages atteints en Amérique latine et en Asie. De même que le secteur de l'investissement privé dans le domaine de l'agriculture a été réduit par une combinaison à la fois de capacité financière, de manque de sécurité, de services financiers et de cadre réglementaire.

Cependant, l'Afrique a besoin d'investir davantage et d'encourager l'augmentation des investissements dans le secteur privé – à la fois au niveau national et international – pour assurer la croissance économique fondée sur l'agriculture et la soutenir. Ce concept semble avoir été compris par les Gouvernements africains quand les chefs d'États et de Gouvernements ont, en approuvant le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) à leur Sommet à Maputo en 2003, se sont engagés à augmenter les allocations de ressources jusqu' à 10 pour cent du budget national d'ici 2008. Dans ce contexte, l'Unité de l'assistance aux politiques (SAFP), le Bureau sous régional de la FAO pour l'Afrique orientale et l'Afrique du sud le bureau sous-régional de la FAO pour l'Afrique de l'Est et australe (SAFR) en collaboration avec Service de soutien aux politiques agricoles (TCAS) à la Division de l'assistance aux politiques (TCA) se sont engagés en 2004 dans une étude pour analyser le statut de la sécurité alimentaire et du développement agricole.

La mise en oeuvre de l'engagement de Maputo concernant l'augmentation budgétaire est toutefois difficile en raison des contraintes des régions en matière de ressources face à des défis intimidants, surtout dans les secteurs du service public. L'un des principaux buts de l'étude était donc de fournir des objectifs rationnels selon lesquels l'agriculture devrait être soutenue dans le contexte africain.

L'étude comporte quatre éléments: (a) la préparation de 10 études de pays concernant l'Afrique centrale, orientale, occidentale et australe; (b) la préparation d'un document de cadrage qui prend en examen les problèmes conceptuels, les paradigmes du développement et la priorité de l'agriculture, l'examen des leçons appropriées de la part des pays développés et en développement qui ont éliminé avec succès l'insécurité alimentaire, (c) l'organisation d'atelier à haut niveau pour discuter des résultats de l'étude et (d) la préparation d'un rapport fondé sur les points ci-dessus de même qu'un important bureau de recherche dirigé par des fonctionnaires principaux de la FAO. Le document représente le Document de cadrage qui essaie de fournir le soutien conceptuel et empirique de l'étude globale.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	iii
AVANT-PROPOS	iv
SOMMAIRE	v
LISTE DES SCHÉMAS	vi
LISTE DES TABLEAUX	vii
PRINCIPAUX ACRONYMES	viii
PRINCIPAUX RÉSULTATS	ix
Chapitre 1: La Sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne : une introduction	1
1.1 La sécurité alimentaire s'est-elle récemment dégradée en Afrique Subsaharienne ?.....	3
1.2 La sécurité alimentaire en Afrique : 10 faits stylisés	6
1.2.1 <i>La disponibilité alimentaire au niveau national</i>	8
1.2.2 <i>La disponibilité alimentaire au niveau des ménages</i>	10
1.3 Expliquer l'insécurité alimentaire par les difficultés d'accès.....	15
1.4 Comment lutter contre l'insécurité alimentaire ?	19
Chapitre 2: L'Aide alimentaire, contrainte ou opportunité de développement?	21
2.1 L'impact théorique de l'aide alimentaire	21
2.1.1 <i>L'effet prix</i>	22
2.1.2 <i>L'effet revenu</i>	24
2.1.3 <i>L'effet de substitution</i>	24
2.1.4 <i>L'effet du prix des facteurs</i>	24
2.1.5 <i>L'effet gestion de risque</i>	25
2.2 Eléments empiriques	26
2.2.1 <i>Résultats généraux</i>	27
2.2.2 <i>Cibler l'aide est essentiel</i>	27
2.2.3 <i>Un impact ambigu sur le développement</i>	28
2.2.4 <i>L'aide alimentaire comme subvention aux infrastructures</i>	28
2.2.5 <i>Le coût de l'aide alimentaire pour les pays récipiendaires n'ait pas clair</i>	28
2.3 En conclusion	29
Chapitre 3: Comment expliquer les échecs des politiques de développement	30
3.1 Les dilemmes du développement.....	30
3.1.1 <i>Encourager l'agriculture ou l'industrie ?</i>	30
3.1.2 <i>Encourager la production destinée au marché intérieur ou à l'exportation</i>	32
3.1.3 <i>Petites exploitations familiales ou grandes exploitations commerciales ?</i>	33
3.1.4 <i>Des exploitations agricoles intensives ou extensives ?</i>	35
3.1.5 <i>Nécessité d'une politique flexible</i>	36
3.2 Une rapide revue historique des théories du développement.....	37
3.2.1 <i>Les industries industrialisantes</i>	38
3.2.2 <i>Les théories du développement basé sur l'agriculture</i>	39
3.2.3 <i>Substitution aux importations et projets de développement</i>	42
3.2.4 <i>L'approche libérale</i>	42
3.3 Conclusion	45
Chapitre 4: Pourquoi l'agriculture a-t-elle souvent été négligée ?	46
4.1 Le biais politique contre le secteur agricole.....	46
4.2 Le biais budgétaire contre le secteur agricole	47
4.3 Le biais du marché contre l'agriculture	50

4.4	En conclusion	53
Chapitre 5: Quelques succès en matière de lutte contre l'insécurité alimentaire		55
5.1	L'Europe et le Plan Marshall (1947-1951)	55
5.1.1	<i>L'Europe après le seconde Guerre Mondiale</i>	55
5.1.2	<i>Le plan Marshall</i>	56
5.1.3	<i>Le cas du Japon</i>	57
5.2	L'expérience du Sud-Est Asiatique	58
5.2.1	<i>Stratégie de développement, politique commerciale et rôle de l'état</i>	58
5.2.2	<i>Le rôle clé des politiques rurales : fourniture de l'infrastructure et régulation des marchés</i>	60
5.2.3	<i>Les leçons du Miracle économique</i>	62
5.3	L'expérience latino-américaine.....	63
5.3.1	<i>Performances du secteur agricole avant et après la réforme</i>	67
5.3.2	<i>En résumé</i>	69
Chapitre 6: Assurer la sécurité alimentaire par la croissance de la productivité du travail et de la demande solvable.....		74
6.1	Le rôle central du capital par actif	74
6.1.1	<i>Le capital par actif et la croissance économique</i>	74
6.1.2	<i>Le cas de l'agriculture : qu'est-ce que le capital agricole ?</i>	76
6.2	La croissance de la productivité du travail ne suffit pas toujours: accroître la sphère d'influence des marchés.....	79
6.3	Solutions politiques pour sortir du cercle vicieux liant la faiblesse de la productivité et l'étroussure du marché	82
Conclusion.....		85
Bibliographie		89

LISTE DES SCHÉMA

Schéma 1.1	Nombre de cas d'aide alimentaire d'urgence, Afrique, 1982-2001	3
Schéma 1.2	Population souffrant de malnutrition (% de la population totale)	4
Schéma 1.3	Production par tête et flux d'aide alimentaire en Afrique Subsaharienne	4
Schéma 1.4	Evolution à long terme de la disponibilité en céréales en Afrique saharienne – Production, consommation, importations et aide alimentaire; Céréales, sauf bière, 1961-2001.....	6
Schéma 1.5	Disponibilité pour quelques pays sélectionnés (en Kcal/hab/jour).....	8
Schéma 1.6	Disponibilité pour quelques pays sélectionnés (en Kcal/hab/jour) – suite	9
Schéma 1.7	Disponibilité annuelle en produits alimentaires, commerce extérieur et aide alimentaire – Ghana - (kcal per capita)	11
Schéma 1.8	Insécurité alimentaire et pauvreté dans les pays en développement et les pays en transition (65 pays)	15
Schéma 1.9	Vulnérabilité et sources du revenu, Sénégal, 2003.....	16
Schéma 3.1	Pourcentage de la population active agricole en fonction du PNB par habitant de 133 pays en 1990 (chaque point représente un pays)	37
Schéma 3.2	Quelques estimations de l'indice des prix réels des matières premières depuis la fin du XIXème siècle	39
Schéma 4.1	Dépenses publiques dans l'agriculture, en % du PIB agricole	48
Schéma 4.2	Evolution comparée de l'indice du prix de détail des tomates et de l'indice des prix des voitures dans les grandes villes américaines.....	52
Schéma 5.1	PNB par tête de quelques pays européens, 1900-2001	57
Schéma 5.2	La Production de riz, maïs et manioc en Indonésie (1961-1996)	61

Schéma 6.1	Les Relations historiques entre production par actif et niveau de capital par actif : Log de la production par actif comme.....	75
Schéma 6.2	Productivité des céréales au Mali (1980-2001).....	80
Schéma 6.3	Prix des céréales déflaté par l'indice des prix des importations (1985=100)..	81

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1.1:	Le cas du Burkina Faso.....	13
Encadré 1.2:	10 faits stylisés sur l'insécurité alimentaire en Afrique Subsaharienne	18
Encadré 3.1:	Les politiques économiques contrastées de la GrandeBretagne, la France et l'Allemagne	31
Encadré 3.2 :	Complémentarité entre les cultures alimentaires et d'exportation : le cas du coton en Afrique de l'Ouest.....	33
Encadré 3.3:	Le développement historique des réseaux post-récoltes en Europe.....	35
Encadré 3.4:	L'analyse du prix du travail par Malthus et les économistes modernes.....	40
Encadré 3.5:	La stratégie de substitution aux importation et son dénouement.....	43
Encadré 4.1:	Les politiques alimentaires et nutritionnelles avant les ajustements structurels.....	47
Encadré 4.2:	La fourniture de bien publics agricoles contribue à la croissance	50
Encadré 4.3:	Prix mensuels du mil, du sorgho et du maïs à Sikasso, Mali, avril 1989-Mai1998	54
Encadré 5.1:	Le programme national brésilien d'appui à l'agriculture familiale (PRONAF)..	68
Encadré 5.2:	Le développement d'un modèle de production intensif en capital au Mato Grosso (Brésil).....	69
Encadré 5.3:	Succès de l'agriculture africaine.....	72

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1 :	Part de l'offre extérieure dans les calories disponibles et disponibilités totale..	12
Tableau 1.2:	Source des revenus réel en % par quintile (Inde)	17
Tableau 2.1:	Impact potentiel de l'aide alimentaire sur les marchés de produits et de facteurs.....	26
Tableau 2.2:	Impact observé de l'aide alimentaire.....	27
Tableau 4.1:	Composition des dépenses publiques (%)	48
Tableau 5.1:	Résumé des modèles de politiques en Amérique Centrale, circa 1994.....	65-66
Tableau 5.2:	Caractérisation des modèles de politique, 1960-1995.....	67
Tableau 5.3:	Les canaux de la sécurité alimentaire, l'expérience des pays	71
Tableau 5.4:	Surmonter les défaillances de marché et de gouvernement	72

PRINCIPAUX ACRONYMES

ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
APE	Accord de partenariat économique
ASS	Afrique subsaharienne
FMI	Fonds Monétaire International
IFPRI	International Food Policy Research Institute
NEPAD	New Economic Partnership for African Development
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
PAM	Programme Alimentaire Mondiale
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PMA	Pays moins avancé
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
TNP	Taux nominal de protection
UA	Union Africaine
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire d'Afrique de l'Ouest

PRINCIPAUX RÉSULTATS

L'insécurité alimentaire en Afrique Subsaharienne: un mal chronique largement partagé dont la principale cause est la faiblesse des revenus des ménages.

Environ le tiers des africains, soit 200 millions d'individus, sont touchés par la malnutrition, ce qui donne au continent africain la palme mondiale en la matière. Le nombre de personnes atteintes par ce fléau a presque doublé depuis les années 60, augmentant à un taux proche de l'accroissement de la population, signe de la faiblesse des performances des mesures de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire. Les crises alimentaires surviennent lorsque cette population fragile est affectée par un choc, qu'il soit d'origine naturelle (sécheresse, inondation, destruction des cultures par des ravageurs), économique (période de dépression) ou sociale (conflit armé). Environ 30 millions d'africains passent ainsi chaque année de l'insécurité alimentaire chronique à la famine.

L'analyse de la disponibilité en produits alimentaires, au niveau national, confirme le caractère préoccupant de la situation et met en évidence sa diversité. Dans un tiers des pays africains, le niveau moyen de calories disponibles est inférieur au niveau recommandé de 2100 kcal par tête et par jour (Ethiopie, Kenya, Ruanda, Tanzanie en Afrique de l'Est ; Angola, Madagascar Mozambique et Zambie, en Afrique Australe ; Sierra Leone en Afrique de l'Ouest). Dans quelques pays le niveau moyen est inférieur à 1800 kcal par tête et par jour, ce qui correspond au minimum physiologique. C'est le cas de la R.D. Congo, du Burundi, de l'Érythrée et de la Somalie. Dans certains pays la situation s'est détériorée au cours de la dernière décennie (Botswana, Burundi, Congo DC, Gambie, Liberia, Madagascar, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Tanzanie et Zambie), tandis que dans d'autres elle s'est améliorée (Ghana, Nigeria, Malawi). La malnutrition touche plus d'un individu sur 3 dans plus de la moitié des nations d'Afrique Subsaharienne. Elle touche moins de 10% de la population dans seulement 3 pays (Gabon, Nigeria, Namibie). Dans certains pays, alors que la situation, mesurée en kcal disponibles, s'améliore, la malnutrition infantile augmente. C'est le cas du Mali.

La disponibilité moyenne en kcal est calculée comme la somme de la production nationale, des importations et de l'aide alimentaire à laquelle on soustrait les exportations. Dans de nombreux pays, les exportations de produits alimentaires sont marginales. L'insuffisance du niveau moyen de calories disponibles est alors le résultat d'une production nationale et d'importations insuffisantes.

L'élément le plus marquant, dans l'analyse des séries temporelles de la production et du commerce extérieur, est l'absence d'un recours suffisant aux importations lorsque la production nationale ne peut couvrir les besoins domestiques. Associé aux données statistiques sur la pauvreté et sur l'évolution du revenu national, mesuré par le PIB, cet élément indique que l'insécurité alimentaire est principalement un problème d'accès : les ménages en état d'insécurité alimentaire n'ont pas les moyens nécessaires pour acheter les produits alimentaires et ainsi pour accéder aux importations, qui leur permettrait

de couvrir leurs besoins. Dans un monde où le niveau global de produits alimentaires est suffisant pour couvrir les besoins, les pays déficitaires doivent en effet s'approvisionner sur les marchés internationaux afin de couvrir les besoins de leur population. Parmi les ménages en état d'insécurité alimentaire, la demande de produits alimentaires devrait augmenter fortement avec la croissance des revenus. En l'absence de goulot d'étranglement empêchant l'accès au commerce international, la faiblesse des importations de produits alimentaire ne peut ainsi s'expliquer que par l'insuffisance de la demande solvable, liée à la faiblesse des revenus.

Principales causes de l'insuffisance des revenus : la faiblesse de la productivité du travail et de la demande solvable

La recherche des causes d'une vaste insécurité alimentaire chronique en Afrique subsaharienne mène à s'interroger sur les raisons de la faiblesse des revenus des ménages. Ce sont donc les éléments s'opposant à la croissance économique et au développement des opportunités d'emplois, en particulier parmi les ménages les plus pauvres, qui doivent retenir notre attention.

Au niveau national, le revenu est défini comme la somme des revenus des ménages, y compris les transferts venant de l'étranger. Au sein des ménages pauvres, le revenu trouve sa source soit dans la vente de bien produits au sein du ménage, soit dans la vente de travail. Si le revenu est insuffisant, c'est que l'une ou l'autre de ses sources, ou bien les deux, procurent des revenus insuffisants. La vente des biens produits sur place peut générer des revenus insuffisants si leurs prix ne sont pas compétitifs. Le problème peut alors trouver sa source soit dans **la faiblesse de la productivité du travail**, soit dans **l'insuffisance de la demande solvable**, liée à la faiblesse des revenus. L'insuffisance de la demande solvable explique aussi la faiblesse de la croissance économique et des opportunités d'emploi. Les facteurs de production, comme le travail, peuvent alors être sous-employés.

Plusieurs éléments sont généralement avancés comme causes profondes de la faiblesse de la productivité du travail en Afrique Subsaharienne. Le **manque de biens publics** est actuellement désigné comme l'une des principales causes de l'insuffisance d'une croissance économique favorable aux pauvres. Les investissements publics en milieu rural, dans la gestion des sols et de l'eau, peuvent permettre aux populations de faire face aux périodes de sécheresse ou d'inondation dans de meilleures conditions tout en améliorant les rendements. Déjà dans les années 60, le développement des moyens de transport en Afrique était bien plus faible qu'en Asie, ce qui s'explique partiellement par les différences en terme de densités de populations. Le fait que cette situation persiste aujourd'hui, en dépit de l'importance des moyens consacrés au développement entre les 60 années et le début des années 80, s'explique par plusieurs facteurs : mauvaise définition des projets, systèmes de planification déficients, manque de coordination entre donateurs et ministères concernés, entre investissements publics et privés. Depuis le début des années 80, cette situation s'explique par la diminution considérable des investissements publics, lié au tarissement de l'aide et aux politiques de stabilisation macro-économique.

La **faiblesse du capital par tête** s'explique par le niveau élevé des risques encourus par les agriculteurs, les commerçants et les transformateurs. Les agriculteurs font face à l'instabilité des rendements et des prix de vente de leurs productions. L'instabilité des prix de vente affecte non seulement le revenu mais aussi la rentabilité des investissements sur l'exploitation agricole comme dans les activités de commerce ou de transformation. La réaction au risque est bien connue : les acteurs réduisent leurs investissements. Cet impact est particulièrement visible chez les agriculteurs pauvres, particulièrement prudents face au risque et ne bénéficiant pas de l'accès au crédit. L'absence de biens publics – irrigation, vulgarisation, routes - diminue encore la rentabilité des investissements privés, encourageant le capital à s'investir dans les activités non-agricoles.

Contrairement à ce que suggère l'intuition, ce n'est pas une diminution du capital par tête en Afrique Subsaharienne qui explique la diminution de la production par travailleur au cours des 20 dernières années. Plus que la faiblesse de la croissance du capital, c'est son inadéquation aux contraintes locales (surface agricole, conditions météorologiques, institutions) qui semble s'opposer à la croissance de la productivité. Des **techniques inadéquates dans l'agriculture**, la faiblesse du niveau d'intrants utilisés, par exemple, peuvent s'expliquer par les difficultés d'accès aux marchés - pour les intrants, les produits finaux, mais aussi pour les biens de consommations non agricoles -, l'absence de recherche publique agricole en Afrique et l'insuffisance des services à l'agriculture (vulgarisation, crédit).

L'isolement, conséquence de l'absence de routes praticables, se traduit par l'étroitesse du marché, l'impossibilité de profiter des économies d'échelles et des coûts de transaction élevés. Cela a pour effet de réduire considérablement les bénéfices associés aux activités commerciales et de décourager l'activité économique.

Le risque explique également l'absence de spécialisation, la diversification des activités étant une stratégie anti-risque bien connue.

De la même façon, les causes profondes de l'insuffisance de la demande solvable ont été largement étudiées. Au niveau de la **demande des ménages**, c'est la faiblesse de la productivité du travail et l'absence d'opportunités d'emploi qui sont généralement évoquées. Pour les consommateurs les plus aisés, les biens importés sont généralement préférés. Les subventions aux exportations et l'aide alimentaire ont un impact négatif sur les prix locaux et capturent une part de la demande locale. Le poids de la dette pèse sur le revenu national et ainsi sur la demande solvable. Du côté de **la demande publique**, comme cela a déjà été souligné, les sévères coupes budgétaires depuis le milieu des années 80, en expliquent la chute vertigineuse. L'absence de **demande étrangère** s'explique par le niveau des coûts de transaction, résultat de l'isolement physique des producteurs, par le peu de compétitivité des produits locaux, due à la faiblesse de la productivité et à la protection des marchés étrangers, et par les barrières tarifaires et non tarifaires.

Ainsi la faiblesse de la productivité et de la demande solvable est liée par une relation circulaire. La recherche des causes de ces « trappes à pauvreté » a toujours intéressé les économistes du développement. En partant de la taille du marché, l'élément le plus important, abondamment analysé par Adam Smith, réside dans les infrastructures de transport. En effet, la réduction des coûts de transport élargit le marché, à la fois sur le plan économique et dans l'espace. En réalité la réduction de n'importe quel coût de production tend à avoir le même effet et ainsi, la taille du marché est déterminée par le niveau de productivité général et le niveau des facteurs de productions locaux utilisés. La capacité d'achat détermine la capacité de production. Cependant, l'utilisation du capital est, au départ, contrainte par la taille du marché. Comment sort-on de ce cercle vicieux ?

Les politiques, un moyen pour sortir du cercle vicieux liant la faible productivité à l'étroitesse du marché.

A partir des causes de l'insécurité alimentaire, on peut définir des objectifs prioritaires : en premier lieu améliorer la productivité et ensuite accroître la demande pour les biens produits et/ou le travail offert par les ménages pauvres. Si le premier fait consensus parmi les conseillers politiques comme dans la sphère académique, à l'exception de la demande de travail extérieure, le second est beaucoup moins souvent évoqué. Appliqué au secteur rural, il suppose de dépasser les simples politiques agricoles et d'affirmer des choix clairs en terme de politique de croissance et de développement. **Un recentrage des politiques de développement sur la croissance de la demande, interne et externe, est susceptible d'améliorer la sécurité alimentaire.**

L'étude des politiques économiques actuellement appliquées en Afrique montre un abandon des politiques agricoles dans les formes qu'elles avaient prises après les indépendances. En effet, à quelques exceptions près – subventions aux intrants en Afrique Australe ou de l'Ouest, sur le coton ; prix garantis dans quelques pays, en particulier sur le maïs ; exemption de taxes sur la valeur ajoutée ; présence de taxes aux importations, bien en dessous des limites négociées ; quelques investissements publics en zone rurale dans de rare cas – l'intervention de l'état est devenue marginale. Une telle faiblesse de la réponse politique, comparée à l'importance des difficultés rencontrées par les populations en zones rurales, interpelle. **Une réallocation des budgets, en faveur des zones rurales, est urgente pour traiter les causes profondes de l'insécurité alimentaire.**

Il est utile de rappeler que la gamme des mesures de politiques économiques est beaucoup plus variée que celle actuellement utilisée en Afrique : mesures aux frontières (taxes ou subventions sur le commerce extérieur, fixe ou variable), soutien interne (prix minimum garantis, subventions aux intrants, à la production ou à la consommation, transferts directs) ; exemptions de taxes indirectes ; financement direct des investissements ou subventions ; bonification des taux d'intérêt ; fourniture de services à l'agriculture (crédit, vulgarisation, irrigation, infrastructures de stockage). L'étude des politiques réussies sur la sécurité alimentaire, en Indonésie, en Europe ou en Amérique Centrale, montre qu'il n'y a pas une recette unique permettant d'améliorer la situation, quel que soit le

contexte. Au contraire, si l'on suit la loi d'efficience de Tinbergen, il faut une mesure pour chaque objectif. **Il est donc urgent d'élargir la gamme des mesures de politiques économiques disponibles et de faire preuve d'adaptabilité et de flexibilité, afin de mettre en œuvre des politiques s'attaquant aux racines de l'insécurité alimentaire.**

Il ne semble pas que les engagements, nationaux ou internationaux des pays africains, expliquent la faiblesse de l'intervention publique sur l'insécurité alimentaire. En effet, les accords de l'OMC laissent la possibilité de politiques agricoles ambitieuses, en particulier pour les PMA dont la plupart se trouvent en Afrique et qui sont totalement exemptés des réductions sur les taxes aux importations et sur les soutiens internes. Les pays en développement dans leur ensemble profitent d'un traitement spécial et différencié, qui réhabilite certains instruments utilisés avant les PAS (c'est le cas par exemple des subventions aux intrants, à condition qu'elles soient destinées aux plus pauvres). L'étude des accords bilatéraux (comme les APE, négociés à Cotonou entre l'UE et les pays ACP), comme des accords régionaux (UEMOA) ne révèle aucune contrainte sur les interventions internes, mis à part celles sur les taxes au commerce extérieures. Les éléments les plus contraignants semblent venir des exigences des bailleurs de fonds, des agences financières internationales (FMI, Banque Mondiale) et d'autres agences d'aide ayant adopté la même politique. **Il semble donc urgent, afin de lutter contre les causes de l'insécurité alimentaire, de mettre au clair les droits et obligations des pays touchés par ce fléau vis-à-vis de la communauté internationale, des institutions de Bretton Woods et des autres agences.**

Plusieurs courants de l'économie politique ont abordé les pertes et dysfonctionnement associés à l'utilisation de certaines mesures de politiques économiques. Deux éléments semblent particulièrement intéressants dans le cas de l'Afrique :

Une première série de travaux s'intéresse à l'impact de mesures visant à offrir un certain nombre de bien, gratuitement ou subventionnés, en quantité limitée (intrants, crédit, vulgarisation...) ou un accès limité à un marché particulier (marché étranger, par exemple). Le fait que les quantités soient limitées amène les acteurs à se sentir en compétition pour l'obtention des subventions et à dépenser des ressources pour les obtenir. Selon les méthodes d'allocation, les stratégies mises en œuvre seront différentes. S'il s'agit de licences de commerce allouées par des agents de l'état, plusieurs méthodes pourront être mises en œuvre : ceci peut nécessiter des voyages à la capitale, le déplacement des bureaux à proximité du centre de décision, du lobbying et enfin des transferts financiers directs. Ainsi le premier problème associé à ces mesures est le gaspillage de ressources ; le second, l'accroissement des inégalités ; le dernier la corruption.

La seconde série de travaux cherche à expliquer l'apparente préférence des gouvernements africains pour les subventions aux intrants et au crédit, ou les projets, plutôt que de maintenir des prix plus élevés pour les biens agricoles. D'après ces analyses, l'action de groupes de pression peut avoir un rôle mais l'élément le plus important est la recherche du pouvoir par les élites de l'état.

Ces deux courants ne sont pas étrangers à l'abandon des politiques agricoles au cours des années 60 et 70. Avant de changer de registre, rappelons toutefois que les prix agricoles, s'ils étaient maintenus faibles, étaient alors en même temps stables et prévisibles. En effet, il est bien connu que l'offre agricole réagit à la stabilité des prix tout autant qu'aux prix moyens. En conséquence, offrir des prix stables est tout aussi important qu'assurer des prix élevés. De plus, des prix agricoles stables et raisonnables permettent à la fois des gains de productivité dans l'agriculture, résultat de la faiblesse des risques associés à l'investissement dans ce secteur, et des salaires minima dans les industries intensives en main d'œuvre, du fait du faible prix des denrées alimentaires. Ce processus, qui a bien fonctionné en Europe et en Indonésie, semble avoir totalement échoué dans de nombreux pays d'Afrique. Peut-être à cause de la faiblesse des institutions marchandes ou de prix producteurs stables mais exagérément faibles.

Si c'est avec raison, étant donnés leurs résultats, que les politiques des années 60 et 70 sont critiquées, cela n'enlève pas certains mérites et leur justification. Des prix aux producteurs relativement faibles lorsque les prix internationaux sont élevés génèrent des profits élevés pour les caisses de stabilisation et autres agences du même genre. Lorsque cette idée fut développée, les économistes pensaient que ces profits seraient utilisés pour financer des investissements publics ou des mesures destinées à promouvoir le développement sur le long terme, éléments que le marché ne finance généralement pas et qui sont ainsi du ressort de la puissance publique. Bien sûr, étant donné la faiblesse des prix agricoles, cela revenait à faire financer ces dépenses publiques par les pauvres, et l'on peut se demander s'il n'aurait pas été plus logique de mettre les plus riches à contribution. Surtout, la question centrale est **pourquoi ces fonds n'ont-ils pas été utilisés pour le développement par les Etats ?**

Un autre élément peut être tiré de la littérature économique. Même si la controverse continue, on tend maintenant plutôt à promouvoir des mesures financées par le budget sur des populations cibles que des mesures financées par les consommateurs, s'appuyant sur les prix. On reproche en effet à ces dernières d'atteindre rarement des objectifs bien ciblés et d'être sources de distorsions et d'inefficience. C'est justement pour ces raisons d'efficience que les politiques alimentaires « modernes », sur le plan théorique du moins, reposent sur les marchés libres, ce qui signifie l'inexistence de taxes et subventions au commerce extérieur, des soutiens internes découplés (transfert direct et assurance) accompagnés de la fourniture de biens publics comme la recherche, le développement des infrastructures, l'éducation, la santé et le respect du droit, nécessaires à un fonctionnement satisfaisant des institutions marchandes, voire à un fonctionnement favorable aux pauvres. **Quand aucun budget n'est disponible pour ces éléments, la politique agricole disparaît.**

A ce stade de la réflexion, il n'est pas possible de proposer une série de mesures qui garantirait l'utilisation la plus efficace possible d'un budget destiné à l'agriculture. Une telle politique ne peut être définie qu'à un niveau local, avec une intense participation des acteurs concernés. L'objectif ici était simplement de définir un cadre pour l'action, montrant que les politiques agricoles pouvaient être justifiées, à l'intérieur comme à l'extérieur de la nation, au sein du ministère principalement concerné comme dans les autres ministères. La première étape

consiste à étudier, pour chaque pays, les caractéristiques de l'insécurité alimentaire comme ses causes profondes. Cela devrait permettre de mettre en évidence les fondements économiques d'une action politique, en tout cas si ces causes sont bien le résultat de défaillance de marché ou de gouvernement, comme cela a été décrit ci-dessus. La vérification de la conformité des politiques préconisées avec les engagements du pays ainsi que de leurs effets pervers potentiels, à travers par exemple la recherche de rente, ou de tout autre effet contreproductif, devrait permettre de définir des politiques efficaces, fondées sur leurs impacts sur la demande et leurs effets attendus sur la sécurité alimentaire.

Chapitre 1: La Sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne : une introduction

La sécurité alimentaire constitue une préoccupation croissante des gouvernements africains. En effet, la situation se dégrade constamment : selon les estimations de la FAO, le nombre de personnes souffrant de sous nutrition est passé de 165,5 millions sur la période 1990-92 à 198,4 millions en 1999-2001¹. La part de la population touchée par ce fléau est stable sur la période mais le nombre absolu de personnes touchées augmente, indiquant que l'offre, domestique ou importée, est insuffisante pour répondre à la croissance démographique et assurer la sécurité alimentaire.

Le problème est particulièrement sérieux en zone rurale, comme cela apparaît, par exemple, dans la déclaration finale du sommet mondial de l'alimentation, organisé par la FAO en 2002, qui conclut :

« L'objectif de diviser par 2 le nombre de personnes souffrant de la faim, suppose que les nations les plus pauvres et les plus touchées par l'insécurité alimentaire, luttent contre la pauvreté rurale, en particulier grâce à la croissance soutenue de la production agricole, tout spécialement en Afrique Subsaharienne »². L'idée principale est que le développement agricole permet à la fois d'accroître l'offre de nourriture et les revenus ruraux, éléments essentiels à la sécurité alimentaire.

Historiquement, la plupart des régimes politiques ont fondé leur légitimité sur leur capacité à garantir à leurs populations un accès satisfaisant aux produits alimentaires³. On comprend ainsi que, même en dehors de toute considération pour la dignité humaine et la charité, la sécurité alimentaire apparaisse comme une préoccupation première de la classe politique. C'est une des raisons pour lesquelles le NEPAD⁴, soutenu par le sommet sur le développement durable de Johannesburg, insiste sur le développement agricole et l'éradication de la pauvreté rurale. En effet, le NEPAD envisage la mise en place d'un Plan Marshall pour l'Afrique, espérant répéter les succès de l'aide américaine d'après guerre à l'Europe, qui se trouvait alors dans une situation similaire, de pénurie alimentaire et de grande pauvreté.

En même temps, il faut bien reconnaître qu'il y a eu des raisons expliquant pourquoi la sécurité alimentaire et l'agriculture ont été négligées, et expliquant également

¹ FAO, 2003.

² FAO, 2002, paragraphe 7.

³ Par exemple, les historiens ont mis en évidence l'existence de pouvoirs forts au niveau local, dans les régions sahéliennes, bien avant la colonisation, tandis que ce phénomène est beaucoup moins observé dans les régions équatoriales. Ce phénomène est expliqué par la nécessité d'une gestion collective des stocks de grains dans les régions arides (Illid, 1995 ; Dun and Mc Shaw, 2001). Même dans la Bible, l'histoire de Joseph peut-être interprétée comme un pamphlet exprimé par le roi d'Egypte, affirmant son autorité politique sur le Moyen-Orient sur la base de sa capacité à éviter les conséquences des sécheresses et maladies, par le stockage public.

⁴ New Partnership for African Development. Plusieurs présidents africains (Afrique du Sud, Algérie, Egypte, Nigéria, Sénégal) ont été à l'origine de cette initiative, à la conférence de Lusaka en 2001. L'objectif est de financer le développement africain en général, mais le fait que l'agriculture constitue une composante du programme est significatif.

pourquoi, à condition que des politiques agricoles appropriées soient mise en place, ces deux éléments peuvent se renforcer mutuellement :

- (i) les projets agricoles sont difficiles à gérer et sont généralement caractérisés par des taux de rentabilité, ex-post, plus faibles que dans les autres secteurs ;
- (ii) la capacité d'absorption pose problème dans de nombreux pays, en particulier dans le secteur agricole ;
- (iii) la lenteur des dépenses dans l'agriculture et la faiblesse des performances de ce secteur ont amené les ministères des finances à de plus en plus de réticences pour le financement des projets agricoles ;
- (iv) dans de nombreux pays d'Afrique Subsaharienne, le traitement des conflits a été la priorité ;
- (v) l'insécurité alimentaire n'est souvent pas considérée, par les dirigeants, comme une priorité. En effet, l'expérience montre que le commerce et les aides d'urgence permettent de faire face à toute pénurie sérieuse ;
- (vi) la sécurité alimentaire est un concept complexe et difficile à mesurer, qui se prête difficilement à la définition, la mise en place et la gestion de politiques ;
- (vii) l'agriculture n'est généralement pas perçue comme un secteur dynamique, essentiel pour le développement futur d'un état moderne ;
- (viii) dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, il semble qu'il existe un biais contre le secteur rural et l'agriculture dans les politiques et programmes mis en place.

Il y a ainsi de nombreux obstacles à dépasser, pour faire de la sécurité alimentaire et du développement rural des objectifs prioritaires. Aux yeux de nombreux dirigeants africains, les autres secteurs de l'économie ont plus de potentiel et de capacité à créer des richesses, les ressources financières ainsi dégagées permettant le financement d'importations alimentaires. La question est alors de savoir si cette impression est justifiée et si les ressources ainsi générées iront à la population touchée par l'insécurité alimentaire. Il faut bien reconnaître que l'aide alimentaire est souvent ressentie comme peu coûteuse et facile à mobiliser en cas d'urgence, tandis que du côté des pays donateurs on préfère également fournir de l'aide alimentaire d'urgence que de s'engager dans des politiques de développement sur le long-terme. La question se pose alors de savoir si c'est la façon la plus efficace d'utiliser des ressources limitées et si cette approche est favorable au développement.

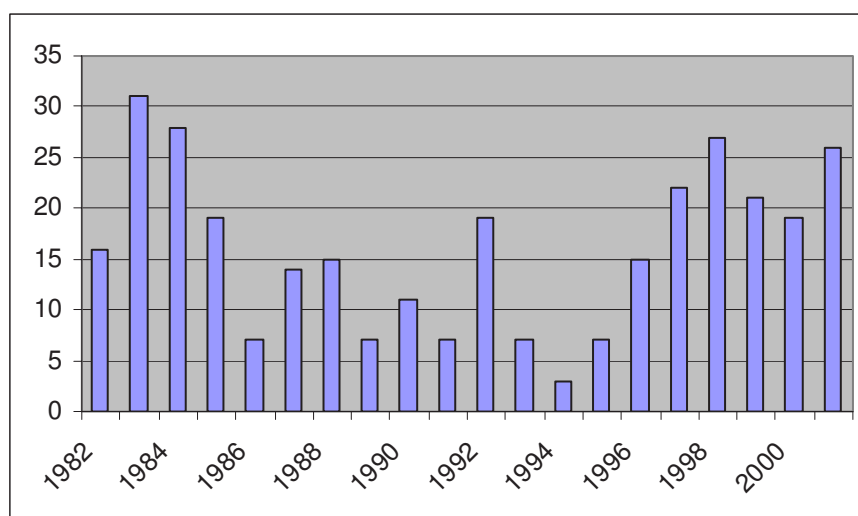
Ceci nous mène à deux options contrastées en matière de stratégie de développement et de politiques économiques : d'un côté des mesures vigoureuses pour améliorer la situation du secteur agricole, de l'autre négliger ce secteur et compter sur d'autres canaux pour assurer la sécurité alimentaire. C'est l'objectif de cette étude que de chercher à déterminer où se situe la meilleure option entre ces deux extrêmes. Avant d'en arriver là, il nous faut tenter de répondre à deux questions préliminaires : « qu'est-ce que la sécurité alimentaire ? » et « dans quelle mesure la situation s'est-elle récemment dégradée en Afrique Subsaharienne ? »

1.1 La sécurité alimentaire s'est-elle récemment dégradée en Afrique Subsaharienne ?

La FAO propose une définition claire et largement acceptée : « La sécurité alimentaire est assurée quand toute la population, à tout moment, bénéficie d'un accès physique et économique à une quantité suffisante de nourriture saine pour une vie active, en bonne santé. (Sommet mondial de l'alimentation, plan d'action, paragraphe 1) Quatre conditions sont donc requises : (i) disponibilité suffisante en produits alimentaires ; (ii) stabilité de l'offre, sans fluctuations ou pénuries d'une saison ou d'une année à l'autre ; (iii) la nourriture doit être accessible sur le marché et à un prix raisonnable ; (iv) la qualité et la sécurité des aliments doit être assurée. »

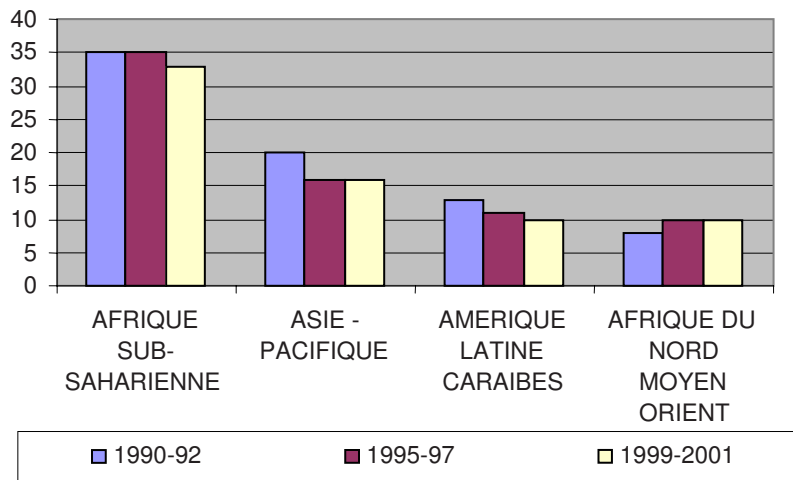
Il est cependant difficile de transformer cette définition en un simple indicateur qui permettrait une réponse sans ambiguïté à la question posée. Les indicateurs proposés, issus des manuels réalisés par les organisations internationales⁵, ne sont que des approximations, ne s'intéressant généralement qu'à l'un des quatre critères décrits plus hauts. De plus, ces indices ne sont généralement pas disponibles sur une période suffisamment longue pour permettre l'étude des tendances. Ceci limite les possibilités de fournir une étude détaillée de la situation africaine et de son évolution sur le long-terme. Il est toutefois possible d'utiliser une gamme d'indicateurs, afin de se faire une idée générale (schémas 1.1 à 1.4)

Schéma 1.1 : Nombre de cas d'aide alimentaire d'urgence, Afrique, 1982-2001

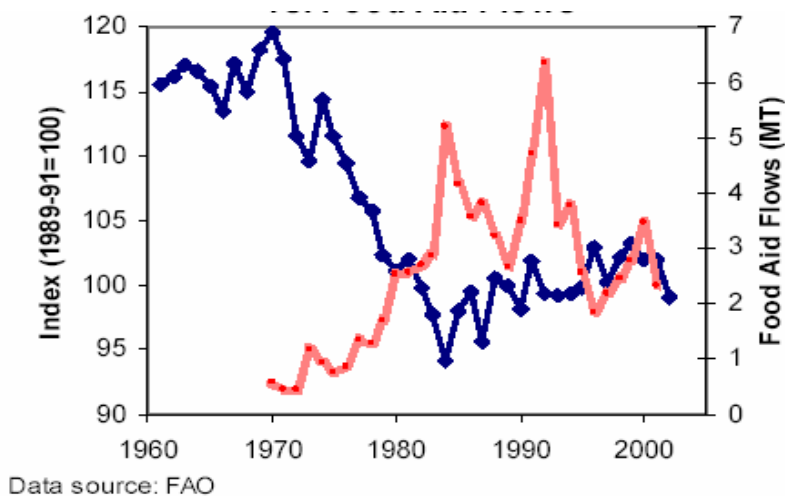


Le schéma 1.1 montre que le nombre de cas ayant nécessité de l'aide d'urgence dans les années 2000 n'est pas très différent de ce qu'il était dans les années 80. En effet, après une baisse dans les années 90, le nombre de crises alimentaires s'est récemment accru de nouveau. Cet indicateur fait référence au point (ii) de la définition proposée ci-dessus et concerne les pénuries ponctuelles. Le schéma 2.2 offre une information peut-être plus pertinente.

⁵ Voir par exemple FAO, l'Etat de l'insécurité alimentaire, Rome, publications annuelles entre 1999 et 2003. Pour une autre référence techniquement détaillée, voir, RIELY, Franck, Nancy Mock et al., 1999. Pour la notion de « fossé alimentaire » (food gap), voir Shapouri et Rosen, 2004.

Schéma 1.2 : Population souffrant de malnutrition (% de la population totale)

En effet, le schéma 1.2 permet de comparer l'évolution de la situation en Afrique Subsaharienne avec celle des pays en développement d'autres régions. L'indicateur proposé est ici la part de la population souffrant de malnutrition. Il concerne donc un aspect différent de la sécurité alimentaire : l'absence permanente d'un accès à suffisamment de produits alimentaires pour une partie significative de la population. A première vue, ce graphique semble confirmer le précédent : la situation n'a pas beaucoup changé au cours des 15 dernières années, quoiqu'une légère amélioration soit perceptible. Toutefois, il faut remarquer que le graphique 1.2 est en terme relatif : il donne le pourcentage de la population souffrant de malnutrition. Si l'on considère l'accroissement de la population, et ainsi le nombre absolu de personnes concernées, celui-ci a cru au même rythme que la population, soit environ 3% par an pour l'Afrique Subsaharienne. La leçon principale de ce graphique est une mauvaise nouvelle : la situation, en Afrique Subsaharienne, est deux fois pire que partout ailleurs dans le monde.

Schéma 1.3 : Production par tête et flux d'aide alimentaire en Afrique Subsaharienne

Source: Awudu, Barrett, and Hazell, 2004

Est-ce la conséquence d'une production insuffisante ? Ou d'une aide alimentaire trop faible ? Le schéma 1-3 empruntée à une étude IFPRI⁶ montre qu'en dépit d'une amélioration au cours des 15 dernières années, la production alimentaire par tête en Afrique subsaharienne reste environ 20% plus faible qu'au début des années 70. Parallèlement à cette diminution de la production par tête, les flux d'aide alimentaire ont été pratiquement multipliés par 5. Bien qu'ils soient extrêmement instables, ils ont atteint entre 2 et 4 millions de tonnes par an, au cours de la dernière décennie.

De nouveau, il ne faut pas se laisser tromper en analysant ce graphique⁷. En effet, l'aide alimentaire est donnée en volume global alors que la production est un indice par tête, il faut donc être prudent quant à son interprétation. Toutefois, en gardant en tête la croissance démographique, il semble bien que les flux d'aide alimentaire aient significativement diminué au cours de ces dernières années, en même temps que la modeste reprise de la production par tête.

Le schéma 1.4, basée sur les données FAOSTATS, donne en kg par tête la production, les importations et l'aide alimentaire⁸. L'élément le plus frappant est ici la stabilité : production et consommation sont parfaitement parallèles. La parallèle est moins parfaite entre production et aide alimentaire. Cette dernière apparaît néanmoins généralement une année après une baisse significative des importations tandis que, pour des raisons qu'il resterait à expliquer, les importations augmentent généralement une ou deux années après la croissance de l'aide alimentaire. On observe une tendance croissante, mais extrêmement légère – moins de 1% – de la consommation, de l'aide alimentaire et des importations.

Le point le plus important à retenir de ce graphique est que l'essentiel de la consommation trouve sa source dans la production locale. Les importations ne représentent qu'un faible pourcentage des céréales disponibles, l'aide alimentaire une part encore plus infime. Est-ce que cela signifie que le recours aux importations et à l'aide est sans importance ? Deux aspects doivent être considérés pour répondre à cette question.

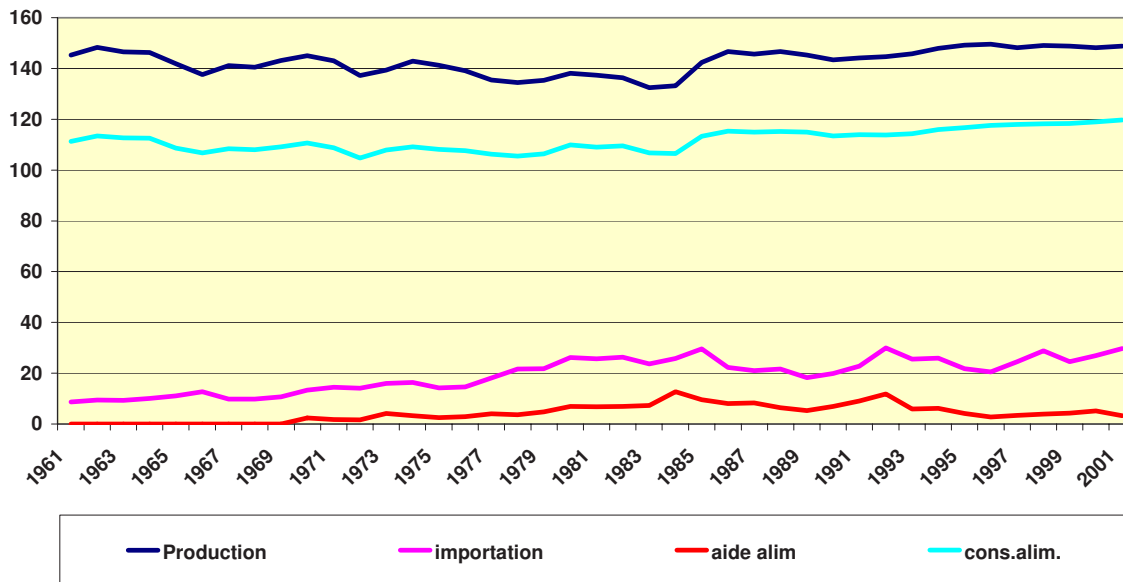
D'une part ce serait une erreur de négliger le recours au marché international car ce qui est important est la disponibilité marginale : on peut mourir de faim avec une consommation correcte 11 mois de l'année, si on est complètement démuné le douzième mois. Dans la situation actuelle, il est clair que les importations sont nécessaires à l'Afrique subsaharienne, considérée globalement. De la même façon, l'aide alimentaire est extrêmement importante quand la production locale et les importations sont insuffisantes. A la fin d'une catastrophe amenant la famine, l'aide est essentielle pour un rétablissement rapide. C'est le message essentiel de l'étude de l'IFPRI (Awudu et al., 2004) citée ci-dessus.

⁶ Awudu, Barrett and Hazell, 2004.

⁷ Un problème avec les statistiques est que seuls les graphiques qui confortent la croyance conventionnelle sont disponibles.

⁸ Seules les céréales ont été considérées ici, alors que le schéma précédent était basé sur un indice de toute la production alimentaire. Les céréales sont toutefois représentative des disponibilités totales en produits alimentaires. Il est intéressant de remarquer que la production est plus importante que la consommation, ce qui s'explique par l'utilisation d'une part non négligeable de la production pour des exportations ou comme alimentation animale.

Schéma 1.4 : Evolution à long terme de la disponibilité en céréales en Afrique saharienne – Production, consommation, importations et aide alimentaire; Céréales, sauf bière, 1961-2001



D'autre part, l'écart entre besoins et production étant faible, il devrait être possible de le combler à un coût minimal. Faire quelque chose à ce niveau est l'option la plus tentante, surtout que la plupart des individus souffrant de la faim vivent en zone rurale, souvent sans emplois, ils n'ont aucune opportunité, hors activité agricole. Pourquoi alors mendier de l'aide humanitaire ou gâcher ses ressources en devises pour acheter des importations alors que tant d'autres utilisations de l'aide et des devises disponibles seraient plus profitables ? La réponse à cette question exige une analyse détaillée de chaque cas, étant donnée la diversité des situations des pays africains.

1.2 La sécurité alimentaire en Afrique : 10 faits stylisés

Environ le tiers des Africains sont touchés par la malnutrition, ce qui donne au continent africain la palme mondiale en la matière. Dans un tiers des pays africains, le niveau moyen de calories disponibles est inférieur au niveau recommandé de 2100 kcal par tête et par jour (Ethiopie, Kenya, Rwanda, Tanzanie en Afrique de l'Est ; Angola, Madagascar, Mozambique et Zambie en Afrique Australe ; Sierra Leone en Afrique de l'Ouest).

Les informations disponibles auprès des organisations internationales (FAO, Banque Mondiale, PNUD) mettent en évidence une forte diversité, selon les régions. La situation la plus favorable se trouve en Afrique du Nord où moins de 20% de la population souffrent de malnutrition tandis que les disponibilités moyennes, en kcal par tête, sont bien au-delà des besoins. Les performances de l'Afrique de l'Ouest, au niveau des disponibilités moyennes par tête sont également satisfaisantes (supérieure à 2100 kcal par tête dans la plupart de ces pays et plus de 2400 pour certains) mais plus de 20% de la population y souffre encore de malnutrition et les

déficits en micronutriments rendent la situation préoccupante. La situation est plus grave encore en Afrique centrale et de l'Est, avec une disponibilité moyenne en kcal loin d'être suffisante et plus de 40% de la population souffrant de malnutrition, quelques nations faisant exception. Dans quelques pays (R.D. Congo, Burundi, Erythrée et Somalie) le niveau moyen est inférieur à 1800 kcal par tête et par jour, ce qui correspond au minimum physiologique. Dans certains pays la situation s'est détériorée au cours de la dernière décennie (Botswana, Burundi, Congo, Gambie, Liberia, Madagascar, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Tanzanie et Zambie), tandis que dans d'autres, elle s'est améliorée (Ghana, Nigeria, Malawi). La malnutrition touche plus d'un individu sur 3 dans plus de la moitié des nations d'Afrique Subsaharienne. Elle touche moins de 10% de la population dans seulement 3 pays (Gabon, Nigeria, Namibie). Dans certains pays, alors que la situation, mesurée par les kcal disponibles, s'améliore, la malnutrition infantile augmente. C'est le cas du Mali.

Fait stylisé 1: La malnutrition, sous ses multiples formes, apparaît comme un écu chronique et largement répandu en Afrique subsaharienne.

Les crises alimentaires surviennent lorsque cette population en insécurité alimentaire chronique est affectée par un choc, - sécheresse, inondation, destruction des cultures par des ravageurs, période de dépression économique, conflit armé. Ces crises, largement médiatisées, touchent environ 30 millions d'africains chaque année, tandis que l'insécurité alimentaire chronique est le lot d'environ 200 millions.

Fait stylisé 2: Les crises alimentaires, mettant en danger la survie des ménages, affectent une population vulnérable, déjà fragilisée par une insécurité alimentaire chronique.

Afin d'aller plus loin dans la recherche des causes de l'insécurité alimentaire et d'envisager la diversité des situations africaines, plusieurs pays ont été sélectionnés⁹. Les statistiques internationales et les enquêtes au niveau des ménages, lorsqu'elles existent, ont été utilisées. La disponibilité et la qualité des données, en particulier au niveau de la production alimentaire et de la consommation, au niveau des ménages, sont très hétérogènes. D'une façon surprenante, en dépit de l'intérêt renouvelé des institutions internationales pour les questions touchant la sécurité alimentaire, les données de panel au niveau des ménages sont extrêmement rares, pour ne pas dire inexistantes, dans la plupart des pays africains touchés par l'insécurité alimentaire¹⁰. Il est ainsi beaucoup plus facile d'étudier le niveau moyen de disponibilité alimentaire par pays que les questions d'accès des ménages à l'alimentation.

⁹ Burkina Faso, Ethiopie, Ghana, Malawi, Mali, Mozambique, Sénégal, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.

¹⁰ Par exemple les enquêtes sur le niveau de vie des ménages (Living Standard Measurement Study) de la Banque Mondiale ne couvrent que 5 pays africains (Afrique du Sud, Côte d'Ivoire, Ghana, Maroc, Tanzanie).

1.2.1 La disponibilité alimentaire au niveau national

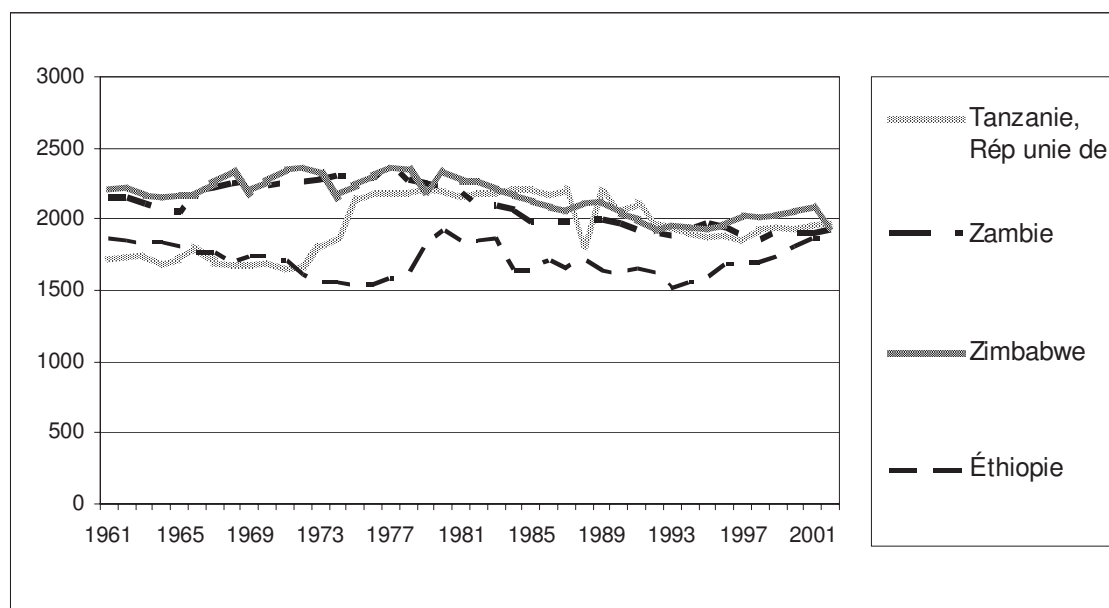
Quelle est l'évolution, au niveau national et au cours des 40 dernières années des disponibilités par tête en produit alimentaire ? Quelles sont les tendances de la malnutrition au niveau des ménages ? Dans les graphiques ci-dessous la disponibilité alimentaire par tête a été calculée, à partir des principaux agrégats de la FAO, convertis en kcal. Les chiffres fournis directement par la FAO sont également inclus, la différence tenant à l'alimentation animale, les semences, les pertes post-récoltes et les variations de stocks, qui ne sont pas pris en compte dans nos calculs.

Chacun des pays sélectionnés¹¹ est ainsi présenté afin de permettre le repérage des différences et similarités dans les tendances nationales de la disponibilité alimentaire par tête comme dans le recours au commerce extérieur.

Fait stylisé 3: Une grande variété de situation existe, au niveau de la disponibilité en produits alimentaires, mais la majeure partie des pays d'Afrique Subsaharienne est proche de l'insécurité alimentaire chronique.

En supposant que le niveau nécessaire de kcal par habitant et par jour est de 2100, la situation des pays africains apparaît extrêmement variée (schémas 1.5 à 1.7). La plupart des pays sont proches de l'insécurité alimentaire (vulnérabilité) et leur situation s'est généralement légèrement améliorée au cours des 10 dernières années. Toutefois, les situations les plus contrastées existent : le Ghana montre l'exemple d'un pays où les disponibilités alimentaires sont bien au dessus des minima depuis plus de 10 ans, tandis qu'à l'autre extrême, on trouve l'Ethiopie où la disponibilité alimentaire stagne aux alentours des niveaux critiques de 1500-1800 kcal par tête et par jour.

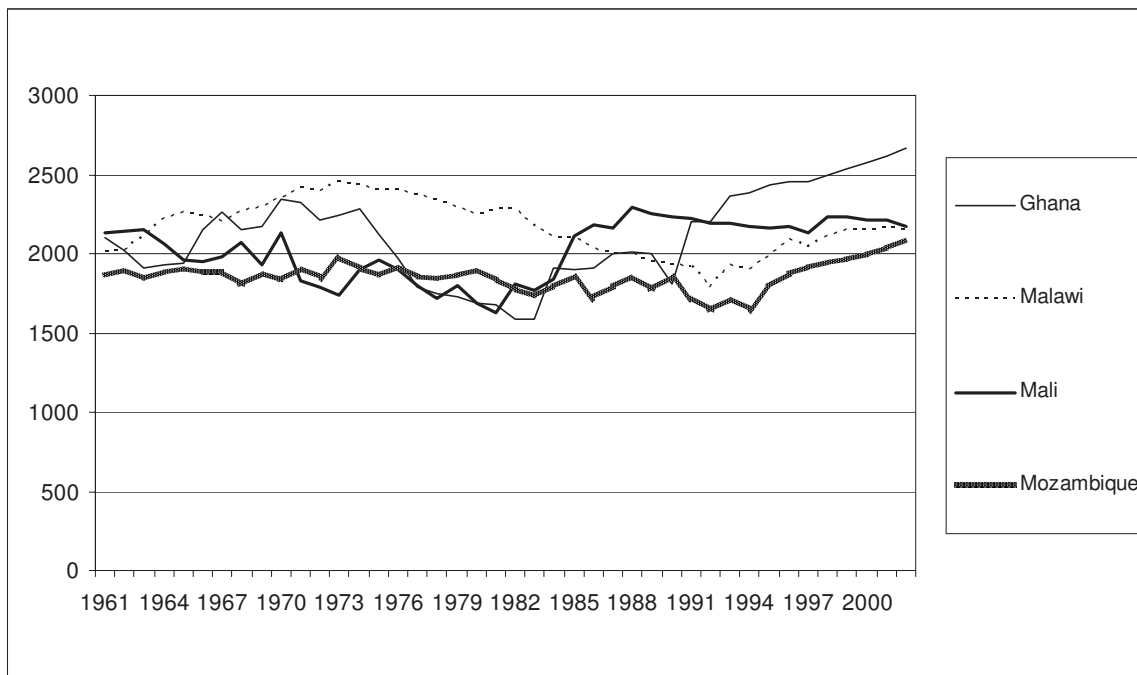
Schéma 1.5 : Disponibilité pour quelques pays sélectionnés (en Kcal/hab/jour)



¹¹ Mis à part pour l'Ethiopie, les données de population n'étant disponibles pour ce pays qu'à partir de 1993. Toutefois le recours au marché international (aide incluse) pour l'offre alimentaire dans ce pays dépasse généralement 15% à partir du milieu des années 80.

Le Mozambique (schéma 1.6) offre une image plus favorable avec une nette amélioration depuis la fin des années 90, permettant à cette nation de dépasser récemment la « ligne critique ». Au contraire au Zimbabwe et en Zambie, la situation s'est détériorée depuis les débuts des années 80 : alors que le niveau moyen de kcal par tête atteignait 2200 entre les années 60 et le milieu des années 80, il est inférieur à 2000 dans les années 90. Au Malawi, après une détérioration constante au cours des années 70 et 80, la situation s'améliore depuis le milieu des années 90, retrouvant dans les années les plus récentes un niveau de 2200 kcal par tête et par jour.

Schéma 1.6 : Disponibilité pour quelques pays sélectionnés (en Kcal/hab/jour) – suite



En Tanzanie, on assiste à une amélioration de la situation au début des années 70, suivie d'une détérioration à la fin des années 80. La disponibilité alimentaire est maintenant stable mais n'atteint pas les 2000 kcal par tête. Au Mali la situation s'est améliorée depuis le milieu des années 80 et semble stable, à environ 2200 kcal par tête et par jour. Au Ghana, le niveau moyen de kcal disponible était d'environ 2100 dans les années 60, il s'est ensuite fortement détérioré entre le milieu des années 70 et le milieu des années 80. Les années 90 ont été caractérisées par une rapide amélioration, permettant de dépasser 2500 kcal par tête et par jour à partir de 1999.

En conclusion de ce panorama, la situation semble préoccupante partout sauf au Ghana, au Mali, au Malawi et au Mozambique, où les tendances sont plus prometteuses qu'ailleurs. Il est toutefois utile de se souvenir que ces schémas représentent les kcal disponibles par tête et sont donc influencées par le fort accroissement de la population africaine au cours des 4 dernières décennies.

1.2.2 La disponibilité alimentaire au niveau des ménages

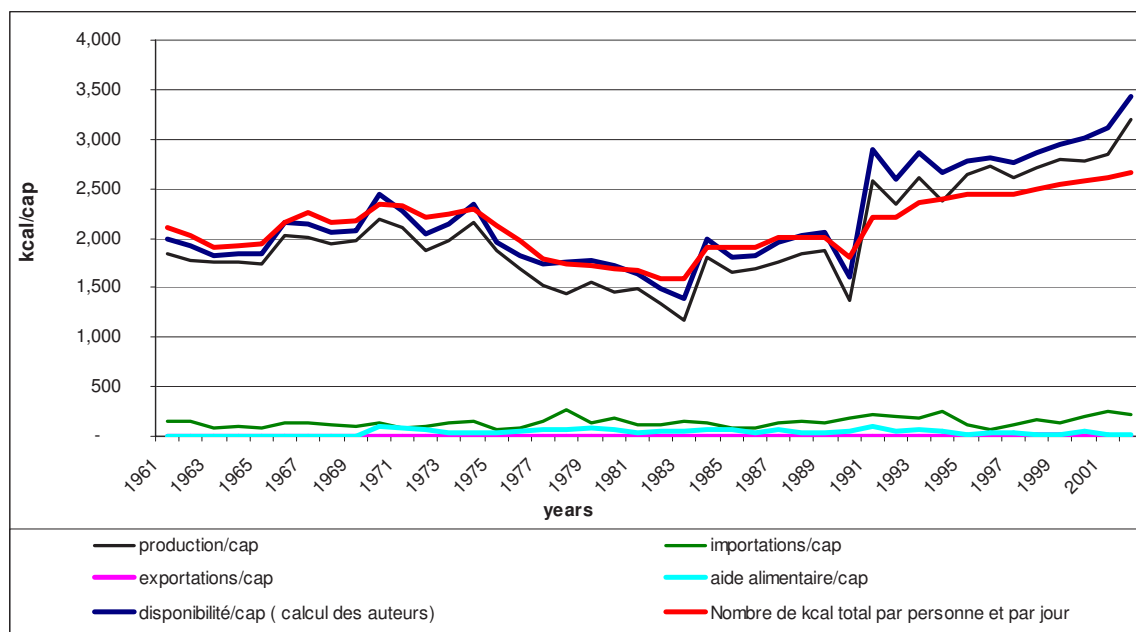
Les données analysées ci-dessus, concernant la disponibilité alimentaire moyenne au niveau national, ne garantissent en rien que chaque ménage et individus bénéficient d'un accès suffisant à l'alimentation. Dans la plupart des pays étudiés, des régions excédentaires coexistent avec des régions déficitaires : les ménages en insécurité alimentaire chronique sont répartis sur le territoire tandis que les crises alimentaires sont généralement transitoires et bien localisées. La situation est plus sévère dans les zones rurales, comme le montre les statistiques de malnutrition et de rachitisme, même si les niveaux et la qualité des disponibilités alimentaires sont également préoccupants dans les zones urbaines.

Fait stylisé 4: Les ménages en insécurité alimentaire chronique sont généralement dispersés sur l'ensemble du territoire tandis que les crises alimentaires transitoires sont localisées.

L'insécurité alimentaire n'atteint généralement pas l'ensemble de la population mais des groupes sociaux spécifiques, ne possédant pas suffisamment de facteurs de production – terre, travail, capital - pour s'acheter les quantités requises de nourriture. Dans tous les pays, les orphelins, les ménages dont le chef de famille est une femme, les handicapés et la population la plus âgée constituent des groupes vulnérables et méritent de ce fait une attention particulière. Dans certains pays le virus du sida a considérablement augmenté la vulnérabilité de la population. Cependant, étant donnée l'importance de la part de la population souffrant de malnutrition, l'insécurité alimentaire n'est pas limitée à ces groupes, ni à des régions spécifiques (voir l'encadré 1 sur le Burkina Faso).

Dans la plupart des pays, plus de 30% de la population souffre de malnutrition. Dans des pays comme le Malawi ou le Mali, la situation est préoccupante en dépit d'un niveau global suffisant de disponibilités alimentaires à l'échelle de la nation. Seul le Ghana semble avoir fait des progrès importants à ce niveau au cours de la dernière décennie. L'augmentation des importations, parallèle à celle de la production par tête, montre qu'il n'y a pas d'antagonisme entre les importations, la croissance de la production domestique et l'amélioration de la sécurité alimentaire (schéma 1-7).

Schéma 1.7 : Disponibilité annuelle en produits alimentaires, commerce extérieur et aide alimentaire – Ghana - (kcal per capita)



Fait stylisé 5: Alors que la disponibilité en calories est insuffisante pour une large part de la population, les importations ne permettent pas de compenser la faiblesse de la production alimentaire. En d'autres termes le problème n'est pas qu'il y a trop d'importations, mais plutôt, étant donné le niveau de production alimentaire domestique, que celles-ci sont trop faibles.

Au Malawi, au Mali, en Zambie et au Zimbabwe, la production est extrêmement instable, en particulier du fait des sécheresses et inondations. Dans les autres pays, bien que le niveau de disponibilités alimentaires soit relativement stable, il faut se souvenir que l'agrégation en kcal lisse la série, les différentes productions agricoles, considérées individuellement, étant beaucoup plus variables. Dans la plupart des pays, les performances de la production agricole et les revenus sont extrêmement dépendants des conditions climatiques. Pourtant, des solutions techniques, permettant de minimiser la dépendance des rendements aux conditions climatiques, existent généralement. Elles nécessitent cependant des investissements que les populations concernées ne peuvent s'offrir.

Fait stylisé 6: La plupart des pays sont encore très dépendants des conditions climatiques et sont caractérisés par une forte instabilité de la production.

La plupart du temps, l'aide alimentaire représente une part significative des disponibilités alimentaires lorsque la production domestique diminue, ce qui tend à montrer son efficacité. Toutefois, tout dépend du déroulement dans le temps des opérations et il est difficile de conclure avec les données annuelles utilisées ici. En effet, il est possible que l'aide alimentaire, en faisant pression à la baisse sur les prix

domestiques, ait découragé les paysans de récolter. Ce type de phénomène est mentionné pour l’Ethiopie. L’aide alimentaire peut être analysée comme une variable d’ajustement, permettant de faire face à une diminution soudaine de la production. Elle peut également être la cause, du fait de son impact à la baisse sur les prix domestiques, de la baisse de la production. Il est impossible de conclure à partir des données annuelles.

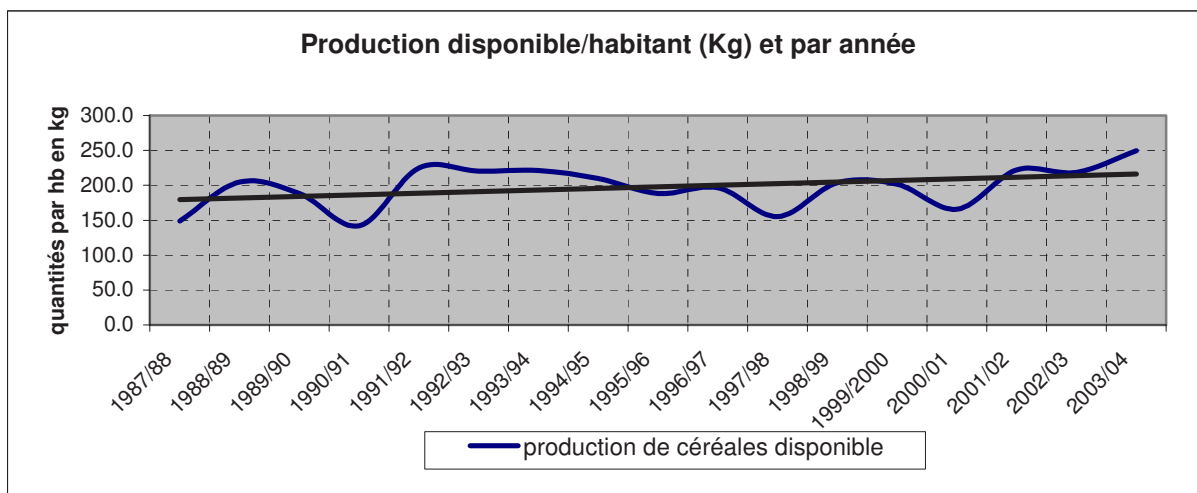
Fait stylisé 7 : La part de l’offre étrangère dans la disponibilité alimentaire n’est pas déterminante pour la sécurité alimentaire.

Une grande variété de situations existe du point de vue de la part de l’offre extérieure dans la disponibilité alimentaire nationale. Dans certains pays (Ghana, Malawi, Mali), les importations et l’aide alimentaire ne sont significatives que les années où la production est particulièrement faible, du fait de chocs agro-climatiques. Dans d’autres pays comme le Mozambique, où la sécurité alimentaire s’améliore, l’offre extérieure joue un rôle permanent dans la disponibilité nationale en kcal. Au contraire, au Zimbabwe, où l’offre extérieure est également importante, la situation se dégrade. Cette dégradation est également caractéristique de la Zambie et la Tanzanie, mais ces pays n’ont que peu recours à l’offre extérieure pour l’approvisionnement en denrées alimentaires. En définitive, la part de l’offre étrangère dans la disponibilité alimentaire ne semble pas un facteur déterminant de la sécurité alimentaire (Tableau 1.1).

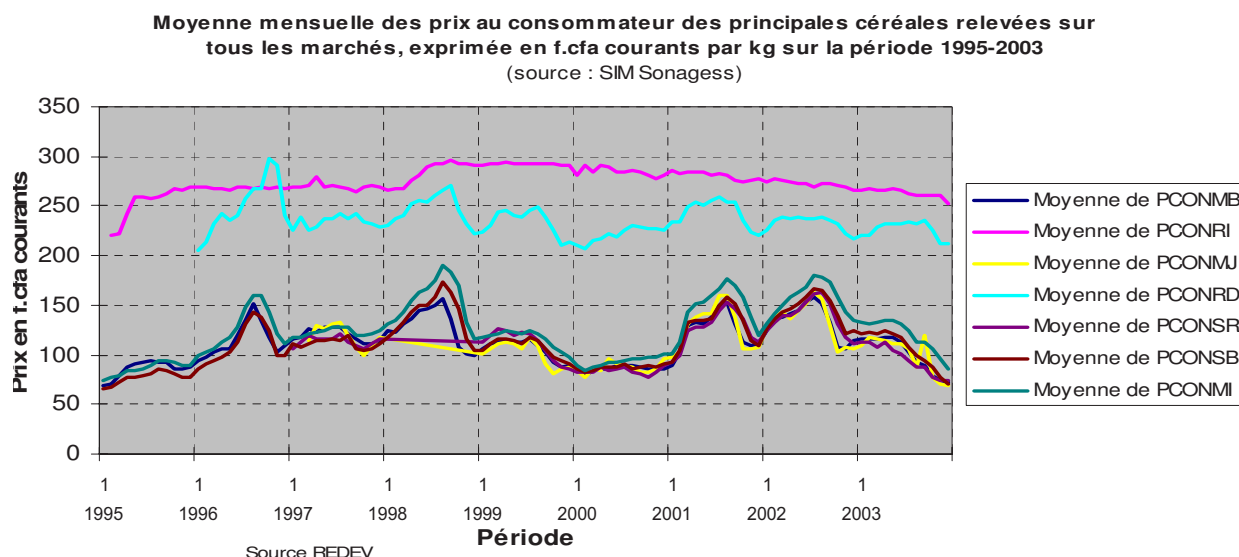
Tableau 1.1: Part de l’offre extérieure dans les calories disponibles et disponibilités totales

	Part de l’offre extérieure dans les calories disponibles		Disponibilités (calories par tête et par jour)	
	1990-2002	2000-2002	1990-2002	2000-2002
Ghana	8%	8%	2400	2619
Mali	5%	5%	2196	2200
Malawi	17%	7%	2024	2155
Mozambique	25%	17%	1855	2033
Tanzanie	5%	8%	1954	1959
Zimbabwe	20%	21%	1984	2024
Zambie	17%	15%	1909	1904

Encadré 1.1: Le cas du Burkina Faso



Source : Rédev



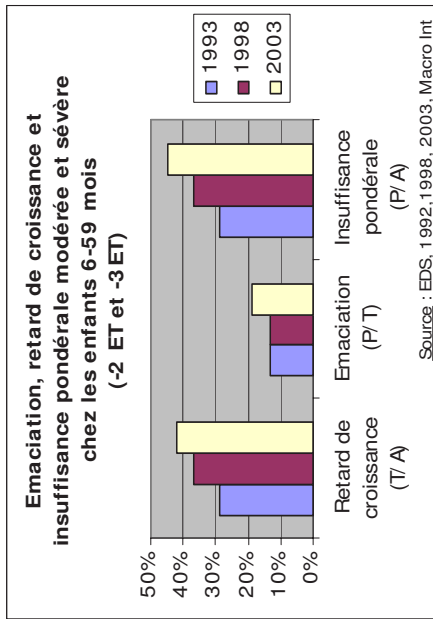
Du fait des fluctuations de l'offre, les disponibilités en produits alimentaires ne sont insuffisantes que temporairement.

L'inflation cumulée sur la période étant de 28,30% ramenée en f.cfa constants, la tendance à la baisse du pouvoir d'achat des producteurs est réelle.

Le prix de vente au consommateur des céréales en 2003 est de 0,03 f.cfa/ k.cal pour le maïs, céréale la moins chère, de 0,04 f.cfa/ k.cal pour le mil et de 0,07 f.cfa/ k.cal pour le riz ; la viande est à 5,70 f.cfa/ k.cal soit des termes de l'échange pour un rapport de 1 k.cal de viande pour 81k.cal de mil.

Un modèle d'optimisation de la ration alimentaire pour un adulte urbain à Ouagadougou (mois d'août 2004) a permis de simuler le seuil de dépenses minimum permettant de satisfaire les apports nutritionnels essentiels. Pour une ration alimentaire équivalente à 2 340 k.cal, le budget calculé est de 13 295 f.cfa par mois. Évidemment, les préférences alimentaires ne sont pas prises en compte. La ligne de pauvreté est de 87 672 f.cfa/an par adulte au Burkina. Cela signifie que non seulement les plus pauvres sont en insécurité alimentaire mais que ce fléau n'est pas limité aux plus pauvres.

Les cartes, pages suivantes, montre que l'insécurité alimentaire a augmenté au cours de la dernière décennie et qu'elle n'est pas limitée à une région particulière



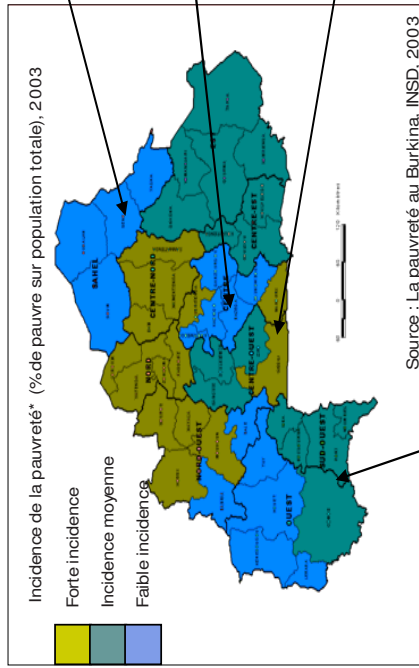
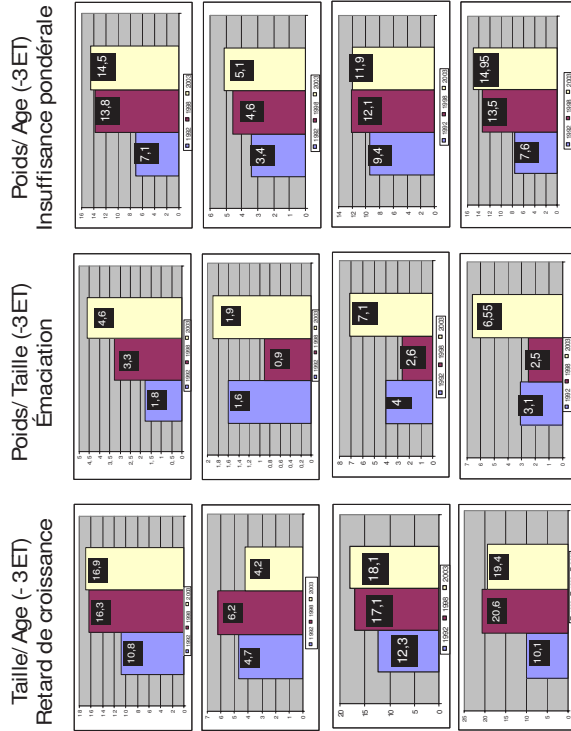
L'indicateur **taille-pour-âge** est un indicateur de retard de croissance : une taille trop petite pour un âge donné est la manifestation d'un retard de croissance. Un enfant qui a reçu une alimentation inadéquate et/ou qui a été malade de façon chronique pendant une période relativement longue, peut accuser un retard de croissance staturale.

L'indicateur **poids-pour-taille**, reflète la situation nutritionnelle actuelle (au moment de l'enquête). Les enfants dont le poids-pour-taille se situe à -2 ET de la médiane de la population de référence sont considérés comme souffrant de sous-nutrition aiguë, ceux se situant à -3 ET souffrent de sous-nutrition aiguë sévère. Cette forme de sous-nutrition est la conséquence d'une alimentation inadéquate durant la période ayant précédé immédiatement l'enquête.

La vulnérabilité structurelle en Afrique de l'Ouest : choix d'indicateurs pour le Burkina : utilisation des aliments (intra ménage)

Le **poids-pour-âge** est un indicateur qui reflète, à la fois et sans les différencier, les deux précédentes formes de sous-nutrition, chronique et aiguë. C'est la mesure la plus souvent utilisée par les services de santé pour suivre les progrès nutritionnels.

Pourcentage des enfants de 5 ans considérés comme atteints de malnutrition selon les trois indices anthropométriques de l'état nutritionnel :



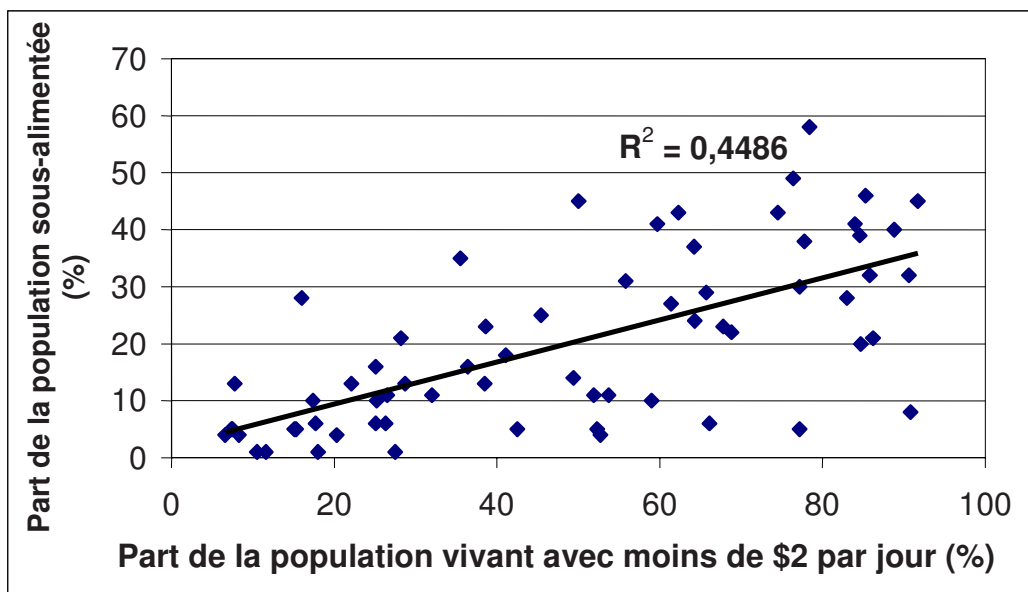
* Ligne de pauvreté : 82 672 f.cfa/ pers/ an

Source : EDS, 1992, 1998, 2003, Macro Int

1.3 Expliquer l'insécurité alimentaire par les difficultés d'accès

Les graphiques présentés montrent à la fois la persistance d'un manque de disponibilités alimentaires au niveau national et l'absence d'une offre extérieure suffisante, sauf en cas de choc climatique, de guerre ou de violence, entraînant une chute de la production nationale de denrées alimentaires. Comme une large part de la population ne dispose pas de suffisamment de biens alimentaires, la demande de ceux-ci augmenterait rapidement en cas de croissance des revenus. Cette croissance de la demande pourrait être satisfaite soit par les marchés internationaux, soit par la production domestique. Or on observe que l'insuffisance en disponibilités alimentaires persiste sans réponse ni des importations, ni de la production locale. En l'absence de blocus économique, de conflit ou de tout autre élément s'opposant aux flux du marché international, la seule explication possible réside dans l'absence de moyens pour financer les importations. L'insécurité alimentaire chronique trouve alors sa source dans l'importance de la pauvreté au niveau des ménages associée à la faiblesse du revenu national.

Schéma 1.8 : Insécurité alimentaire et pauvreté dans les pays en développement et les pays en transition (65 pays)



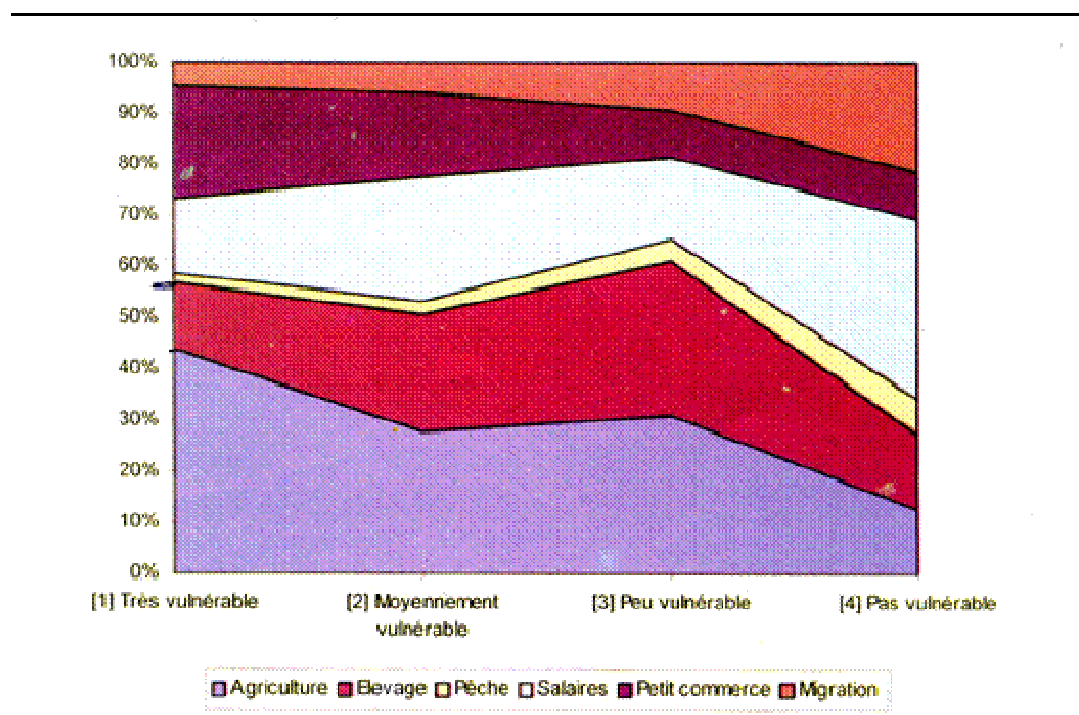
Fait stylisé 8: On observe une corrélation entre l'insécurité alimentaire chronique et la pauvreté associée à la faiblesse du revenu national.

Fait stylisé 9: Les statistiques sur la pauvreté et les tendances du revenu national – mesuré par le PNB - indique que l'insécurité alimentaire est d'abord un problème d'accès : les ménages concernés n'ont pas les moyens de s'offrir les importations nécessaires pour accéder à un niveau de kcal disponibles satisfaisant (dans un monde où le niveau global en disponibilité alimentaire est suffisant, le commerce devrait permettre de fournir aux pays déficitaires, un volume suffisant de biens alimentaires pour nourrir leur population de façon adéquate).

Fait stylisé 10 : La vulnérabilité d'un ménages dépend de ses sources de revenus et augmente avec la part du revenu agricole dans le revenu total.

La pauvreté et l'insécurité alimentaire entretiennent en effet des liens étroits. Le cas du Sénégal en est un bon exemple (schéma 1.9). La vulnérabilité des ménages ruraux est étroitement corrélée avec les sources de revenus : plus la part des revenus agricoles est importante, plus la vulnérabilité est élevée. Les conclusions tirées de ce cas particulier peuvent être étendues aux autres pays pauvres, en Afrique et ailleurs (tableau 1.2 pour le cas indien). En premier lieu, les revenus tirés des activités agricoles ne représentant qu'une part des revenus totaux, l'amélioration de la sécurité alimentaire suppose une réponse politique dépassant les simples politiques agricoles. En particulier, le développement des activités non agricoles, pour les ménages les plus vulnérables, semble essentiel. Ensuite, à part quelques exceptions¹², les politiques agricoles n'ont pas permis, en Afrique Subsaharienne, de réduire l'insécurité alimentaire, puisque la vulnérabilité est plus importante pour les ménages qui dépendent de l'agriculture pour leurs revenus. Le principal enjeu pour les décideurs politiques aujourd'hui semble être d'améliorer l'accès aux denrées alimentaires en développant les revenus des zones rurales.

Schéma 1. 9 : Vulnérabilité et sources du revenu, Sénégal, 2003



Source: WFP (2003)

¹² Voir en particulier les succès mentionnés dans l'étude de l'IFPRI, [Successes in African Agriculture: Building for the Future](http://www.ifpri.org/events/conferences/2003/120103/papers/papers.htm), Pretoria, South Africa, December 1-3, 2003. <http://www.ifpri.org/events/conferences/2003/120103/papers/papers.htm>

Tableau 1.2: Source des revenus réel en % par quintile (Inde)

Quintile	Cultures agricoles	Salaire agricole	Travail non agricole	Emploi indépendant non agricole	Emploi régulier non agricole	Total activités non agricoles	Autres sources	Revenu par tête
Inférieur	38.2	28.2	15.8	11.4	4.4	31.6	2	1146
Q2	38	21.3	14.7	16.8	7	38.5	2.3	2113
Q3	45.2	13.4	10.1	16.3	11.7	38.1	3.2	3141
Q4	50.1	7.5	6.1	14.6	18.6	39.3	3.2	4712
Supérieur	64.5	2.1	2	7.9	21.1	30.9	2.5	11226
Total	54.9	8	5.9	11.5	17.1	34.4	2.7	4468

Source : Lanjou, Shariff (2002 : 17)

Pour le quintile le plus pauvre, les salaires agricoles représentent environ 16% du revenu total. Pour le second quintile, cette part est d'environ 15% et elle diminue ainsi de façon monotone au fur et à mesure que les revenus augmentent pour ne représenter que 2% pour le quintile le plus riche. Au contraire la part des salaires non agricoles augmente rapidement avec le niveau de revenu – de environ 4% pour le quintile le plus pauvre à 21% pour les plus riches.

Encadré 1.2: 10 faits stylisés sur l'insécurité alimentaire en Afrique Subsaharienne

Fait stylisé 1: La malnutrition, sous ses multiples formes, apparaît comme un fléau chronique et largement répandu en Afrique subsaharienne.

Fait stylisé 2 : Les crises alimentaires, mettant en danger la survie des ménages, affectent une population vulnérable, déjà fragilisée par une insécurité alimentaire chronique.

Fait stylisé 3 : Une grande variété de situation existe, au niveau de la disponibilité en produits alimentaires, mais la majeure partie des pays d'Afrique Subsaharienne est proche de l'insécurité alimentaire chronique.

Fait stylisé 4: Les ménages en insécurité alimentaire chronique sont généralement dispersés sur l'ensemble du territoire tandis que les crises alimentaires transitoires sont localisées.

Fait stylisé 5: Alors que la disponibilité en calories est insuffisante pour une large part de la population, les importations ne permettent pas de compenser la faiblesse de la production alimentaire. En d'autres termes le problème n'est pas qu'il y a trop d'importations, mais plutôt, étant donné le niveau de production alimentaire domestique, que celles-ci sont trop faibles.

Fait stylisé 6: La plupart des pays sont encore très dépendants des conditions climatiques et sont caractérisés par une forte instabilité de la production.

Fait stylisé 7: La part de l'offre étrangère dans la disponibilité alimentaire n'est pas déterminante pour la sécurité alimentaire.

Fait stylisé 8: On observe une corrélation entre l'insécurité alimentaire chronique et la pauvreté associée à la faiblesse du revenu national.

Fait stylisé 9: Les statistiques sur la pauvreté et les tendances du revenu national –mesuré par le PNB- indique que l'insécurité alimentaire est d'abord un problème d'accès : les ménages concernés n'ont pas les moyens de s'offrir les importations nécessaires pour accéder à un niveau de kcal disponibles satisfaisant (dans un monde où le niveau global en disponibilité alimentaire est suffisant, le commerce devrait permettre de fournir aux pays déficitaires, un volume suffisant de biens alimentaires pour nourrir leur population de façon adéquate).

Fait stylisé 10: La vulnérabilité d'un ménages dépend de ses sources de revenus et augmente avec la part du revenu agricole dans le revenu total.

1.4 Comment lutter contre l'insécurité alimentaire ?

L'élément le plus marquant, issu de l'analyse des séries chronologiques sur la production domestique et le commerce extérieur, est l'absence d'un recours suffisant aux importations, lorsque la production domestique est trop faible pour satisfaire les besoins des populations. Les données sur la pauvreté et les tendances du revenu national, mesuré par le PNB, indiquent que le problème principal est celui de l'« accès » : les ménages en insécurité alimentaire n'ont pas les moyens de s'offrir les importations nécessaires pour accéder à un niveau de disponibilités alimentaire satisfaisant. Dans un monde où le niveau global en disponibilité alimentaire est suffisant, le commerce devrait en effet permettre de fournir aux pays déficitaires, un volume adéquat de biens alimentaire pour nourrir leur population. Une croissance des revenus devrait générer une forte réponse de la demande parmi ces ménages. Si ce n'est pas le cas et qu'aucun goulot d'étranglement ne s'oppose au commerce international, le problème est alors celui de l'insuffisance de la demande solvable, générée par des revenus trop faibles.

Quelle politique serait à même de renverser la tendance actuelle de dégradation permanente de la situation, en Afrique Subsaharienne, et d'éradiquer enfin l'insécurité alimentaire ? Afin d'être à même de traiter cette question il est nécessaire de tirer des leçons à travers l'histoire. Pour ce faire la nature des politiques d'intervention passées sera examinée dans les chapitres suivants.

Les politiques d'intervention étaient habituelles en Afrique dans les années soixante. Elles ont échoué comme l'a démontré la stabilité remarquable des indicateurs par habitant observée dans le schéma 1.4. Il y a eu évidemment une importante augmentation de la production depuis les années soixante, cependant, celle-ci a été absorbée par la croissance parallèle de la population si bien qu'en ce qui concerne les habitants, il n'y a pas eu de changement substantiel et cela en dépit des énormes sommes déboursées en faveur du développement de l'agriculture. Cet échec et le déficit public ainsi que les déséquilibres macroéconomiques que cela a impliqué ont amené à l'adoption des politiques d'ajustement structurel commencés dans les années quatre-vingt.

L'idée principale derrière l'ajustement structurel était que les interventions privées auraient été les mieux réussies pour le développement. Selon la célèbre déclaration de Adam Smith: «Ce n'est pas de la bienveillance du boucher, du brasseur ou du boulanger que nous devons attendre notre souper mais de l'attention qu'ils portent à leurs intérêts». De ce fait, on a estimé que l'état devait se retirer de la production directe et que les compagnies parapubliques inefficaces et corrompues devaient être privatisées ou démantelées. Les impôts qui privaient les agriculteurs du bénéfice de leur travail devaient être réformés (pourtant en même temps, plus efficacement recouverts!). Les politiques commerciales ont dû être modifiées pour permettre aux prix mondiaux de mieux se réfléchir sur les marchés nationaux.

L'effet de ces politiques ne sont pas illustrés dans les tendances représentées au schéma 1.4. Ce n'est pas pour autant que l'effet a été négligeable, au contraire, de nombreux analystes affirment qu'il a été significatif et même nuisible. On a souvent remarqué que les programmes d'ajustement structurel ont souvent appauvri différents segments de la population (comme on le démontre ci-dessous). Mais, tant

que la tendance à long terme de production et de consommation de céréales par habitant est concernée, le moins que l'on puisse dire c'est que les effets des programmes d'ajustements structurels, ne sont pas visibles. Et c'est là la tragédie, précisément parce que l'ajustement structurel était censé relancer le développement et résoudre les problèmes périodiques de la nourriture. Cela n'a pas été le cas.

Un nombre croissant d'organisations et de spécialistes estiment qu'il est nécessaire de reconsidérer les politiques courantes et de trouver de nouveaux moyens de soutenir l'agriculture. De telles méthodes doivent propulser le développement agricole en avant et contribuer à améliorer la sécurité alimentaire, et éviter à nouveau les pièges des politiques des années soixante et soixante dix. Cette vision est soutenue par le témoignage que l'insécurité alimentaire représente un coût pour le développement alors que le développement agricole susdit peut avoir des implications considérables pour le développement dans son ensemble et la dynamique de n'importe quel pays donné.

Avant de tenter de mettre sur pied une nouvelle politique, il serait d'abord nécessaire de comprendre les raisons des échecs précédents dont il est fait état ci-dessus. Ce document tente de fournir des réponses qui peuvent être embrassées par les décideurs politiques dans les pays en développement de même que par leurs partenaires coopérants.

Chapitre 2: L'Aide alimentaire, contrainte ou opportunité de développement?

Les controverses sur le coût économique qu'infligerait l'aide alimentaire aux pays récipiendaires remontent au début des années 1960. Elles restent vives encore aujourd'hui. S'il est maintenant admis que l'aide alimentaire ciblée, mise en place de façon temporaire, représente une ressource indispensable pour les pays confrontés à des situations d'urgence, certaines voix s'élèvent, tant dans la communauté scientifique que dans la société civile, pour souligner les conséquences négatives sur le long terme d'une dépendance prolongée envers l'aide.

Les principaux arguments sont les suivants. En premier lieu, l'aide même sous forme de don impose au pays récipiendaire des coûts de stockage, de transport et de distribution. Peu ou mal ciblée, mise en place sur longue période et dans des quantités telles que celles-ci dépassent les capacités d'absorption du pays, l'aide précipite ensuite les prix agricoles à la baisse et décourage l'investissement et la production. Enfin, une dépendance excessive envers l'aide peut s'avérer politique insoutenable. La légitimité politique des gouvernements s'érode alors du fait de leur incapacité à nourrir leur population en même temps que de leur obligation à rendre compte aux pays donateurs avant leurs propres électeurs. Les preuves sur lesquelles ont été établis ces trois arguments méritent d'être revisitées dans le cadre spécifique de l'Afrique saharienne.

La question générale des contraintes et opportunités de l'aide pour la croissance et le développement peut être traitée par une revue de la littérature. Ce qu'il ressort à grands traits de cette revue est qu'en matière d'impact, ce sont, dans une très large majorité de ces contributions, les impacts de court terme (sur les prix et les revenus par exemple) qui sont documentés, au détriment des impacts dynamiques et des impacts de long terme, plus délicats il est vrai à apprécier. De surcroît, les nombreuses défaillances de marché frappant les économies récipiendaires rendent difficile l'usage des modèles micro-économétriques standards. La plupart du temps ceux-ci ignorent les défaillances de marché et utilisent, dans la description du comportement des ménages, des hypothèses souvent trop frustrées au regard des situations considérées. Il ressort de notre revue de la littérature le caractère idiosyncratique de l'impact sur le développement, qui rend le débat opposant les adeptes et les contempteurs de l'aide quelque peu stérile et vain. Ainsi n'y a-t-il pas une « affaire » aide alimentaire : elle n'est ni la responsable des mauvaises performances africaines passées, ni la cause principale du développement des quelques pays qui ont su bien l'utiliser. Apprendre à se servir de l'aide alimentaire afin de ne plus avoir, à terme, à y recourir est le premier problème que les pays récipiendaires devraient affronter aujourd'hui.

2.1 L'impact théorique de l'aide alimentaire

Les études d'impact de l'aide sur l'agriculture domestique ont été l'objet d'un grand nombre de contributions depuis le célèbre papier de Schulz (1960) portant sur l'aide alimentaire américaine PL 480¹³. Toutes soulignent le caractère déterminant de la

¹³ Schultz, 1960. Le programme d'aide alimentaire PL 480 (connu également sous le nom *Agricultural Trade Development and Assistance Act*) a été promulgué en 1954 en accompagnement de la politique américaine de

nature de l'aide. Rappelons que l'on distingue habituellement trois grands types d'aide alimentaire:

- L'aide programme, fournie normalement comme un transfert de ressources pour des activités de soutien budgétaire ou de soutien de la balance des paiements. Ce type d'aide n'est pas ciblé sur des groupes spécifiques. L'aide est vendue sur les marchés et fournie par les pays donateurs sous forme de concessions (*grants*) ou de prêts.
- L'aide projet, qui vise à soutenir des activités spécifiques de réduction de la pauvreté ou de prévention des catastrophes. Elle est, en règle générale, distribuée gratuitement à des groupes ciblés, bien qu'elle puisse être également vendue sur les marchés. On utilise souvent l'expression d'aide alimentaire "monétisée" en référence à ce type d'aide. Elle est dans la plupart des cas fournie sur la base de concessions (*grants*).
- L'aide d'urgence, destinée aux victimes de désastres d'origine humaine ou naturelle. Elle est distribuée gratuitement aux groupes bénéficiaires ciblés et fournie sur la base de concessions¹⁴.

Nul ne songe à remettre en cause le fait que l'aide alimentaire a contribué à sauver d'innombrables vies et a considérablement adouci le sort de groupes de population exposés à des désastres d'origine naturelle ou humaine. On sait aussi que l'aide alimentaire a contribué au maintien voire à l'augmentation des investissements en milieu rural, via le financement d'infrastructure de transport et de stockage. On reconnaît dans le même temps que l'aide peut avoir un impact sur le marché des produits et le marché des facteurs, en affectant trois variables clefs : le prix des produits, la rémunération des facteurs et l'exposition au risque, dont les variations induites (éventuellement) par l'aide alimentaire seront déterminantes des situations de pauvreté et d'insécurité alimentaire dans une région donnée¹⁵.

2.1.1 L'effet prix

L'aide alimentaire peut dans certaines situations exercer une pression à la baisse sur les prix alimentaires, pression d'autant plus forte que le ciblage – géographique ou sur des groupes sociaux – aura été limité. La pression sur les prix se rencontre ainsi lorsque la fourniture d'aide augmente l'offre disponible plus vite qu'elle ne stimule la demande, conduisant ainsi à détériorer le prix reçu par les producteurs et les négociants locaux. Cet effet de court terme négatif est plus probable et plus fréquent dans les situations d'aide programme ou d'aide projet. Les conséquences indirectes sont importantes, l'effet en chaîne sur la production et les investissements productifs,

gestion d'excédents naissants et de mise à contribution de la productivité agricole américaine au profit de la sécurité alimentaire des pays en développement. Le programme autorisait le gouvernement américain à développer des crédits de très long terme (remboursables sur 30 ans) afin d'accroître les exportations alimentaires d'urgence.

¹⁴ Voir pour un détail de ces définitions le Groupe de travail intergouvernemental pour l'élaboration d'un ensemble de lignes directrices volontaires destinées à soutenir la mise en oeuvre progressive d'un droit effectif à une nourriture adéquate dans un contexte de sécurité alimentaire nationale, *Food Aid and the Right to Food – Draft information paper*, FAO, Rome juin 2004.

¹⁵ Awudu, Barrett et Hazell, 2004.

de stockage et de transport étant lui aussi négatif, de sorte que l'effet négatif de court terme peut se muer en effet négatif de long terme¹⁶.

De tels effets concernent néanmoins les producteurs capables de vendre leur récolte sur le marché. Les autres producteurs, qui dans les régions concernées par l'insécurité alimentaire peuvent être la majorité, sont des producteurs dits de subsistance, qui privilégient – ou n'ont d'autre choix – que l'autoconsommation. Leur production n'étant pas mise en marché, ils ont une sensibilité très atténuée, et parfois contre-intuitive, aux variations de prix¹⁷. De Janvry et Sadoulet (2002) par exemple, soulignent les coûts de transaction élevés auxquels font face les ménages ruraux dans les pays en développement en raison du faible développement des infrastructures (transport, communication) et du faible capital humain (capacité de négocier, participation à un réseau social). Dans de telles conditions, on sait maintenant qu'il existe pour chaque ménage une bande de prix à l'intérieur de laquelle le ménage ne percevra aucune incitation d'achat comme de vente¹⁸. Ceci est également vrai des facteurs de production accessibles au ménage – et en premier lieu sa propre force de travail. A l'intérieur de la bande de prix, le producteur ne répond pas au prix de marché mais à un prix dit « implicite » qui égalise la demande (de produit ou de facteurs) à l'offre à l'échelle du ménage. Sur des marchés parfaits, le prix implicite est égal au prix de marché. Ce n'est plus le cas lorsqu'existe une bande de prix. Par exemple, un ménage faisant face à une contrainte budgétaire serrée pour la mise en marché de sa production en raison de coûts de transaction élevés ne répondra pas à une hausse des prix autant que réagira un ménage en situation budgétaire identique mais entouré lui de marchés parfaits. Winters (2000) insiste sur les conséquences de ces comportements différenciés sur l'analyse d'impact des changements de prix. Tant que les ménages sont contraints par des défaillances de marchés, ils sont susceptibles de ne pas réagir aux changements de prix, à tout le moins, de ne pas réagir autant qu'un modèle de maximisation du « bien-être » ou du « profit » l'aurait prédit¹⁹. Les conséquences pour l'analyse d'impact de l'aide alimentaire en sont importantes. Les variations de prix induites par celle-ci ne donnent qu'une information tronquée sur les possibles arbitrages entre vente et achat, production et consommation, décidés par les ménages. L'impact net sur les revenus et la sécurité alimentaire ne peut être établi avant que tous les coûts de transactions n'aient été mesurés. Pour compliquer un peu plus l'analyse, les coûts de transactions ne sont pas les mêmes d'un producteur à l'autre ; de même le prix « implicite » est-il propre à chaque ménage. Les coûts de transaction et les bandes de prix sont idiosyncratiques. De même l'impact de l'aide sur les prix est-il idiosyncratique.

D'autres effets de l'aide alimentaire peuvent affecter les ménages. Nous en dressons la revue ci-dessous²⁰.

¹⁶ Awudu, Barrett et Hoddinott, 2004.

¹⁷ Voir par exemple de Janvry et al., 1991.

¹⁸ Nigel Key et al., 2000

¹⁹ Löfgren et al. (1999) intègrent une contrainte dite de « coût de transaction » dans le comportement des ménages au sein d'un modèle d'équilibre général calculable. Les simulations montrent que les réponses du ménage aux variations de prix sont nulles.

²⁰ Gabre-Madhin, Barrett et Dorosh, 2003.

2.1.2 L'effet revenu

La nourriture étant considérée comme un bien dit « normal » par les économistes, l'élasticité revenu de la demande est positive et inférieure à l'unité, de sorte que chaque dollar d'aide reçue sous forme d'aliment entraîne une augmentation de la demande alimentaire inférieure à un dollar. Traduite en surcroît de revenu, la fourniture d'aide accroît inmanquablement la demande de nourriture dans des proportions inférieures à celles du montant de l'aide. En conséquence, et parce que l'élasticité revenu de la demande est d'autant plus forte que le ménage est pauvre, l'aide alimentaire distribuée exclusivement aux ménages pauvres dans des situations d'urgence induit des distorsions de marché minimales en comparaison de l'aide programme non ciblée vendue sur les marchés²¹.

2.1.3 L'effet de substitution

Lorsque le produit importé sous forme d'aide est un produit similaire ou substituable à la production locale, l'aide distribuée s'ajoute aux quantités totales disponibles du bien considéré. Comme on l'a dit dans les sections précédentes, l'accroissement de la demande créée par l'effet revenu est en général inférieur au surcroît de l'offre disponible. Dès lors, la distribution d'aide, même ciblée, tendra à déprimer les prix dans les situations de "non urgence". On sait que les transferts d'aide alimentaire, en tendance, réduisent la demande de biens substituables et augmentent la demande de produits complémentaires. L'effet prix net croisé (i.e. entre produits) dépend alors de l'ampleur relative des effets substitution (positifs ou négatifs selon le caractère substituable ou complémentaire du produit) et des effets revenus (en général positifs). Les producteurs de cultures complémentaires devraient ainsi bénéficier de l'aide tandis que les prix de marché des produits substituables montent ou baissent, en fonction des parts relatives prises par les effets « substitution » et les effets « revenus ».

A long terme, l'aide alimentaire programme ou projet peut également contribuer à modifier en profondeur les habitudes de consommation et faire naître une demande de produits exotiques (ainsi du pain de blé dans les régions sahéliennes).

2.1.4 L'effet du prix des facteurs

Les ménages pauvres tirent leur revenu de la vente de produits et de la vente de leur force de travail (salaires). Les manuels d'économie affirment qu'une baisse du prix de la production agricole entraîne une baisse moins que proportionnelle du salaire agricole suite à la baisse de la demande pour les travailleurs agricoles exprimée par les éventuels employeurs (ceux-ci étant moins incités à produire en raison de la baisse des prix)²². Dans le même temps, les transferts de revenu (ou équivalents-revenu) induits par l'aide tendent à réduire l'offre de travail et à créer ce que l'on appelle un déplacement de l'offre (en anglais « *diversion* ») vers d'autres activités que l'activité agricole – y compris la non activité ou "loisir" dans le langage économique. Des études montrent que l'offre de travail, en première hypothèse, devient plus sensible au changement de revenu à mesure que les revenus s'élèvent. On admet également que l'aide alimentaire faiblement ciblée augmente la

²¹ Barrett, 2003.

²² Krugman et al. (2001).

désincitation à travailler. En particulier, les programmes travail contre nourriture (*Food for Work programs – FFW*), lorsqu'ils sont mis en place dans un calendrier inapproprié, peuvent avoir un effet négatif sur le marché du travail local en attirant des travailleurs qu'ils éloignent d'activités de production vitale, surtout lorsque les salaires offerts sont supérieurs à ceux en vigueur sur le marché. D'où la nécessité de mettre en œuvre de tels programmes durant les périodes de surplus de main d'œuvre disponible.

Les effets attendus sur le marché du capital sont en revanche plus nettement positifs. En situation de défaillances de marché dans le secteur du crédit (sous offre de crédit, offre à des taux usuraires), les transferts de revenu (ou équivalents-revenu) induits par l'aide permettent dans certains cas aux ménages récipiendaires de surmonter tout ou partie de leur contrainte de liquidité (encaisse) et d'entreprendre des investissements productifs par l'achat, par exemple, de semences à rendement élevé ainsi qu'on a pu l'observer au Kenya²³. Condition nécessaire, le transfert de revenu – et donc l'aide, puisque c'est d'elle qu'il s'agit – doit survenir de manière ponctuelle et ciblée afin de surmonter une contrainte de liquidité effective et souvent transitoire.

2.1.5 L'effet gestion de risque

L'insécurité alimentaire est en partie la conséquence des risques cumulés par le producteur, que l'on songe aux aléas climatiques, aux pandémies ou aux guerres. L'aide alimentaire peut alors agir comme une ultime assurance ou assurance de dernier recours. Pour quelle contribution effective à la gestion du risque par les petits producteurs, telle est la véritable question. L'expérience montre que le ciblage de l'aide (dans le temps et l'espace) ont eu en la matière une efficacité mitigée, apportant une assurance bien peu fiable aux ménages exposés. Selon Awudu, Barrett, et Hazell²⁴, la plupart de l'aide alimentaire se substitue à des flux informels d'assurance sociale, n'apportant qu'une contribution nette limitée. Les mêmes auteurs soulignent les problèmes d'aléa moral bien connus des assureurs, aléa moral en vertu duquel les récipiendaires, une fois assurés du bénéfice de l'aide, ne prennent plus les précautions nécessaires pour éviter les pertes. Ceci est également vrai des gouvernements, avec des implications pour le développement de long terme. Tant que l'aide d'urgence est acquise, l'incitation à la mise en place de mesure d'investissement et de prévention (irrigation, recherche) est réduite, au détriment de la productivité et de la croissance.

Les impacts possibles sont en résumé rassemblés dans le tableau 2-1.

²³ Bezuneh, Deaton et Norton, 1988.

²⁴ Awudu, Barrett et Hazell, 2004.

Tableau 2.1: Impact potentiel de l'aide alimentaire sur les marchés de produits et de facteurs

Impact potentiel négatif	Impact potentiel positif
Sur le prix des produits <ol style="list-style-type: none"> 1. Baisse du prix au producteur 2. Déplacement des préférences vers les produits importés 	Sur le prix des produits <ol style="list-style-type: none"> 1. Stimule la demande de biens complémentaires 2. Effets revenus positif côté demande lorsque l'aide est convenablement ciblée
Sur le prix des facteurs <ol style="list-style-type: none"> 1. Baisse du salaire réel et désincitation à travailler 	Sur le marché des facteurs <ol style="list-style-type: none"> 1. La fourniture de biens publics et d'intrants dans le cadre d'aide de type « Travail contre nourriture » (FFW) peut accroître la productivité agricole et soutenir les marchés 2. Relâche (temporairement) la contrainte de liquidité
Sur la gestion du risque <ol style="list-style-type: none"> 1. Peut fournir une désincitation à se « soucier » de la prévention et de l'investissement en matière agricole 2. Aléa moral d'une assurance gratuite 	Sur la gestion du risque <ol style="list-style-type: none"> 1. Lisse les variations de revenu et réduit le coût de la gestion du risque

2.2 Eléments empiriques

Qu'en est-il de ces impacts théoriques ou « stylisés » dans la réalité? Les preuves sont déroutantes. Pour citer un rapport de l'IFPRI de Awudu et al., dont il est fait mention plus haut « il existe des preuves empiriques négligeables autant pour réfuter que pour accepter l'idée répandue que l'aide alimentaire a des effets désincitatifs marqués sur la production, tant aux niveaux macro que micro. Les preuves sont particulières à chaque pays, et à de quelques rares exceptions, aucun résultat transversal et systématique n'émerge sur l'impact global de l'aide alimentaire sur la sécurité alimentaire, la pauvreté et le développement ».

Nous utilisons le cadre d'analyse du tableau 2-6 pour suivre – et mesurer – les variables par lesquelles les impacts de l'aide sont transmis. Nous essayons, grâce à la revue d'études monographiques et transversales, d'isoler quelques possibles effets consensuels, avec toutes les réserves liées à la généralisation d'études économétriques elles-mêmes fortement dépendantes de la qualité des données. La revue de la littérature récente couvre les pays suivants : Ethiopie, Mozambique, Tanzanie, Inde et Bangladesh, tandis que les études transversales s'appliquent à l'Afrique saharienne. Un résumé des résultats est donné tableau 2-2. Les références par pays faites dans le texte s'y trouvent également.

Tableau 2.2: Impact observé de l'aide alimentaire²⁵

Impact potentiel négatif	Impact potentiel positif
Sur le prix des produits Afrique saharienne. Awudu, Barrett et Hoddinott (2004) Ethiopie. Yamano, Jayne et Strauss (2000) Bengladesh. Dorosh, Shahabuddin, Aziz et Farid (2002)	Sur le prix des produits Afrique saharienne. Barrett, Mohapatra et Snyder (1999) Afrique saharienne. Awudu, Barrett et Hazell (2004) Mozambique (Maputo). Dorosh, del Ninno et Sahn (1995) Bengladesh. Del Ninno and Dorosh (1998) Ethiopie. Levinsohn, Mc Millan (2004)
Sur le prix des facteurs	Sur le marché des facteurs Afrique saharienne. Awudu, Barrett et Hoddinott (2004) Ethiopie. Hoddinott (2003), Holden, Barrett et Hagos (2003) Kenya. Bezuneh, Deaton et Norton (1988)
Sur la gestion du risque	Sur la gestion du risque Afrique saharienne. Barrett et Heisey (2002) Ethiopie. Hoddinott (2003)

Les résultats empiriques sont les suivants.

2.2.1 Résultats généraux

La revue de la littérature dont les principales références sont fournies tableau 2-2 met en avant des effets prix négatifs ou négligeables, des effets "prix de facteur" positifs ou négligeables, et des effets de gestion de risque positifs à court terme. Les écarts entre les résultats sont marquants : ainsi des résultats différents voire opposés se côtoient-ils dans un même pays. Les effets « facteurs » et « risque » sont beaucoup moins bien renseignés que les effets produits. Un résultat important – en tous les cas une intuition à clarifier ultérieurement – est l'impact potentiel de l'aide dans le soulagement de la contrainte de liquidité. Les résultats en Afrique saharienne soulignent l'importance des défaillances de marché de facteurs (travail et capital, ce dernier étant lié au risque) dans la stagnation de la productivité.

2.2.2 Cibler l'aide est essentiel

Une seconde leçon, plus spécifique, concerne l'efficacité relative des différents types d'aide. Le ciblage (ou auto-ciblage), la ponctualité et la distribution directe (en nature ou en cash) semblent limiter les possibles effets désincitatifs bien d'avantage que ne le font les programmes « travail contre nourriture » (Ethiopie, Bengladesh). La plupart

²⁵ Le lecteur pourra être surpris de trouver le même auteur dans les deux colonnes du tableau: ceci démontre simplement en quoi la question de l'impact est propre à chaque pays et chaque ménage, de sorte qu'un même auteur enregistrera des résultats différents, voire opposés, en fonction du calendrier et du pays étudié.

de la littérature sur l'aide de type travail contre nourriture²⁶ montre que l'auto-ciblage des travailleurs pauvres (par la fourniture d'un travail qui en soi ne peut qu'intéresser ces derniers, pour le dire crûment) est quant à elle plutôt efficace. Des évaluations récentes apportent des explications alternatives au ciblage : celui-ci ne procéderait pas toujours d'un choix rationnel mais de l'inertie bureaucratique, en même temps que de l'histoire des versements passés. De l'aide ciblée, certes, mais en conséquence pas toujours au bon endroit. Par ailleurs, le paiement sous la forme "travail contre nourriture" doit être évolutif et limité à la période de transition entre urgence et développement. A mesure que le spectre de la famine s'écarte, le paiement sous forme de salaire en cash apparaît comme un instrument d'aide plus approprié que le versement en nature (Ethiopie).

2.2.3 Un impact ambigu sur le développement

L'impact sur le développement est difficile à estimer. L'aide alimentaire peut jouer un rôle positif en complément – transitoire – d'une politique de développement efficace ; en aucun cas elle ne peut se substituer à celle-ci. A l'inverse, elle peut créer et entretenir un phénomène de dépendance, ainsi que le maintien de politiques inappropriées (Inde)²⁷. Ainsi en Inde est-ce la disponibilité, depuis le milieu des années 1960, de variétés de blé et de riz à haut rendement, plutôt que l'aide et la pression des pays donateurs, qui explique très largement la fin des famines. Une politique économique intérieure, basée sur une forte volonté politique au plus haut niveau, y a joué un rôle essentiel en contribuant à stabiliser les prix à la production, développer la production et réduire l'insécurité alimentaire.

2.2.4 L'aide alimentaire comme subvention aux infrastructures

On a pu lire que l'aide alimentaire pouvait être utilisée comme un « accumulateur de capital », créant, à travers les programmes aide contre nourriture, les infrastructures de transport, d'irrigation et de stockage à un coût relativement limité puisqu'il s'agit grosso modo du coût de la nourriture d'un travailleur. Les résultats ne sont pas si univoques. D'abord certains programmes d'aide contre nourriture ont été mis en place au pire moment, i.e. à l'époque de la récolte ou du semis durant laquelle le coût d'opportunité de la main d'œuvre est le plus élevé. L'effet des programmes d'aide est alors de déprimer la production et les cours plutôt que l'inverse. Ensuite, ils contribuent à l'idée que le prix de la main d'œuvre est le coût de subsistance des travailleurs. Nous verrons plus loin que c'est l'idée centrale de la « trappe de Malthus », qu'il convient à tout prix d'éviter (voir encadré 3.4).

2.2.5 Le coût de l'aide alimentaire pour les pays récipiendaires n'ait pas clair

Le coût de l'aide alimentaire pour les pays récipiendaires, souvent négligé dans les rapports, est loin d'être nul ; pour autant, aucune étude empirique ne l'avance clairement. L'acheminement de l'aide exige la création ou l'entretien d'infrastructures de transport et de communication. Une partie du coût lié à ces infrastructures est supporté par le donateur - ainsi de certains programmes du PAM – mais la prise en

²⁶ Voir en particulier Barrett, Holden et Clay, 2004.

²⁷ Srinivasan (2000).

charge reste partielle. Le contrôle et le suivi des dépenses et de la distribution de l'aide exigent à leur tour le versement de salaires à des fonctionnaires ou des privés. A l'opposé, et en contribution positive cette fois, infrastructures et équipements mis en place pour acheminer l'aide conservent en général leur utilité une fois l'urgence passée, même si l'essentiel des structures mises en place joignent un point d'importation à une région de déficit, et non les régions déficitaires et d'autres éventuellement excédentaires entre elles.

2.3 En conclusion

D'après notre revue de la littérature, l'aide alimentaire exerce en général une pression à la baisse sur les prix (quoique celle-ci puisse être négligeable), la pression étant d'autant plus forte que le ciblage géographique ou socio-économique sur les populations aura été faible. L'aide favorise les gains de productivité grâce aux effets positifs enregistrés sur les marchés des facteurs – en particulier le marché du capital. Les cas du Bangladesh, du Pakistan et de l'Inde démontrent qu'avec des politiques gouvernementales appropriées, un changement technologique rapide dans le secteur agricole peut permettre au pays d'étendre sa production même face à des flux importants d'aide. Ces politiques sont essentiellement des politiques d'investissement dans les infrastructures rurales et des politiques de stabilisation de prix au producteur. Au Bangladesh, qui a atteint des records de production de céréales en 1999/2000 et en 2000/2001, la technologie de la révolution verte sous la forme d'irrigation à petite échelle, la diffusion de semences améliorées et d'engrais a contribué à doubler les volumes de riz produits et à accroître la production de blé au-delà des taux de croissance enregistrés durant les dernières décennies. Dans le même temps, les usages de l'aide alimentaire ont évolué de l'aide monétisée (destinée à financer des dépenses publiques) privilégiée durant les années 1970s et le début des années 1980s, à l'aide ciblée durant les années 1990s²⁸. Ceci ne va pas à l'encontre des résultats de Awudu, Barrett, Hazell²⁹ lorsqu'ils concluent que "le succès apparent de l'aide alimentaire³⁰ dans la stimulation de la productivité agricole en Afrique suggère que les effets "facteurs" de l'aide peuvent l'emporter sur les effets "produits", et que "l'écroulement de la productivité par tête en Afrique Sub-saharienne durant la décennie se terminant au milieu des années 1980 aurait été encore plus sérieux sans l'accroissement simultané des flux d'aide dans la région". La question clef est de savoir si les gains de productivité n'auraient pas été encore plus importants avec des politiques agricoles de soutien ciblées. Ceci nous conduit à examiner les différentes options disponibles proposées par la littérature et par l'histoire.

²⁸ Dorosh, Shahabuddin, Aziz et Farid, 2002.

²⁹ Awudu, Barrett et Hazell, 2004.

³⁰ Apparently, in Ethiopia, Rwanda, et Kenya.

Chapitre 3: Comment expliquer les échecs des politiques de développement

L'amélioration de la sécurité alimentaire supposant la croissance du revenu réel par tête, en particulier pour les plus pauvres, la seule façon de lutter contre la faim dans le monde est le développement. Mais qu'est-ce que le développement ? Comment le promouvoir ? Cette question a toujours préoccupé les économistes, que ce soit sur un plan théorique (et parfois idéologique) ou empirique, basé sur l'analyse historique des faits et cherchant à vérifier le bien fondé des théories. Les deux chapitres à venir sont dédiés au rappel des principaux résultats dans ces domaines.

Le présent chapitre rappelle les principales théories et réalités du développement, principalement illustrées par des exemples tirés de l'expérience des pays actuellement développés au cours des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles. Ceux-ci n'étaient pas au début du 19^{ème} siècle dans une situation plus favorable que les pays africains aujourd'hui. L'application de ces théories aux contextes spécifiques de l'agriculture sera l'objet du chapitre 4.

En premier lieu, il est nécessaire d'envisager les principaux choix auxquels se trouve confronté le décideur politique.

3.1 Les dilemmes du développement

Le développement est assimilé aujourd'hui à l'extension de marchés déterminés par la demande. Celle-ci devrait stimuler et absorber la production et créer des opportunités d'emplois. Un tel développement peut être orienté vers l'intérieur (développer la production intérieure pour les marchés nationaux) ou l'extérieur (développer la production interne pour les marchés d'exportation). Bien que ces deux alternatives puissent sembler opposées, elles sont aussi difficiles à réaliser l'une que l'autre. Le problème est le même pour le producteur, la destination finale des produits étant en réalité peu importante³¹. Une fois, le développement ainsi défini, il reste de nombreuses options à définir. Elles seront passées en revue ci-dessous, avant d'examiner la façon dont elles ont été mises en place au cours de l'histoire des pays maintenant développés.

3.1.1 Encourager l'agriculture ou l'industrie ?

Les politiques économiques peuvent être définies afin d'encourager l'agriculture, plutôt que l'industrie, ou bien l'inverse. Par exemple, à la fin du 19^{ème} siècle, la Grande Bretagne sacrifia délibérément son agriculture, tandis que la France et l'Allemagne en faisaient leur priorité. (cf. encadré 3.1). Ces trois pays menèrent ces politiques opposées avec succès. A la même époque, l'économie de Uruguay était entièrement basée sur la viande, ce qui les mena à l'échec (Jacob 1985). Même aux Etats-Unis, à l'époque de la guerre civile, le contraste était frappant entre le Nord, tourné vers l'industrie et protectionniste, et le Sud, agricole et libéral. Pourtant, les

³¹ En réalité, les marchés extérieurs et intérieurs ne sont pas identiques, et peuvent nécessiter des produits différents, du point de vue par exemple des normes de qualité. Mais à ce stade de l'analyse, l'hypothèse d'une parfaite substituabilité entre marchés, rend l'argumentation plus simple à comprendre.

deux parties du pays étaient prospères –à condition, il est vrai, d'oublier les esclaves du Sud et le prolétariat urbain au Nord.

Ainsi, les mêmes politiques peuvent mener au succès ou à l'échec en fonction des conditions spécifiques à chaque nation. Le raisonnement ici, caractéristique des économistes, est basé sur la théorie des avantages comparatifs : si un pays est performant dans certains secteurs de la production non agricole, il est préférable de développer ces secteurs, la force de travail quittant l'agriculture pour permettre leur expansion.

Encadré 3 1 : Les politiques économiques contrastées de la GrandeBretagne, la France et l'Allemagne

Au milieu du 19^{ème} siècle, la Grande Bretagne abolit les lois sur les grains qui, depuis Cromwell au 17^{ème} siècle, protégeaient les agriculteurs des importations alimentaires. Ces lois avaient été mises en place afin de protéger l'agriculture nationale, pilier de l'économie britannique, des caprices des marchés mondiaux. Leur suppression relevait d'un choix délibéré de sacrifier le secteur agricole afin de promouvoir le développement industriel (déjà sur le chemin d'une croissance prometteuse, partiellement permise par la forte productivité de l'agriculture), considéré à l'époque comme le ressort de la richesse et du pouvoir. Ce choix fut rendu possible par le caractère très compétitif du secteur industriel et la conviction que les marchés mondiaux permettraient l'approvisionnement du pays en produits alimentaires. Il fut couronné de succès jusqu'à la 1^{ère} guerre mondiale, et permis la mise en place d'une base industrielle remarquable en Grande Bretagne.

Au contraire, un peu plus tard, dans les années 1880, l'Allemagne, suivie par la France, confrontées à un déficit croissant en produits alimentaires, décidèrent de décourager les importations afin de protéger leur agriculture. Cette politique fut couronnée de succès en Allemagne, où elle permit à l'agriculture de supporter la forte diminution de main d'œuvre au cours de la première Guerre Mondiale. Ces résultats furent plus mitigés en France, qui garda longtemps un secteur agricole caractérisé par une paysannerie nombreuse et pauvre. Une explication possible, quoique non démontrée, de ce paradoxe est que la France ne coupa pas le flux des importations alimentaires de ses colonies, qui à l'époque, étaient de grands exportateurs.³²

Evidemment, ces exemples sont un peu caricaturés : la Grande Bretagne, n'a jamais complètement négligée son agriculture, tout comme la France ou l'Allemagne ne lui ont pas donné une priorité exclusive. En réalité, comme cela sera exposé en détail ci-dessous (section 3.1.5), quoique ce point fasse l'objet de discussions interminables au sein des gouvernements comme dans les universités, une croissance « équilibrée », donnant leur place à l'agriculture et à l'industrie, semble la meilleure solution. La discussion ci-dessus doit donc être considérée avec prudence, elle peut cependant éclairer quelques décisions spécifiques.

³² Cette période de l'histoire est l'objet de nombreuses recherches . La meilleure synthèse est sans doute dans Bairoch, 1995 ; voir aussi Bairoch 1993.

Si l'agriculture est considérée comme un secteur prioritaire, trois questions stratégiques, sur le type d'agriculture, se posent.

3.1.2 Encourager la production destinée au marché intérieur ou à l'exportation

La première est de déterminer la destination de la production : marché intérieur ou exportations. Il est clair en effet, que l'Afrique a suffisamment d'avantages comparatifs dans des cultures d'exportation comme le coton, le cacao, les oléagineux etc., pour exporter ces produits et importer en échange des denrées de base, produites à moindre coût ailleurs. Toute fois, ce raisonnement souffre de deux défauts majeurs.

En premier lieu, l'Afrique n'est pas le seul producteur de ces produits d'exportation, il y a une forte compétition entre offreurs potentiels dans le monde et la demande de certains produits tropicaux (café et cacao, en particulier) est limitée. Dans un contexte aussi compétitif, il n'est pas sûr que le jeu ne se détermine pas par un désastre, menant tous les participants à la ruine. De plus, un déterminant majeur des avantages dans la compétition, à court terme, est la présence de bas salaire relativement à la productivité du travail. Si la compétition a lieu entre l'Afrique Subsaharienne et des nations ayant une productivité du travail plus élevée (du fait de la technologie), les niveaux de salaires nécessaires peuvent descendre au niveau de subsistance, ce qui ne permettra aucun progrès en matière de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté.

Ensuite, une agriculture performante pour les exportations l'est aussi pour la production sur le marché intérieur. En fait, l'expérience du dernier demi-siècle en Afrique semble plutôt démontrer qu'il existe une synergie entre les différentes cultures. Ainsi en Afrique de l'Ouest, tout le monde reconnaît que la production alimentaire bénéficie des engrais distribués pour le coton. Les exemples de ce type de synergie sont nombreux. En ce sens, il n'y a pas d'opposition entre le développement des cultures d'exportation et des denrées alimentaires pour le marché local, mais plutôt complémentarité³³.

³³ Lele, Van de Walle et M. Gbetibouo

Encadré 3.2 : Complémentarité entre les cultures alimentaires et d'exportation : le cas du coton en Afrique de l'Ouest

Depuis l'indépendance, et jusqu'à récemment, le coton en Afrique de l'Ouest était cultivé sous la supervision de la CFDT (Compagnie Française pour le Développement des fibres Textiles) et ses filiales (La SODECOTON au Cameroun, par exemple.) Cette compagnie fournit les semences, les engrais et le labour, lorsqu'il est nécessaire. Elle garantit l'achat de la récolte, retenant les coûts en intrants du paiement final, et offre conseils et aide technique.

Comme les doses d'engrais sont importantes, les cultures alimentaires plantées ensuite sur le même sol, bénéficient des réserves de nutriments accumulées dans le sol. Le prix du coton étant connu à l'avance, avec une quasi-certitude, les agriculteurs sont à même de réaliser les calculs nécessaires à la planification de leurs activités. Le coton étant une culture sans risque, il autorise les paysans à se lancer dans d'autres spéculations non protégées, comme les cultures alimentaires. Si le prix de ces dernières s'écroule, le coton leur fournit un revenu minimum. Il agit ainsi comme un encouragement à la production de cultures alimentaires commerciales, dont les prix très volatiles, peuvent atteindre des sommets comme des valeurs extrêmement faibles. Ainsi les prix garantis sur le coton, jouent-ils un rôle positif pour le développement des cultures alimentaires.

La CFDT menait une politique prudente en évitant de cultiver plus de coton qu'il n'était possible de vendre, stabilisant les prix à un niveau relativement bas, mais sûr. La seule difficulté associée au système tenait au fait que seuls quelques villages pouvaient accéder aux contrats coton, déclenchant la jalousie dans les autres. Le système de la CFDT a été démantelé dans la plupart des pays sous la pression du FMI et de la Banque Mondiale, sous le prétexte qu'il était injuste. Personne ne semble avoir profité de sa disparition, tandis que de nombreux paysans africains en souffrent.

3.1.3 Petites exploitations familiales ou grandes exploitations commerciales ?

Les avantages et inconvénients des petites et grandes exploitations ont été l'objet de vastes débats. Cela n'aurait sans doute pas été le cas, si les grandes exploitations bénéficiaient d'avantages décisifs. Toutefois, cela ne signifie pas que les grandes exploitations ne bénéficient pas d'avantages, dans certaines circonstances.

La source principale de confusion en la matière tient au fait que l'on assimile souvent « grandes exploitations » et « technologie intensive en capital ». Evidemment, certains équipements, comme les tracteurs ou moissonneuses-batteuses doivent être utilisés sur une échelle suffisante, qui semble vaste au regard des exploitations africaines. Mais ces équipements, tout comme une paire de bœufs, peuvent être loués pendant quelques jours ou même quelques heures par une petite exploitation. Le problème est que l'on ne trouve pas de loueur dans la plupart des zones rurales en Afrique. Ainsi la raison de la faiblesse de l'équipement dans les exploitations africaines n'est-elle pas liée à leur taille mais au manque de capital- une contrainte essentielle au développement de l'agriculture en Afrique Subsaharienne.

Dans de nombreux cas, cette confusion fut une raison du démantèlement des fermes d'état et autres institutions similaires (associée au fait qu'elles constituaient une charge importante pour le budget de l'Etat) dans le cadre des programmes

d'ajustement structurel. Ces fermes étaient organisées sur le modèle des entreprises similaires dans les pays développés. Par exemple, au cours des années 70, le Gabon développa des unités d'élevage industriel sur le modèle californien. Mais les conditions étaient différentes dans les deux pays. Comme en Californie, la main d'œuvre était rare et le capital abondant, la quantité de capital par travailleur dans ces entreprises était énorme. Au contraire, en Afrique, le capital est une ressource rare. Dans un tel contexte, utiliser la même technique qu'en Californie aboutit seulement à un gaspillage de ressource.

De plus, la gestion des travailleurs est extrêmement difficile sur une grande exploitation agricole. Puisque les salaires sont garantis, il y a peu d'incitation à travailler correctement, et à prévenir la hiérarchie lorsque quelque chose pose problème. Pour cette raison, la productivité du travail est généralement basse dans ce type d'exploitation, sauf quand le manager exerce un pouvoir et une autorité considérable sur les travailleurs³⁴. En l'absence d'une autorité dictatoriale (et ce type d'autorité ne doit pas être encouragé pour d'autres raisons), l'échec financier de ces systèmes est inévitable³⁵.

D'un autre côté, si les « petites exploitations » ne sont pas moins efficaces que les « grandes fermes » sur le plan de la production – en réalité elles sont souvent plus efficaces, le travail étant mieux utilisé et avec plus de soin, les agriculteurs se gèrent eux-mêmes- elles souffrent de difficulté d'accès aux marchés. Une petite exploitation n'a ni le temps, ni les moyens de transport nécessaires pour amener les récoltes sur des marchés éloignés. Un secteur agricole basé sur de nombreuses exploitations familiales suppose l'existence d'un large réseau de collecte, des routes et des moyens de transport, des infrastructures de stockage, un système de contrôle de la qualité, etc. Une part de cette infrastructure doit être privée, comme les entreprises de transport, tandis que d'autres, comme les routes, sont de nature publique et supposent l'intervention de l'Etat.

De telles infrastructures sont une condition préalable pour permettre le passage d'une économie de subsistance à des unités produisant pour le marché. La transformation s'opère aisément lorsque ces conditions sont réunies, comme le montre l'exemple de l'évolution de l'Europe au 19^{ème} siècle mais aussi ceux des périmètres irrigués, comme l' « office du Niger » au Mali.

³⁴ C'était par exemple le cas sur les grandes plantations à l'époque de l'esclavage et explique le succès économique indiscutable de cette formule (voir Hicks, 1969).

³⁵ Pour cette raison, les très grandes exploitations agricoles de l'Asie ou de l'Europe médiévale ont évolué vers le métayage. Ainsi, les travailleurs se gèrent eux-mêmes, tandis que les propriétaires ont intérêt à fournir non seulement la terre mais le capital. Ce type de contrat est jugé inefficace par Alfred Marshall parce que les incitations restent partielles. Comme les travailleurs ne reçoivent qu'une part de la rémunération, ils n'ont pas intérêt à ce que leur productivité du travail dépasse cette rémunération. ; De la même manière, les propriétaires investissent moins que ce que la productivité marginale du capital permettrait. Cependant cette solution intermédiaire est meilleure que la grande exploitation classique, et peut être considérée comme une solution transitoire.

Encadré 3.3 : Le développement historique des réseaux post-récoltes en Europe

Dans les pays européens le développement de telles infrastructures a été réalisé par des notables locaux, souvent élus démocratiquement, parfois parce qu'ils étaient suffisamment riches pour financer les investissements nécessaires. La plupart étant des politiciens, ils étaient motivés, non seulement par leur propre intérêt et les profits, mais aussi par le désir du pouvoir.

Pour les pauvres les plus astucieux, ce processus fonctionnait comme un « ascenseur social » : dans bien des cas, être élu président de la coopérative ou membre du conseil d'une communauté locale était le seul moyen pour un paysan de devenir un « personnage important ». Un minimum de soutien public était cependant nécessaire. Les décideurs publics locaux devaient au moins approuver l'opportunité des investissements publics.

Dans certains cas, du fait de disputes, ou du manque de culture économique, ou d'autres raisons, les dépenses publiques n'étaient sans doute pas « optimales ». Toutefois, le résultat global est évident et les efforts innombrables réalisés n'ont pas été vains. En l'absence de ces institutions, une agriculture familiale efficace n'aurait pas vu le jour.

Ainsi, pourvu qu'un réseau complexe d'institutions existe, permettant un environnement favorable avant et après les récoltes en reliant les agriculteurs aux marchés, les petites exploitations peuvent très bien être plus efficaces que les grandes.

3.1.4 Des exploitations agricoles intensives ou extensives ?

Les techniques de production intensives supposent une forte utilisation d'intrants par hectare de terre (travail, capital ou autres intrants). Un exemple typique est celui de la « révolution verte » en Asie, qui met en jeu des investissements importants dans l'irrigation, des doses massives d'engrais et de pesticides et des variétés de semences améliorées. En conséquence, les rendements sont impressionnants, souvent plus de 10 tonnes de grain par hectare et par an, avec 3 récoltes annuelles.

Ces techniques ont été développées dans des pays comme l'Inde ou d'autres nations asiatiques, où les densités de population sont très élevées. En effet avec environ 0.1 ha de terre arable par consommateur, il n'y avait pas d'autre solution pour assurer un minimum d'autosuffisance. La situation n'est pas la même en Afrique, où la terre est moins rare, quoique la situation change rapidement du fait de l'accroissement démographique. Les rendements en Afrique Subsaharienne, dans l'agriculture traditionnelle, restent très bas du fait de la faiblesse des quantités d'intrants utilisées. Les choix technologiques ont évidemment de l'importance. La question qui se pose est celle du développement technologique le mieux adapté aux conditions de l'Afrique Subsaharienne, ainsi que du niveau et du type d'intensification requis.

A l'heure actuelle, avec des outils traditionnels, une exploitation familiale peut travailler sur 1 à 5 ha, selon les conditions climatiques. Au-delà, il n'y aurait pas suffisamment de temps pour récolter et planter au bon moment. Avec un rendement de 0.5 tonne par ha (dont 0.1 tonne doit être gardé pour les semences de l'année

suivante) ce n'est guère suffisant pour nourrir correctement une famille de 5-6 personnes et il n'est pas question de vendre quelque surplus.

Avec une paire de bœuf (et l'équipement associé), on peut cultiver de 5 à 15 ha, ce qui correspond à un triplement de la productivité du travail. Avec des tracteurs, des moissonneuses et d'autres équipements, une seule personne peut cultiver de 100 à 200 hectares. Ceci représente une multiplication par 10 de la productivité. Evidemment, la croissance de la productivité du travail est la seule façon pour les agriculteurs d'améliorer leur revenu.

L'utilisation de semences améliorées, et d'autres intrants (engrais, pesticides ou autres éléments permettant la protection des cultures) peut aussi permettre d'améliorer la productivité du travail, par l'intensification et une croissance simultanée de la productivité de la terre (rendements). Pour adopter cette approche, l'agriculteur a besoin de capital circulant, afin d'acheter les intrants. Ainsi la croissance du capital par hectare ou par agriculteur est essentielle pour permettre l'augmentation de la productivité du travail et la génération d'un revenu supérieur.

3.1.5 Nécessité d'une politique flexible

Le développement suppose la croissance de la richesse de la nation et l'augmentation de son niveau par habitant. Lorsque le revenu moyen augmente, la part de l'alimentation diminue, tandis que celle dédiée aux meubles, habillement, motos, loisirs, éducation, santé, et autres biens de « luxe » augmente. On assiste simultanément à une modification des habitudes alimentaires : la part des fruits et légumes et de la viande augmente tandis que celle des denrées de base diminue. Ces changements se retrouvent aux niveaux macro-économiques et démographiques.

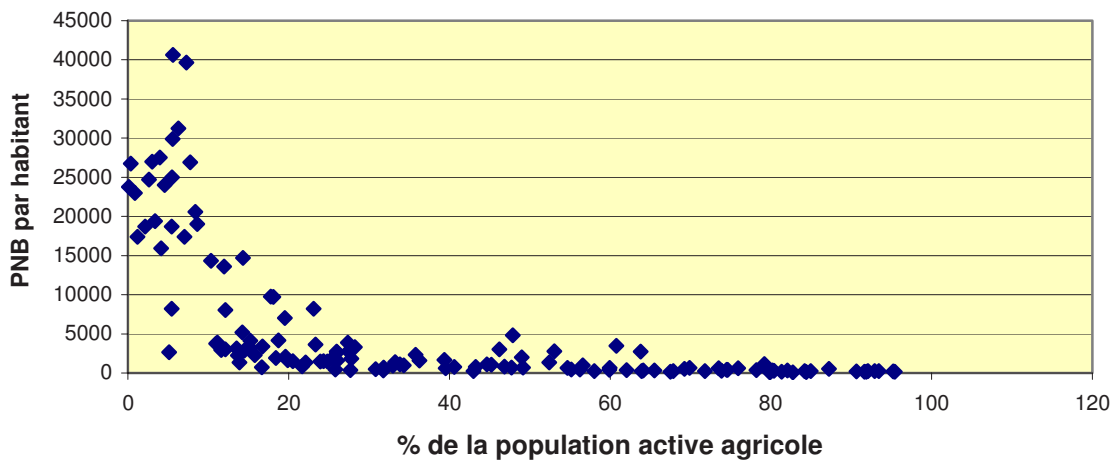
Lorsque le secteur industriel se développe, en réponse à la demande de biens non alimentaires, des migrations vers les villes et des activités non agricoles prennent place. Ce point est illustré par le schéma 3.1 qui montre l'évolution de la population vivant de l'agriculture en fonction du niveau du PNB. Il est clair qu'une relation inverse existe entre ces variables : plus le pays est riche, moins la population agricole est importante. Cependant, la demande alimentaire, à population constante, est stable, et même augmente un peu avec les revenus, il est donc nécessaire que la production agricole devienne plus intensive en capital pour compenser la baisse de la quantité de travail disponible³⁶.

En effet, si on suppose qu'à l'heure actuelle un agriculteur cultive 5 hectares, passer à 100 hectares par paysan, suppose que la population agricole soit divisée par 20. Dans ce cas, 80% des agriculteurs doivent trouver une autre activité économique. Si de telles assertions surprennent et choquent, elles sont cependant logiques et méritent considération³⁷.

³⁶ S'il n'y a pas de capital disponible pour l'agriculture, afin d'accompagner ce changement dans la structure économique et démographique, le déficit alimentaire croît et de plus en plus d'importations alimentaires sont nécessaires

³⁷ Ce point, très populaire dans les années 50 et 60, lorsque la question se posait pour les Etats-Unis et l'Europe, est maintenant étrangement absent de la plupart de la littérature sur le sujet. Les lecteurs intéressés peuvent consulter Mellor, 1995, Niho, 1974, Mazoyer et Roudart, 2005.

Schéma 3.1 : Pourcentage de la population active agricole en fonction du PNB par habitant de 133 pays en 1990 (chaque point représente un pays)



Sources: World Bank basic indicators

Dans le meilleur des cas, les migrants vers les zones urbaines sont employés dans l'industrie et les services, produisant les biens non-agricoles destinés à la consommation domestique ou à l'exportation. Ce scénario constitue le cours « normal » d'une croissance équilibrée, où le développement d'un secteur requière une croissance parallèle des autres secteurs.

Mais un autre scénario –beaucoup moins favorable- est possible si le développement de l'agriculture commerciale engendre une pression exagérée sur la terre. Dans ce cas, les agriculteurs riches, utilisant beaucoup de capital, sont en mesure de maintenir les pauvres dans des zones marginales, sous le prétexte qu'ils sont incapables de faire une utilisation efficace de la terre- ce qui est vrai, en l'absence d'accès au capital. De l'Algérie au Zimbabwe, ce type de scénario a existé dans l'Afrique coloniale. Comme les pauvres n'ont dans ce cas d'autres solutions que de quitter la terre, ils n'ont d'autres choix que le chômage et la misère. C'est la source des activités illégales et prédatrices et ainsi de l'insécurité. Un tel scénario est cependant évitable si les secteurs de l'industrie et des services se développent de façon concomitante au secteur agricole.

3.2 Une rapide revue historique des théories du développement

Depuis les années 60, à peu près toutes les théories du développement ont été appliquées en Afrique. La plupart ont eu des résultats décevants. S'il ne sert à rien de revenir sur les échecs, il est utile d'apprendre de cette expérience pour mieux comprendre le problème contemporain. C'est l'objectif de cette section.

3.2.1 Les industries industrialisantes

Comme le signe le plus évident du développement est la présence d'un tissu industriel, les premiers théoriciens du développement se concentrèrent sur l'industrialisation.

Comment promouvoir le développement industriel ? L'idée était d'avoir des travailleurs pour construire des machines qui permettraient de construire d'autres machines etc., jusqu'à l'abondance en biens de consommation. Afin d'assurer une production alimentaire suffisante durant ce processus, de grandes exploitations agricoles, type « plantation », furent mise en place afin de bénéficier d'économies d'échelle. Pour atteindre ces objectifs, les pays mirent en place des systèmes d'économies planifiées, sur le modèle de l'URSS, leader en la matière. Cette façon de pensée fut très populaire durant les années 60.

Cette approche connût quelques succès³⁸ - d'abord en URSS où la croissance a été rapide jusqu'aux années 80³⁹ - mais aussi de cuisants échecs- comme à Madagascar ou en Tanzanie. En particulier, dans l'agriculture, les économies d'échelle ne se matérialisèrent pas – probablement du fait des difficultés de gestion de la main d'oeuvre et de l'absence d'initiatives individuelles -, rendant les fermes d'Etat beaucoup moins efficaces que l'économie paysanne. Comme le prix Nobel Amartya Sen le remarque, l'absence d'incitation, tout au long de la chaîne de décision, causa d'énormes problèmes dès qu'une situation inattendue se produisait. Comme en agriculture, l'imprévu est la règle plutôt que l'exception, l'échec du système n'est pas étonnant. En même temps, dans la plupart des pays suivant cette ligne⁴⁰, comme l'économie paysanne n'était pas incluse dans la planification, elle n'avait droit à aucun soutien public. En conséquence non seulement ces exploitations cessèrent d'approvisionner les marchés libres mais la plupart du temps leurs productions s'écroulèrent à un niveau de subsistance⁴¹.

Au contraire de cette approche socialiste du développement, les théories alternatives laissèrent une place importante au marché. Cependant, au moins jusqu'aux années 90, on s'accordait sur l'importance du rôle de l'état dans les économies de marché, quoique les meilleures modalités d'intervention de l'état aient été l'objet de controverses passionnées.

³⁸ Bairoch (1995) remarque que globalement les performances des économies planifiées ont été légèrement meilleures que celles des économies de marché, dans le tiers-monde, durant la période 1950-1980. Il ajoute que c'est sans doute plus une question de chance que de régimes, les économies réelles n'étant jamais ni compétement « planifiées » ni entièrement dirigés par les marchés.

³⁹ Il reste à prouver que les succès de l'URSS justifient la théorie. En effet, la Russie était déjà un pays relativement développé dans les années 20, si bien que l'accumulation du capital y était déjà présente. En dépit du système d'économie planifiée, les marchés ont toujours joué un rôle dans le système soviétique, surtout dans l'agriculture. Les parcelles individuelles –qui par essence sont de l'agriculture paysanne- produisaient une part non négligeable des denrées alimentaires.

⁴⁰ Madagascar est une exception.

⁴¹ De façon curieuse, ce phénomène ne se produit pas en URSS. Une raison pour cela est que les parcelles individuelles bénéficiaient du soutien des fermes d'Etat. Les kolkhoz fabriquaient du grain en utilisant des techniques intensives en capital. Une part significative de cette production était utilisée, plus ou moins officiellement, pour nourrir les animaux élevés sur les parcelles individuelles. En principe ces parcelles ne devaient servir qu'aux besoins de la famille mais en réalité, une part significative était vendue sur les marchés du kolkhoz.

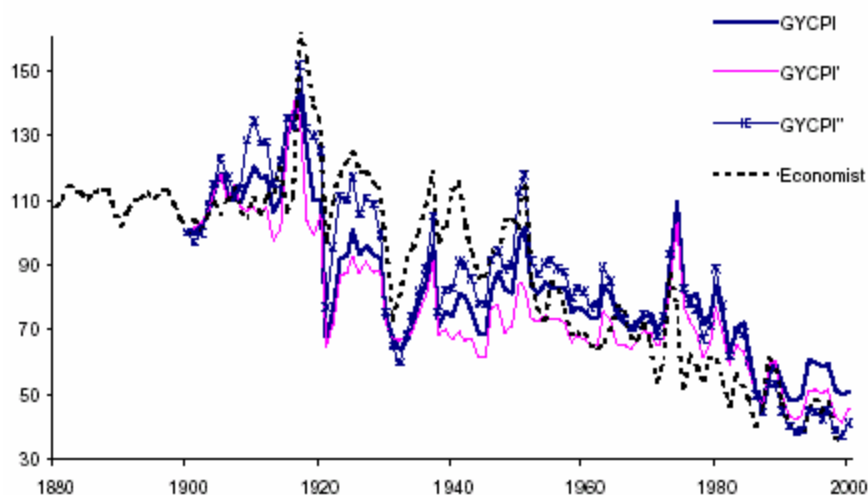
3.2.2 Les théories du développement basé sur l'agriculture

Le pacte colonial

Un autre point de vue est que, étant donnée l'importance de l'agriculture dans les pays en développement, la croissance doit être basée sur ce secteur. Cette idée est à la source du pacte colonial. Du fait des avantages comparatifs, la colonie devait se spécialiser dans les cultures d'exportation tandis que le colonisateur fournissait les biens manufacturés, pour lesquels il maîtrisait la technologie. Curieusement, cette doctrine, fondé sur la théorie ricardienne des avantages comparatifs⁴² est actuellement populaire au sein des cercles de l'OMC. Le développement de la plupart des pays colonisés commença ainsi par un boom sur les matières premières. Du fait des avantages des pays tropicaux pour la production du coton, cacao, ou du caoutchouc, aucun économiste n'aurait laissé passer une telle opportunité. Les compagnies indiennes au 18^{ème} et 19^{ème} siècle suivirent cette idée, souvent avec succès, du moins au début.

Au-delà des raisons politiques, le principal problème associé à cette approche est la détérioration des termes de l'échange.

Schéma 3.2 : Quelques estimations de l'indice des prix réels des matières premières depuis la fin du XIXème siècle



Source: reproduit à partir de Ocampo et Parra (2003)

GCPI : indice global, pondéré par la part dans les exportations totales de chaque produit en 1977-1979

GYCPI' : indice global pondéré par la part de chaque pays en développement dans les exportations en 1981 (l'indice original utilisait les pondérations de 1977-1979, comme ces données n'étaient pas disponibles, elles ont été remplacées par celles de 1981)

GYCPI'' : indice global pondéré par la part dans les exportations mondiales l'année considérée Grilli et Yang (1988), calcul basé sur les données des Nations-Unies.

⁴² David Ricardo (1772-1823) est un des économistes les plus fameux de l'histoire. Il a joué pour la science économique un rôle comparable à celui de Galilé ou de Newton en physique, voir Schumpeter 1954.

Les termes de l'échange désignent le ratio « prix des exportations »/ « prix des importations ». Les mesurer est délicat, car le résultat dépend des poids associés à chaque type de biens. Cependant, comme le montre le schéma 3.2, quel que soit le mode de calcul, il est clair que ce ratio a suivi une tendance baissière, obligeant les pays à exporter un volume de biens de plus en plus important pour maintenir un niveau constant d'importation⁴³.

Plusieurs interprétations sont possibles. L'une d'elle a été proposée par R.Malthus⁴⁴, il y a plus de 200 ans : si le travail est vendu sur un marché compétitif – ce qui est le cas lorsque les matières premières agricoles vendues sur des marchés compétitifs sont produites uniquement par le travail non qualifié des pays en développement – son prix doit correspondre au niveau de reproduction de la force de travail, c'est-à-dire le niveau de subsistance, en dessous duquel les travailleurs mourraient (Encadré 3.4).

Encadré 3.4 : L'analyse du prix du travail par Malthus et les économistes modernes

L'analyse de Malthus concernant les salaires est pessimiste : tout élément évitant aux pauvres de mourir – en particulier, la charité – a pour conséquence de faire baisser les salaires. La seule façon d'augmenter les salaires est de laisser la population diminuer, ce qui a pour effet de raréfier le travail et permet aux salaires d'augmenter⁴⁵.

Une autre possibilité existe cependant : employer les pauvres à la création de richesse, en particulier des biens d'équipement utiles pour augmenter la productivité du travail, autorisant ainsi une augmentation des salaires par la croissance. C'est ce que les économistes ont progressivement découvert au cours des 19^{ème} et 20^{ème} siècles. Les besoins humains sont illimités, si bien qu'il est toujours possible d'utiliser du travail afin de les satisfaire. En conséquence, si les marchés fonctionnaient correctement, les salaires ne devraient jamais descendre en dessous du niveau de subsistance. Si c'est parfois le cas (comme cela l'était dans l'Angleterre de Malthus dans les années 1800), c'est la conséquence d'une mauvaise organisation de la société, de « défaillance de marché », menant à des situations où, pour des raisons diverses, les marchés ne garantissent pas une utilisation optimale des facteurs de production, dont le travail.

Une autre interprétation⁴⁶ est basée sur le changement technique caractéristique de l'agriculture et la structure des marchés internationaux. La productivité augmente avec les progrès techniques et dans un marché compétitif, les prix suivent les coûts, baissant au fur et à mesure de la diminution des coûts.

Une troisième interprétation repose sur la différence dans les élasticités de revenu de la demande entre les pays développés (centre) et en développement (périphérie). L'élasticité de revenu de la demande pour les fibres et l'alimentation est plus faible dans les pays du centre que dans la périphérie. En même temps elle est plus élevée dans la périphérie pour les produits industriels importés du centre. De ce fait, la croissance des revenus engendrée par le développement, augmente plus la demande

⁴³ Ocampo et Parra, 2003

⁴⁴ Comme Ricardo, Robert Malthus est l'un des pères fondateurs de l'économie, voir Schumpeter (1954) p480

⁴⁵ Pour cette raison, il se serait opposé à l'aide alimentaire, en arguant que cela ne ferait qu'allonger le supplice des pauvres. Il est utile de noter qu'il avait été curé de campagne, et que, à ce titre, pendant des années, il avait eu la responsabilité des œuvres de charité dans sa paroisse. Il tirait donc cette leçon de son expérience de terrain.

⁴⁶ Celle-ci est partiellement basée sur l'analyse structuraliste, Prebisch 1950.

d'importation de la périphérie que celle du centre, ce qui exerce une pression à la hausse plus importante sur les prix des importations des pays en développement que sur leur exportation.

Quelque soit les interprétations, il faut reconnaître que toutes les conditions sont actuellement réunies pour une évolution des termes de l'échange défavorable à l'Afrique subsaharienne. La productivité augmente moins en Afrique que dans les autres régions du monde ; l'Afrique produit relativement plus de biens à faible élasticité-revenu, comme les denrées de base ; sa seule opportunité actuelle est de compenser ses handicaps par une rémunération minimale du travail. Ce n'est sûrement pas ainsi, en exportant uniquement des biens agricoles, que l'Afrique, ou tout autre pays, pourra se développer. Ce qui ne signifie pas qu'il faut supprimer toute exportation de bien agricole.

La théorie du développement auto-centré

Le principal changement dans la doctrine post-coloniale- en réaction au pacte coloniale et du fait de ses déficiences- fut qu'il était nécessaire de taxer l'agriculture afin de financer le développement industriel. Le principe était logique : le développement industriel était nécessaire et l'industrie manquait de capital. L'augmentation du capital suppose de l'épargne. Il faut donc renoncer à une part de la consommation liée aux bénéfices associés à l'exportation des produits agricoles et utiliser les fonds ainsi obtenus pour acheter des biens d'équipement.

Comme les gouvernements n'était pas confiants dans la volonté privée d'épargner, ils décidèrent de taxer l'agriculture afin d'obtenir l'épargne nécessaire. Dans certains cas la taxation était explicite : en Cote d'Ivoire, par exemple, le cacao était acheté à un prix faible aux paysans puis revendu, à un prix plus élevé, aux exportateurs, la différence devant financer l'investissement public⁴⁷. D'autres gouvernements réalisèrent de l'épargne forcée par l'inflation. A cause de la création monétaire, les prix augmentaient constamment, les paysans touchaient des prix corrects mais lorsqu'ils cherchaient à s'approvisionner en biens de consommation un peu plus tard, ils s'apercevaient que l'ensemble des prix avait augmenté, limitant leur pouvoir d'achat. Ceci permettait la collecte d'une épargne forcée⁴⁸.

La principale difficulté associée à cette politique tient à la difficulté de l'état à investir utilement. En effet, une bureaucratie peut faire beaucoup de choses mais ne peut se substituer à un entrepreneur. Malheureusement, c'est bien ce qui aurait été nécessaire pour permettre le succès des politiques d'épargne forcée. De ce fait, à part quelques exceptions permises par des leaders charismatiques, les entreprises d'état furent caractérisées par la corruption, ainsi que par les erreurs de comptabilité et de management. De nombreuses entreprises publiques durent, à la demande de l'état, assurer des fonctions non commerciales (politiques, sociales, et économique) dont le coût les mettait en déficit (pléthore d'employés, distribution de biens ou services subventionnés etc.). De plus, la plupart de ces investissements, calqués sur les pays industrialisés, n'étaient pas adaptés aux spécificités du contexte africain (voir ci-dessus 3.1.2 ou ci-dessous 6.3.2).

⁴⁷ Ce type de politiques a été très contestée par la Banque Mondiale et le FMI, sous le prétexte que c'est un vol des paysans.

⁴⁸ Une telle astuce ne peut évidemment fonctionner qu'un certain temps. Ensuite les producteurs ne gardent plus de liquidité par devers eux pendant les périodes d'inflation.

3.2.3 Substitution aux importations et projets de développement

Les politiques de substitution aux importations (voir encadré 3.5) sont un corollaire naturel de la vision structuraliste, qui met l'accent sur la nécessité du développement industriel. Si le diagnostic effectué sur la dégradation des termes de l'échange est juste, le développement ne peut se baser sur la croissance des exportations de produits primaires. Si le développement auto-centré est difficile et que la compétition sur les marchés d'exportation est âpre, il est nécessaire de réduire les importations alimentaires, afin de pouvoir utiliser les fonds disponibles pour l'importation de moyens de production.

En même temps, cette politique vise à construire une industrie autonome, capable de produire les biens dont les prix augmentent sur les marchés mondiaux. Ceci peut être obtenu en protégeant fortement les industries produisant des biens substitués aux importations. Ainsi, les biens d'équipement, qui ne peuvent être produits par le pays, sont importés sans taxe, tandis que l'alimentation, qui est supposé être produite localement plus aisément, fait l'objet de taxes à l'importation importantes. Simultanément, les investissements sont subventionnés dans les secteurs de substitution aux exportations les plus prometteurs. Afin d'accompagner cette politique des investissements publics- routes, infrastructure d'irrigation, institutions de recherche- sont nécessaires. Ce type de stratégie a été largement appliqué en Amérique Latine (voir encadré 3.5) et en Inde au cours des années 1970 et au début de la décennie 1980.

3.2.4 L'approche libérale

D'une certaine manière, cette idée peut être retrouvée très loin dans le passé. Elle était à la source de la politique de Colbert, au XVII^{ème} siècle. En Afrique, ce raisonnement a été très en vogue au cours des années 50 et 60. Il n'est toutefois pas sûr que toute sa philosophie ait été comprise à l'époque. En effet, plutôt que de mettre en place une planification de long terme, en prenant en considération les évolutions futures possibles, dans laquelle plusieurs projets auraient pu être progressivement inclus d'une façon cohérente, de nombreux leaders africains ont été excessivement préoccupés par la nécessité de démarrer le plus rapidement possible un grand nombre de projets. Cela a créé de profondes incompréhensions entre les chefs de projet et les gouvernements. Les chefs de projet, généralement expatriés, étaient préoccupés par le succès de leur projet, à l'exclusion de toute autre considération, ce qui est compréhensible. Les gouvernements de leur côté étaient incapables d'assurer la coordination entre projet. Finalement la politique économique était remplacée par une gamme de projet de développement, chacun ayant été approuvé pour ses mérites propres, mais le tout manquant de cohérence.

Il ne faut pas être trop sévère avec ces politiques. Leur principale qualité est le pragmatisme et, contrairement aux logiques politiques présentées jusqu'ici, elles étaient à peu près dépourvues d'arrière-pensée idéologique. A l'époque, pour plusieurs raisons, elles ne furent pas couronnées de succès. Elles seraient maintenant de toute façon contraires à l'esprit de l'OMC, et des organisations internationales, rendant leur mise en place difficile dans le monde actuel. Elles nécessitent une gouvernance extrêmement prudente et efficace et une bureaucratie

irréprochable. Pour ces raisons en particulier, les organisations internationales ont préféré recommander des politiques libérales au cours des années 80 et 90.

Encadré 3.5 : La stratégie de substitution aux importations et son dénouement

Cette stratégie repose sur la substitution aux importations, au lieu de la promotion des exportations, comme moteur de la croissance. Elle repose aussi sur des investissements dans le secteur manufacturier, plutôt que dans les produits primaires.

L'industrialisation requière un certain nombre de conditions :

- (i) la protection des industries naissantes de la compétition internationale ;
- (ii) un soutien financier et fiscal pour ces industries ;
- (iii) le développement des infrastructures de transport, de communication et d'énergie
- (iv) l'élargissement du marché intérieur afin qu'il puisse absorber les biens manufacturés produits localement, ce qui suppose des mesures de redistribution, comme les réformes agraires, des mesures sociales et une amélioration des salaires ;
- (v) la contribution des investissements étrangers, directs et indirects, et
- (vi) un gouvernement, fort et rationnel, d'un genre nouveau, représentant les aspirations de la nouvelle classe sociale, liée à l'industrie, plutôt que celles des propriétaires fonciers et de la bourgeoisie traditionnelle.

Cette stratégie fut couronnée de succès en Amérique Latine dans les décennies d'après-guerre et jusqu'au début des années 80, elle permit la création d'une base industrielle et de remarquables taux de croissance économique. Cependant, ces politiques prirent place dans un contexte de permissivité fiscale et monétaire, d'inflation galopante et de taux de change surévalué, menant à des déficits publics et extérieurs importants. On s'accorde aujourd'hui sur le fait que ces déséquilibres menèrent à l'épuisement du potentiel de développement de ce modèle, au moins dans sa forme traditionnelle. Cela se fit en deux phases.

En premier lieu, les déséquilibres macro-économiques, qui étaient restés jusque là relativement modérés, furent exacerbés par l'abandon de la convertibilité du dollar en or par les Etats-Unis et la prolifération des taux de change flexible qui en résultat. Cela généra un relâchement de la discipline dans le système monétaire international, amplifié par les chocs pétroliers, et se traduisit par de l'inflation. L'impact de ces phénomènes fut amorti par l'accumulation d'une dette extérieure croissante, caractéristique de la plupart des pays de la région, facilitée par les énormes quantités de liquidité disponibles sur les marchés de capitaux, dont l'essentiel trouva son utilisation sous forme de prêts internationaux à l'Amérique Latine.

La politique la plus naturelle est de ne rien faire. La doctrine du laissez-faire préconise l'absence d'interférence de la puissance publique avec les forces du marché. C'est une politique recommandée par les économistes les plus libéraux, sur la base du fait que le développement est au bénéfice de l'ensemble des citoyens. Puisque chacun souhaite devenir riche, on suppose que les actions individuelles seront conformes à cet objectif. Puisque la loi interdit les comportements asociaux, comme le vol ou l'escroquerie, la seule façon d'atteindre ce but est de coopérer avec d'autres citoyens en répondant aux signaux des marchés. Le gouvernement n'a alors rien de spécial à faire, si ce n'est d'éviter les compétitions injustes, et la croissance

émergera seule des marchés. La raison pour cela est que le marché est un instrument unique et extrêmement efficace pour chercher de nouvelles opportunités⁴⁹ : si la concurrence est garantie, aucun monopole ou bénéfice injustifié ne peut durer longtemps. En effet, si une telle situation existe, d'autres individus découvriront qu'il est possible de s'enrichir en proposant les mêmes biens ou services à un coût inférieur, détruisant ainsi le monopole. Techniquement, on peut aisément prouver que les prix sont alors égaux aux coûts de production. Si une quantité plus faible est produite, il existe au moins un consommateur prêt à l'acheter, même à un prix plus élevé que le coût. Ainsi, lorsque le coût marginal est égal au prix, les producteurs n'ont pas intérêt à produire plus et les consommateurs obtiennent le meilleur prix possible, étant donné l'état de la technologie et l'ensemble des autres prix.

La théorie libérale devint dominante au cours des années 80 et fut à l'origine des programmes d'ajustement structurel qui, dans la plupart des pays africains, remplaça les politiques en cours jusque là. Au cœur de ces politiques, on trouve qu'aucune croissance n'est possible sans une situation sûre sur le plan macro-économique, il est donc nécessaire d'équilibrer non seulement les budgets publics et les balances commerciales, mais aussi les comptes des sociétés publiques et des projets.

Dans un tel contexte, il n'est pas nécessaire que l'état indique quoi faire aux investisseurs. Comme le travail est abondant et le capital rare, la productivité du capital devrait être élevée et attirer les investisseurs. Le rôle du gouvernement est minimum : garantir la sécurité des biens et des personnes, promulguer les lois et fournir l'infrastructure clé.

Malheureusement, il est maintenant clair que les politiques d'ajustement structurel ne permirent pas d'attirer les investissements et d'enclencher la croissance espérée, après les quelques années nécessaires pour absorber l'héritage du passé et rétablir les équilibres de base. Les marchés agricoles, en particulier en Afrique subsaharienne, sont loin d'être parfaits et ne fonctionnent pas comme décrits ci-dessus. Près de deux décennies d'ajustement structurel plus tard, les résultats en Afrique Subsaharienne, décrits dans le chapitre 1, n'ont pas été à la hauteur des espérances. Les contraintes auxquelles l'agriculture et la sécurité alimentaire doivent faire face aujourd'hui appellent de nouvelles mesures.

⁴⁹ Voir, par exemple Hayek, 1979

3.3 Conclusion

Les principales conclusions de la revue des expériences et théories présentée ici peuvent être résumée ainsi :

- (i) Il n'y a pas de base claire permettant de choisir entre un développement agricole orienté vers les marchés d'exportation ou vers le marché intérieur. L'expérience montre que tout dépend du contexte. Le bon sens suggère toutefois qu'il est plus facile de se passer des exportations dans de grands pays, où les marchés urbains sont une source de croissance potentielle pour le secteur agricole national que dans les petits pays, avec un marché intérieur étroit. De toutes façons, il existe de fortes synergies entre les secteurs d'exportation et ceux orientés vers le marché intérieur.
- (ii) L'accumulation du capital est une question clé pour le développement. Il peut provenir de sources publiques ou privées, être étranger ou national. Il faut toutefois identifier ce qui relève des investissements publics ou privés et mettre en place des politiques qui créent un environnement favorable à l'investissement privé.
- (iii) Une « bonne » politique agricole, doit en premier lieu, nourrir la population de façon adéquate – que cela soit à partir de production locale ou d'importations-, éviter les famines, générer des emplois en zone rurale et promouvoir le développement d'activités économiques basées sur l'agriculture
- (iv) Il peut être nécessaire de « taxer l'agriculture pour financer le développement » dans la mesure où l'agriculture constitue le principal secteur économique, et, ainsi, la seule source d'épargne. Cela doit toutefois être entrepris avec mesure, et seulement si le gouvernement est capable d'utiliser efficacement l'épargne collectée. Dans tous les cas, étant donnée la forte productivité du capital dans l'agriculture, permettre le financement de ce secteur par le crédit est sans doute une voie prometteuse pour accroître les revenus, et ainsi l'épargne.

Les politiques susceptibles de rendre l'investissement attractif dans l'agriculture comme dans les industries de transformation et de gérer le transfert de main d'œuvre entre secteurs et zones urbaines et rurales, tout en évitant les pénuries et surproductions, seront discutés dans les prochains chapitres. On verra que certaines conditions spécifiques dans le secteur agricole justifient des interventions particulières pour accompagner le marché. Mais il faut d'abord aborder la question de la place de l'agriculture dans les économies nationales.

Chapitre 4: Pourquoi l'agriculture a-t-elle souvent été négligée ?

Trois facteurs explicatifs sont généralement avancés pour expliquer pourquoi le secteur agricole a souvent été négligé dans les politiques de développement. Le premier concerne l'économie politique de la taxation de l'agriculture, largement étudié après la contribution initiale de Kruger (1974) et Bates (1981, 1983). Le second se réfère au biais budgétaire défavorable à ce secteur, centre des débats au cours de la conférence entre Ministre de l'agriculture à la conférence de Maputo en 2003. La baisse des dépenses publiques au cours des dernières décennies a eu tendance à vider les politiques agricoles de leur composante spécifique, pour être remplacée par des dépenses d'infrastructure, de santé, d'éducation.

4.1 Le biais politique contre le secteur agricole

Il est reconnu depuis longtemps que les pays agraires à faible revenu ont tendance à défavoriser les producteurs de culture alimentaire, tandis que, au fur et à mesure du développement, alors que l'agriculture diminue par rapport au reste de l'économie, les politiques s'orientent progressivement vers un soutien des agriculteurs. Ceci a été particulièrement vrai, des indépendances à la première vague d'ajustement structurel des années 80, la plupart des pays africains ayant mis en place des politiques maintenant un faible prix des cultures alimentaires et des taux de change surévalués.

De Janvry et Subramanian (1993), examinant les raisons des politiques de bas prix alimentaires et de subvention de l'alimentation, montrent le rôle des pressions économiques et politiques exercées sur l'état :

- (1) Le contrôle des prix alimentaire a été mis en place au Bangladesh, en Inde et au Pakistan afin de lutter contre l'inflation, résultat de la guerre et des sécheresses,
- (2) La faiblesse des prix alimentaires est un corollaire des politiques de substitution aux importations qui supposaient un protectionnisme stratégique et la surévaluation des taux de change. Ce fut le cas en Amérique Latine, au cours des années 50 et 60 et dans une partie de l'Afrique, jusqu'à l'époque des ajustements structurels. Cette politique a souvent été renforcée par les importations et l'aide alimentaire. En effet, les prix alimentaires sont un déterminant majeur des salaires réels, ces politiques ont ainsi permis de maintenir les salaires industriels à un niveau faible. Tandis que les exploitations commerciales réussirent à profiter de certaines subventions, généralement dans les produits à l'exportation, les petits producteurs se sont trouvés désavantagés – manquant de crédit à taux abordable, d'investissement public dans l'irrigation, de semences améliorées comme des autres intrants. Les revenus des petits producteurs ont ainsi eu tendance à décliner.
- (3) Des programmes de subventions alimentaires furent mis en place, avec des coûts budgétaires élevés, à l'occasion de changements de régimes politiques – socialisme, populisme- lorsque l'état était à même de s'engager dans une politique de redistribution, comme en Égypte ou au Sri Lanka.

Encadré 4.1 : Les politiques alimentaires et nutritionnelles avant les ajustements structurels

- 1- Les politiques de bas prix alimentaires ne supposant pas de coûts budgétaires. De faibles prix pour les aliments peuvent être obtenus soit par la planification, soit sélectivement, par des importations et un taux de change surévalué, de l'aide alimentaire, un monopole public sur l'approvisionnement et le commerce, des taxes sur les exportations.
- 2- Subventions non ciblées. Une subvention à la consommation permet de diminuer les prix alimentaires. Les prix-producteurs peuvent être plus élevés ou au même niveau que les prix aux consommateurs. Une partie de la demande peut être satisfaite par des importations subventionnées par l'Etat. L'accès à l'alimentation subventionnée n'est pas (ou peu) restreint, si bien que l'ensemble de la population en bénéficie.
- 3- Subventions ciblées. L'accès à la nourriture subventionnée peut être limité à certaines régions, ou à certains groupes sociaux particulièrement vulnérables – enfants scolarisés, femmes enceintes, nourrissons...etc - . Un accès restreint aux groupes les plus pauvres peut également être obtenu en subventionnant des produits, qui, en dépit de leurs qualités nutritionnelles, sont considérés comme inférieurs par les groupes sociaux aisés.

Source : De Janvry et Subramanian (1993)

Le renforcement des arguments, économiques et idéologiques, pour de bas prix alimentaires, et les pressions politiques et électorales, se conjuguèrent pour un maintien de ces mesures, en dépit de la faiblesse de leurs impacts dans les années 70. Le clientélisme, auprès des classes moyennes et aisées, fut une motivation essentielle en Amérique Latine, pour le maintien de bas prix pour l'alimentation, par une politique de surévaluation des taux de change⁵⁰. En Afrique, la fourniture de biens alimentaires en dessous des prix du marché, bénéficia à certains groupes. Bates démontre que, dans la plupart des pays Africains, les agences publiques n'ont pas réussi à commercialiser plus de 20 à 30% de la production destinée au marché⁵¹. Dans le même temps, des projets de développement financés par l'état, offraient des subventions aux grandes exploitations, sous la forme de facilités d'irrigation, engrais, crédit et autres intrants. Le fait de se concentrer sur le segment de la population pouvant offrir un soutien au pouvoir politique, n'a généralement pas permis de toucher les groupes les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire.

4.2 Le biais budgétaire contre le secteur agricole

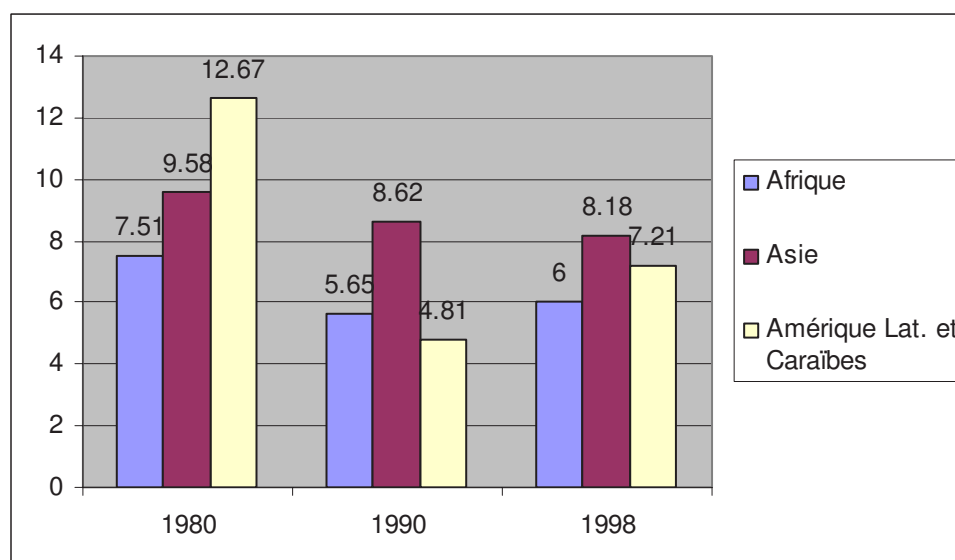
Après deux décennies d'ajustement structurel, et un fort retrait des Etats, un consensus émerge sur le rôle de la Puissance Publique dans la création de conditions favorables au fonctionnement des marchés et même, plus encore, dans des marchés qui permettraient la lutte contre la pauvreté. Comme la plupart des économistes, donneurs et conseillers politiques s'accorde à le penser, une condition nécessaire est la fourniture de biens publics, comme l'infrastructure rurale, la

⁵⁰ Lattimore et Schuh, 1976

⁵¹ Bates, 1981

vulgarisation, l'éducation et la santé, sans lesquels des gains d'efficacité et la croissance des revenus sont impossibles. Ces éléments sont maintenant au cœur des programmes de lutte contre la pauvreté de la Banque Mondiale (PRSP). Les données montrent que l'Afrique est loin derrière l'Asie, l'Amérique Latine et les Caraïbes en matière de dépenses publiques dans l'agriculture (Tableau 4.1, schéma 4.1).

Schéma 4.1 : Dépenses publiques dans l'agriculture, en % du PIB agricole



Source: Fan et Rao (2003)

Tableau 4.1 : Composition des dépenses publiques (%)

	Afrique		Asie		Am. Lat. Caraïbes	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998
Agriculture	6	5	15	10	8	3
Education	12	16	14	20	16	19
Santé	3	5	5	4	4	7
T&C	6	4	12	5	11	6
Sécurité sociale	5	3	4	3	19	26
Défense	12	10	18	11	7	7
Autre	55	57	33	47	35	32

Source : Fan & Rao, 2003

La situation est d'autant plus dramatique qu'il existe une corrélation- si ce n'est une causalité, entre les investissements dans les biens publics, la productivité des facteurs et la croissance. La rentabilité des investissements publics, décrits dans le tableau 4.1, a été évaluée au cours des 5 dernières années. La Banque Mondiale montre ainsi que la productivité des facteurs (TFP) dans les pays en développement a augmenté de 1 à 2 % par an, c'est-à-dire un peu moins que dans les pays industrialisés, et que la recherche est responsable de 30 à 50% de cette croissance. Plusieurs études ont trouvé des taux de rendement élevés associés à la recherche dans les pays en développement (voir Echeverria, 1990 et Rosengrant, 1993 pour

une revue portant sur plus de 100 études). Une analyse des 289 études sur la rentabilité économique de la recherche et de la vulgarisation dans le monde entier fait apparaître, pour les taux de rentabilité, une médiane de 58% pour les investissements dans la vulgarisation, de 49% sur les investissements dans la recherche et de 36% lorsque ces deux éléments sont combinés⁵². De façon similaire, les investissements dans l'éducation⁵³ et dans l'infrastructure⁵⁴ ont des taux de rendements significatifs et un impact positif sur la réduction de la pauvreté. Des études de l'IFPRI, en Inde et en Chine, montrent que les investissements dans les infrastructures rurales, la recherche-développement et le capital humain sont au moins aussi productifs dans les zones pluviales à bas rendement que dans les zones irriguées à haut rendement, et ont un impact beaucoup plus important sur la pauvreté. Les politiques agricoles devraient-elles alors être remplacées par la recherche-développement ou y a-t-il encore une place pour celles-ci, entendues au sens le plus large ? Les défaillances de marchés spécifiques au secteur, tout comme l'incapacité des entreprises privées à investir dans les biens publics ne doivent pas nous faire oublier que « faire fonctionner les marchés pour les pauvres et contre l'insécurité alimentaire » suppose plus que des routes et de la recherche. Cela suppose en effet un élément plus difficile à fournir : la confiance et un environnement économique sûr.

⁵² Alston et al. 2000

⁵³ Duflo, 2001

⁵⁴ Fan et Hazell, 2001

Encadré 4.2 : La fourniture de bien publics agricoles contribue à la croissance

Les biens publics sont un élément essentiel de l'environnement économique. Du fait de leurs caractéristiques d'usage non exclusif⁵⁵ et de non-rivalité⁵⁶ des utilisations, les biens publics ne peuvent être gérés par le marché. Les lois, les règles et régulations mises en place par les agences publiques, les services de police, le système judiciaire, les institutions de contrôle de la production agricole sont des exemples typiques de biens publics. Ils sont généralement fournis par la Puissance Publique et financés par la taxation, l'ensemble de la communauté étant censée en bénéficier, tandis que leur indivisibilité et les comportements de « cavalier libre » rendent difficile l'affectation des coûts aux seuls utilisateurs. Cependant, pour de nombreux services à l'agriculture, le degré de non exclusivité et de non-rivalité est généralement déterminé par la nature du service et les conditions dans lesquelles il est assuré. Ainsi, des services similaires, comme la vulgarisation, peuvent être assurés par le secteur privé, dans certaines circonstances, et par le secteur public, dans d'autres⁵⁷.

L'importance des biens publics dans l'agriculture a déjà été soulignée (cf. 4.3.1). Leur absence mène à des situations où :

- il est difficile d'accéder aux marchés du fait de l'absence de routes, d'information ou de standard de qualités ;
- l'amélioration des techniques est limitée du fait du manque de technologie disponible et/ou d'accès à celle-ci (réseau de recherche et de vulgarisation) ;
- la productivité du travail est faible du fait de l'absence de services d'éducation et de santé.

Un autre avantage de la fourniture de biens publics est qu'elle contribue à la croissance des opportunités d'emploi et ainsi à l'augmentation des revenus.

En Afrique, les ressources allouées à la production de biens publics se sont réduites et sont plus faibles que dans les autres régions en développement.

4.3 Le biais du marché contre l'agriculture

Les programmes d'ajustement structurel visaient à restaurer les signaux économiques du marché, en particulier pour la détermination du niveau des importations, et au retrait de l'état des activités économiques. Dans ce nouveau contexte, les importations alimentaires ne peuvent être considérées comme un problème, du moment que les exportations sont suffisantes pour permettre leur financement et que la croissance économique génère suffisamment de revenus pour que les consommateurs puissent accéder à l'alimentation. Si les exportations sont insuffisantes, générant une détérioration de la balance des paiements, le taux de change devrait s'ajuster à la baisse – augmentant ainsi le prix de l'alimentation en monnaie locale – afin de permettre l'égalisation de la valeur des importations et des exportations, tandis que les taux d'intérêt augmentent afin de permettre l'égalisation de l'épargne et de l'investissement. Ainsi, les conséquences macro-économiques

⁵⁵ Cela signifie qu'il est difficile d'empêcher chacun de profiter des biens publics, même si, du fait de comportement de « cavalier libre », ils n'ont pas payé le prix nécessaire pour y accéder.

⁵⁶ L'aconsumation du bien public par une personne ne réduit pas celle des autres utilisateurs potentiels. Comme le coût pour la société d'utilisateurs supplémentaires est nul, l'efficacité économique exige que les prix soient nuls. En conséquence, le secteur privé n'a aucun intérêt à offrir ces biens.

⁵⁷ Ce paragraphe est inspiré de Smith, 2001

vont dépendre de la capacité de la nation à développer ces exportations pour financer ses importations. En cela, la situation des pays d'Afrique Sub-saharienne est particulière : les exportations se sont si peu et si inefficacement développées, que de nombreux pays sont aujourd'hui dépendants de quelques produits, généralement primaires. La tendance à la baisse et la volatilité des termes de l'échange crée une situation où le coût volatile des importations doit être couvert par des exportations aux prix fluctuants, générant des déséquilibres entre les deux⁵⁸.

La tendance à la baisse et la volatilité des termes de l'échange pour des nations spécialisées dans la production et les exportations agricoles accroît le risque associé à l'activité agricole, au niveau national (macro-économique) comme à celui des ménages (micro-économique).

La pensée économique dominante affirme la supériorité des marchés libres pour une allocation efficace de ressources rares et recommande la réduction et la redéfinition des activités de l'état. Depuis le milieu des années 80, de nombreux pays d'Afrique Subsaharienne ont adopté cette approche. Cependant, l'expérience montre que pour traduire la réforme des gouvernements en bénéfices économiques, deux conditions essentielles doivent être remplies :

- Les biens publics essentiels doivent être disponibles ;
- Les marchés doivent exister ou être développés, pour chaque produit et service, en particulier les marchés d'assurance permettant la couverture des risques prix et rendements.

En effet, les biens publics sont un facteur clé du développement. Dans de nombreux pays d'Afrique Subsaharienne, la fourniture de biens publics est loin d'être satisfaisante, en particulier dans les zones rurales où les ménages sont disséminés sur un large territoire⁵⁹. Mais ce n'est qu'une partie du problème. Pour des biens et services clés (crédit, assurance, parfois les engrais) il n'existe pas de marchés. Une forte instabilité des prix agricoles et l'absence de marchés à terme sont généralement la règle en Afrique Subsaharienne. Ce phénomène est habituellement analysé comme résultant de l'imperfection de l'information⁶⁰. En conséquence, l'investissement et la croissance économique sont faibles et la pauvreté et l'insécurité alimentaire largement répandues.

Il semble utile de se pencher ici sur le problème de l'instabilité des marchés, la question des biens publics ayant déjà été longuement documentée et celle de l'absence de certains marchés étant moins souvent mentionnée dans la littérature. L'agriculture est en effet caractérisée par deux sources principales d'instabilité, s'opposant à l'allocation optimale des ressources par les marchés :

- i) l'incertitude sur les rendements, résultat du climat, des ravageurs ou des maladies affectant les cultures. Ce risque est en principe assurable, car il est calculable. Cependant, la plupart du temps, les pauvres ne sont pas assurés, car ils n'en ont pas les moyens, et doivent le gérer autrement (technologie adaptée, irrigation, stockage, gestion de la santé animale, épargne...). De plus les systèmes d'assurance fonctionnent généralement

⁵⁸ Collier et Gunning, 1999.

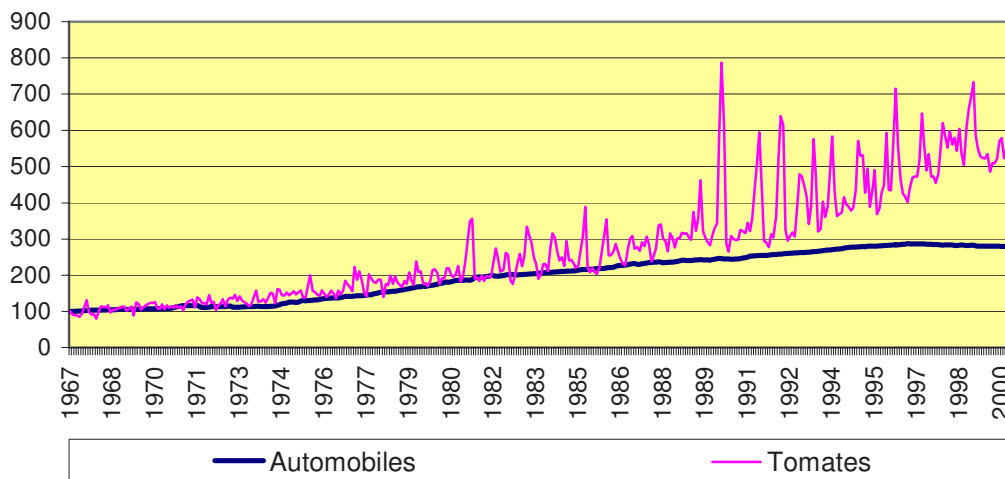
⁵⁹ Paarlberg, 2002

⁶⁰ Voir par exemple, Boussard 1992 et Stiglitz 2002

mal du fait du coût du « hasard moral », les agriculteurs pouvant faire de fausses déclarations ou apporter moins de soin à leur activité du fait qu'ils sont assurés. Pour être viable, ces systèmes ont besoin d'un Etat fort, à même de faire respecter les contrats.

- ii) L'incertitude sur les prix, généré par des chocs, sur les marchés locaux ou internationaux. Les fluctuations de prix peuvent être générées par des conditions de production exceptionnellement bonnes, générant un volume de produit supérieur à ce qui était prévu. Ce risque, comme celui discuté ci-dessus, peut être calculé. Malheureusement, la plupart du temps les fluctuations sont générées par un mécanisme complexe, généré par le fonctionnement même du marché, et donne lieu à des séries chaotiques (Boussard 1996). En conséquence, ce risque n'est pas assurable, car il mènerait les assureurs à la faillite. Il peut être réduit par les marchés à terme et d'autres instruments financiers, mais à un coût non négligeable (et de toutes façon, il est difficile pour un paysan pauvre d'accéder aux marchés à terme). Ce type de risque est spécifique à la production agricole et s'explique par la faible sensibilité aux prix, des consommateurs, pour les produits alimentaires. Le schéma 4.2 illustre ce phénomène : aux USA, le prix des tomates est extrêmement volatile tandis que celui des voitures est à peu près constant. Ce qui est vrai pour les tomates aux Etats-Unis l'est également pour l'ensemble des biens alimentaires en Afrique Subsaharienne.

Schéma 4.2 : Evolution comparée de l'indice du prix de détail des tomates et de l'indice des prix des voitures dans les grandes villes américaines



Sources: Economagic.com

Le problème de cette instabilité, caractéristique du secteur agricole est qu'elle s'oppose à l'investissement, et ainsi à la substitution du travail par le capital.

L'instabilité des prix et des rendements se traduit par de larges variations du revenu⁶¹ et cette volatilité est extrêmement préjudiciable à la croissance, car elle

⁶¹ Newberry et Stiglitz, 1981, remarquent que l'instabilité des prix et des rendements peut se compenser, du fait de leur effet opposé sur le revenu et de la variation inverse du prix et de la quantité offerte. Ceci est vrai, si chaque agriculteur a un niveau de production corrélé avec le niveau global d'offre sur le marché, ce qui suppose

induit des stratégies d'évitement qui s'oppose à l'investissement et au développement des activités économiques. Le risque aggrave aussi une distribution des revenus inégalitaire, lorsqu'il n'est pas assuré, car les pauvres en souffrent tandis que les plus riches peuvent se lancer dans des activités risquées et en tirer des profits élevés. Le crédit devient pratiquement impossible lorsque les revenus sont très variables, car les débiteurs comme les créanciers ont intérêt à éviter les défauts de remboursements. Ainsi le risque et l'incertitude jouent un rôle important dans les décisions des agriculteurs, affectant l'utilisation des terres et les techniques mises en œuvre. En conséquence, c'est un déterminant majeur de l'offre alimentaire globale. Une étude de Boussard et Gérard, examinant 2800 séries de prix et de quantités, montre une différence d'environ 2% dans les taux de croissance de la production entre les séries à prix « stables » ou « instables »⁶².

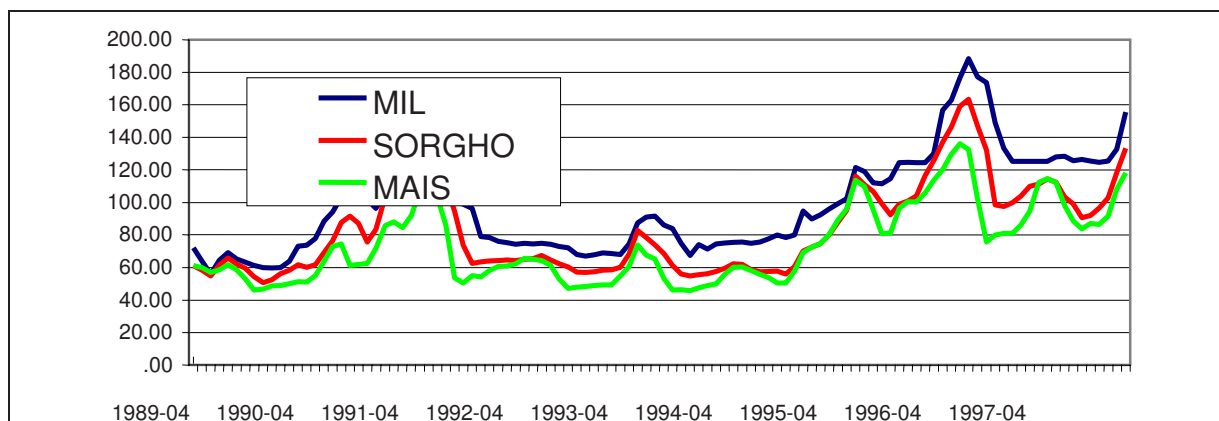
4.4 En conclusion

En guise de conclusion, il est clair que ces trois biais jouent contre le secteur agricole. Les politiciens ont eu tendance à taxer ce secteur, les dépenses publiques se concentrent maintenant sur l'éducation, la santé et la défense, tandis que les marchés dérégulés fonctionnent mal, du fait de défaillances liées à la nature du secteur agricole, comme l'absence de marchés du crédit et de l'assurance. Est-ce que cela signifie que l'agriculture est condamnée à être le « mouton noir » des politiques de développement ? L'histoire montre pourtant que les marchés et l'intervention publique peuvent se conjuguer pour une croissance agricole tournée vers la sécurité alimentaire. Les instruments permettant de rendre les décisions d'investissement dans l'agriculture moins risquées sont au cœur des politiques économiques utilisées dans les pays où le développement agricole a été couronné de succès. Cela sera l'objet du chapitre 5.

que chacun soit affecté par les mêmes conditions de production et ait réalisé les même choix d'allocation des terres.

⁶² Plus précisément, pour les séries de prix les plus instables, la production croît de 4% par an en moyenne, alors que le taux moyen est de 6% par an pour les séries de prix les plus stables. L'analyse de variance réalisée est statistiquement significative. La difficulté principale à laquelle cette étude s'est heurtée, a été la définition de la stabilité. Pour plus de détail voir Boussard et Gérard, 1995.

**Encadré 4.3 : Prix mensuels du mil, du sorgho et du maïs à Sikasso, Mali, avril 1989-
Mai 1998**



De fortes fluctuations des prix agricoles peuvent décourager les paysans de produire pour le marché, tandis qu'une politique de stabilisation peut permettre une forte croissance de la production. Dans les années 70, le Malawi, craignant la pénurie, se lança dans une politique de prix garanti élevé pour le maïs. La réponse de la production fut telle que le gouvernement du Malawi fut obligé de vendre à perte sur les marchés internationaux. Le prix du maïs fut alors diminué puis déterminé par le marché libre. Depuis le Malawi est devenu un pays dépendant de l'aide alimentaire. Le problème de la politique décrite ci-dessus est d'avoir garanti un prix élevé sans limitation de quantités. Le prix garanti n'aurait dû s'appliquer qu'à une quantité légèrement inférieure à la consommation intérieure prévue, le résidu étant déterminé par le marché.

L'instabilité des prix a des conséquences extrêmement négatives sur les consommateurs pauvres et l'insécurité alimentaire. Sans intervention publique, les prix des biens alimentaires seront plus élevés et instables. L'impact négatif de cette instabilité sur les consommateurs pauvres est bien connu : ils dépensent généralement plus de la moitié de leur budget en produits alimentaires, si bien que l'augmentation des prix de n'importe quelle denrée de base les affecte beaucoup. C'est d'ailleurs pour protéger les marchés intérieurs des fluctuations des prix internationaux que les restrictions au commerce avaient été mises en place et la stabilisation des prix alimentaires est une méthode recommandée dans la lutte contre la pauvreté⁶³.

Ainsi le risque-prix, plus que les risques techniques ralentit la croissance de la production et ainsi l'ensemble du processus de développement. Les effets négatifs de cette situation sont amplifiés par les autres coûts de transaction. Par exemple, le coût du transport est si élevé au Burkina-Faso, que le prix du grain dans le pays peut atteindre le double de celui au port⁶⁴.

⁶³ Timmer, 2000.

⁶⁴ Koester, 1986

Chapitre 5: Quelques succès en matière de lutte contre l'insécurité alimentaire

Jusqu'ici, à part quelques exemples, ce document a abordé les problèmes de la sécurité alimentaire et du développement sous un angle théorique. Afin de compléter cette approche, quelques expériences empiriques sont présentées dans ce chapitre.

Le premier cas proposé est le Plan Marshall, programme de reconstruction appliqué en Europe après la seconde Guerre Mondiale, et couronné de succès. Le second est le « miracle asiatique », l'Asie étant célèbre pour ses taux de croissance économique élevés. Le Japon, ruiné après guerre, s'est transformé en une nation importante, du point de vue du pouvoir économique. La Corée du Sud a suivi à peu près le même chemin et même si elle n'a pas atteint les mêmes sommets, elle fait maintenant partie des pays développés. Le troisième cas, celui de l'Amérique Latine, n'est pas un succès complet, comme le montre les crises récurrentes dans ces nations et leur condition de pays en développement. Leurs expériences permettront de s'interroger sur les causes de ce succès mitigé. L'objectif ici est d'explorer dans quelle mesure ces expériences réussies pourraient être transposées en Afrique Subsaharienne.

5.1 L'Europe et le Plan Marshall (1947-1951)

5.1.1 L'Europe après la seconde Guerre Mondiale

A la fin de la seconde Guerre Mondiale, la plupart des infrastructures européennes (ponts, routes, usines etc.) était détruite. L'agriculture n'était pas dans une meilleure position, désertée par les paysans enrôlés comme soldats. En mars 1946, selon un officiel américain l'Europe était en manque de « blé en avril et [de] couffins en juin »⁶⁵. L'aide américaine d'urgence arriva en abondance, facilitée par la logistique mise en place durant la guerre. Les bateaux et les ports utilisés pour le transport du matériel de guerre et des troupes furent utilisés à des fins civiles, afin de transporter aide alimentaire et équipements. L'aide alimentaire fut distribuée selon un gigantesque schéma de rationnement, mis en place chez tous les belligérants au début du conflit⁶⁶.

Toutefois, pour les mêmes raisons que celles invoquées plus hauts (chapitre 2), cette solution ne fut pas jugée durable, pour nourrir l'Europe et réduire la pauvreté. Une analyse économique de la situation révéla que les racines de la crise ne se trouvaient pas uniquement dans la guerre. Depuis le début du XX^{ème} siècle, la productivité du travail en Europe était plus faible qu'aux Etats-Unis, du fait d'une lente accumulation du capital. La seule solution pour augmenter le capital par travailleur était l'épargne et l'investissement. Mais même avec des taux d'épargne élevé, l'efficience de la production de biens d'équipement n'était pas assurée, du fait

⁶⁵ Fiorello La Guardia, précédent Maire de New York, cité par Bossuat, 1997, p.52

⁶⁶ Des tickets de rationnement étaient distribués aux ménages en fonction de leur composition, afin de permettre à chacun de se procurer une quantité déterminée de nourriture. Les marchands d'alimentation n'étaient pas autorisés à vendre de l'alimentation sans ticket. Le nombre global de tickets distribués correspondait à peu près à la disponibilité nationale en produits alimentaires. Evidemment le système généra marché noir et commerce illégal, parallèles aux circuits officiels et représenta une lourde charge de gestion pour les administrations. Cependant il permit de garantir aux plus pauvres l'accès à l'alimentation.

de la faible productivité du travail. Les biens d'équipement devaient donc être importés pour permettre la croissance de la productivité. Les réserves en or et devises ayant été tarées par la guerre, il était impossible de financer ces importations. Les similitudes avec la situation de l'Afrique Sub-saharienne aujourd'hui sont frappantes.

Les Américains pressèrent l'Europe de prendre en charge ces questions, non seulement afin de présenter un front uni face au communisme, mais aussi parce que des économies d'échelle étaient attendues d'un marché élargi. Le plan Marshall – du nom du Secrétaire d'état Général George Marshall, qui offrit cette aide solennellement le 5 juin 1947, lors d'un célèbre discours à Harvard – fut la réponse à ces préoccupations.

5.1.2 Le plan Marshall

Le plan comprenait deux aspects, sur le plan financier des ressources considérables furent mises à la disposition des gouvernements tandis que du côté logistique, l'OECE, maintenant OCDE était en charge d'administrer le plan, les gouvernements ne pouvant accéder aux ressources que s'ils se révélaient capable de suivre les conseils de l'organisation internationale. Parmi les conditions, la plus importante portait sur la capacité des gouvernements à définir une politique économique cohérente, des priorités clairement définies, et une allocation efficace des ressources fournies pour acheter des biens d'équipement aux Etats-Unis. Il apparaît clairement que l'esprit de ce plan n'était pas purement libéral et reposait au contraire sur la conviction que l'intervention de l'état pouvait mener au succès économique. L'idée centrale est qu'il y avait des bénéfices à tirer de relations harmonieuses entre l'état et les entreprises privées.

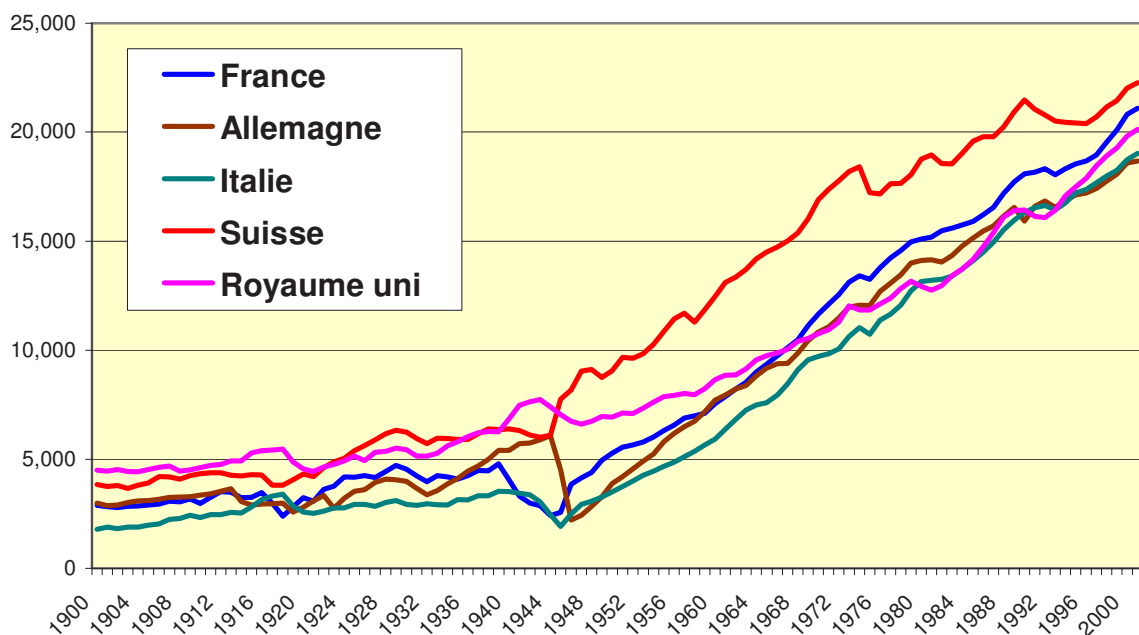
A la même époque des « plans économiques » étaient mis en place par la plupart des pays européens, indépendamment au plan Marshall mais afin de jouer les complémentarités. Ils étaient conçus pour permettre une reconstruction soutenue par l'état, mais avaient une valeur seulement indicative. C'était le marché qui déterminait, en dernier ressort, les prix et les quantités, tout comme la profitabilité des affaires. Des bureaux de la planification furent créés où les représentants de l'économie privés, du gouvernement et des syndicats pouvaient échanger idées et projets, confronter leurs prévisions et résoudre les conflits. Dans ces enceintes, l'état, du fait du contrôle sur le commerce extérieur par le ministère des finances, avait finalement le dernier mot. En ce sens, le Plan Marshall fut un instrument stratégique entre les mains du ministère des finances, autorisant des dépenses beaucoup plus importantes que ce qui aurait été possible en son absence⁶⁷.

Il est difficile de déterminer quelles ont été les clés du succès. Certains ont affirmé que le montant des transferts – environ 1% du PNB américain ou 3% du PNB européen - était trop faible pour avoir eu un impact significatif. Certains, au contraire, voient dans le plan Marshall un événement historique unique. Avoir permis la mise

⁶⁷ Toutefois, il ne faut pas exagérer l'écart entre les besoins de l'Europe à l'époque de la reconstruction et ses capacités. En France par exemple, le « plan » estima en 1948 une capacité d'exportation de 10 milliards pour 1954 alors que les besoins en importation étaient de 12 milliards. L'aide du plan Marshall fournit exactement les 2 milliards manquant, donnant ainsi un soutien décisif.

en place des institutions et des politiques, la mobilisation générale et la volonté de succès furent également des facteurs importants, où le plan Marshall a joué le rôle de catalyseur. Ce qui est certain, c'est que la reconstruction d'après guerre en Europe fut étonnamment rapide. Le niveau de production d'avant guerre fut atteint dès 1949, tandis que le revenu par tête européen atteignait celui des américains au début des années 70, bien après la fin du plan Marshall. La schéma 5.1 met en évidence la croissance rapide qui suivit les désastres de la guerre et montre que la Suisse, bien qu'elle ne fut pas affectée par la guerre profita du boom. Les plus mauvaises performances vont à la Grande Bretagne, pour des raisons qu'il reste à élucider : alors que leur niveau par tête était le plus élevé en 1945, il était devenu le plus faible en 1990.

Schéma 5.1 : PNB par tête de quelques pays européens, 1900-2001



Sources: Maddison, OECD, 2001

5.1.3 Le cas du Japon

Le plan Marshall fut limité à l'Europe, le Congrès ayant refusé son extension à l'Asie. Pourtant, la situation japonaise était similaire à celle de l'Europe. L'administration Truman trouva le moyen de contourner la réticence du Congrès et les mêmes recettes qu'en Europe furent appliquées au Japon, sur une période plus longue. Il était en effet nécessaire, aux yeux des Américains, avec la guerre de Corée, débutée en 1952, de tout faire pour éviter la contagion communiste au Japon. Les résultats furent similaires à ceux de l'Europe, si ce n'est meilleur.

Au Japon, l'intervention de l'état dans l'économie était plus marquée qu'en Europe. Le célèbre MITI, définissait non seulement les priorités et l'allocation des ressources étrangères entre firmes mais fournissait également des recommandations concernant les parts de marché. En faisant ainsi, il commit des erreurs, comme la tentative d'empêcher Honda de produire des voitures, sous le prétexte que cette

société devait demeurer dans sa gamme traditionnelle de mobylettes. Des erreurs de cette nature et de cette importance sont inévitables pour une agence de ce type, après quelques années d'exercice. Elles sont aisées à repérer après-coup. Globalement l'action du MITI fut couronnée de succès, permettant aux entreprises japonaises d'atteindre le niveau de qualité qui leur vaut toujours une position exceptionnelle sur les marchés mondiaux.

Il est maintenant à peu près unanimement reconnu par les historiens, qu'un tel succès n'aurait pas été possible sans l'association du MITI et de l'aide américaine. Ainsi, au Japon comme en Europe, une aide intelligemment dépensée a été extrêmement productive, permettant la réussite économique dans des conditions difficiles. Un autre élément frappant a été la combinaison de l'intervention publique et des actions privées. Pourquoi un « cercle vertueux » similaire ne pourrait-il être mis en place en Afrique subsaharienne, sous les auspices du NEPAD ?

5.2 L'expérience du Sud-Est Asiatique

Les « Tigres asiatiques » - Hong Kong, Singapour, Corée du Sud, Taiwan - à partir des années 60, suivis une décennie plus tard par plusieurs pays de l'ASEAN – Indonésie, Malaisie, Viêt-Nam, Thaïlande – ont non seulement réussi une croissance économique remarquable, mais aussi des progrès majeurs en matière d'équité. Alors qu'à la fin des années 60, ces pays importaient des quantités croissantes de nourriture et que les experts étaient pessimistes quant à leur capacité à se nourrir dans un futur proche, la plupart d'entre eux montraient, 25 années plus tard, des performances remarquables en matière de lutte contre la pauvreté et d'insécurité alimentaire. Plus encore, la plupart de ces nations sont devenues autosuffisantes en produits alimentaires. Au-delà de la diversité des situations nationales, des facteurs communs peuvent expliquer ces succès.

5.2.1 Stratégie de développement, politique commerciale et rôle de l'état

Dans la plupart de ces pays, le rôle de l'état fut primordial en définissant à travers la planification les objectifs à atteindre et les stratégies à mettre en place, en fournissant l'infrastructure, en prenant en charge certaines activités économiques et en encourageant l'investissement privé dans d'autres. De plus, des réformes agraires furent entreprises lorsque la distribution des terres était trop inégale. Si l'intervention de l'état a été une constante, les politiques mises en œuvre ont été différentes d'un pays à l'autre, et généralement définies avec soin en fonction du contexte. On peut malgré tout repérer quelques constantes.

Au début du processus de développement, des stratégies de substitution aux importations furent adoptées, afin de satisfaire les besoins de base d'une population croissante alors que les réserves de change manquaient. Les dépenses publiques étaient concentrées sur les infrastructures rurales comme les routes, les marchés, les périmètres irrigués, la vulgarisation et la stabilisation des prix de vente des produits agricoles, afin de promouvoir la production agricole et satisfaire la demande intérieure. Pendant cette période, les paysans étaient généralement fortement taxés, afin de financer les dépenses publiques et de maintenir les budgets en équilibre. A Taiwan, par exemple, le système reposait sur des livraisons forcées au gouvernement, à un prix 20% inférieur au prix de marché. Des taxes foncières

étaient également collectées, avec le double avantage de fournir des recettes au gouvernement et d'inciter les agriculteurs à cultiver les meilleures terres. Simultanément l'état assurait la stabilité des prix du riz, à travers la gestion de stocks publics et des achats sur les marchés extérieurs. Ainsi, en assurant des prix stables et rémunérateurs aux paysans et en fournissant les infrastructures, cette politique compensait les taxes à l'agriculture et la surévaluation des taux de change. En effet, la surévaluation des taux de change, nécessaire à l'importation des biens d'équipement, agissait comme une taxe supplémentaire et indirecte sur le secteur agricole⁶⁸.

Pendant cette période, le développement fut principalement basé sur le boom industriel, avec des industries intensives en main d'œuvre, conformément à la théorie des avantages comparatifs. Afin de bénéficier des technologies étrangères tout en protégeant les industries naissantes de la concurrence extérieure, des zones franches, ouvertes à l'investissement étranger et libres de tout droit de douanes furent créées. Une main d'œuvre qualifiée, la stabilité macro-économique et les infrastructures publiques ont été des facteurs majeurs ayant rendu la région attirante pour l'investissement étranger. Du fait des progrès de l'agriculture, la main d'œuvre qui y était employée auparavant, a petit à petit migré vers le secteur industriel, permettant la transition d'économies à dominance agricole, vers des économies industrielles.

Dans une seconde phase, comme de plus en plus de riz était nécessaire pour satisfaire la demande intérieure⁶⁹, les taxes sur le secteur agricole furent réduites afin de promouvoir le développement de la production. Les exportations croissantes de produits industriels étaient alors suffisantes pour financer les investissements publics. En Corée du Sud, les investissements publics en matière d'électrification permirent de faire passer le nombre de ménage bénéficiant de ce service de 40% en 1972 à 90% en 1979, les prix du riz étant alors maintenus au dessus du marché international.

Ces politiques furent suffisamment couronnées de succès pour permettre de satisfaire une demande intérieure croissante en produits alimentaires et en biens industriels. Cependant, avec la croissance de la production, la taille du marché intérieure devint bientôt trop étroite et les politiques commerciales furent modifiées, afin de passer à un modèle orienté vers les exportations.

En dépit de la diversité des nations de la région et des politiques menées, plusieurs facteurs communs peuvent être identifiés :

- une complémentarité entre promotion des mécanismes de marchés et soutien public à l'agriculture.
- le passage d'une agriculture très taxée à un secteur subventionné.
- l'importance donnée à la stabilité des prix et au développement de l'infrastructure rurale.

⁶⁸ Voir Ahmed et Delgado 1993, ou Collier et Gunning 1999.

⁶⁹ Par exemple en Corée du Sud, les importations de riz représentaient 2% de la demande en 1962 et 18% en 1969 (Chaponnière, 1983)

5.2.2 Le rôle clé des politiques rurales : fourniture de l'infrastructure et régulation des marchés

La stratégie développée dans la plupart des pays concernés se concentra, en ce qui concerne le secteur agricole, sur :

- l'amélioration du fonctionnement des marchés par la stabilisation de certains prix agricoles ;
- la fourniture de l'infrastructure nécessaire, la mise en place d'incitations économiques et de services de vulgarisation, afin de favoriser la croissance de la productivité du travail.

Une caractéristique majeure de l'intervention de l'état dans ces pays, est de s'être limitée à la lutte contre les défaillances de marché et à l'accompagnement des activités privées, plutôt que d'avoir cherché à se substituer à l'initiative privée. L'idée principale était de stabiliser certains prix agricoles et de faciliter l'accès des agriculteurs aux marchés, afin de permettre la croissance des opportunités économiques générées par le commerce, tout en protégeant les plus pauvres.

La stabilisation des prix des denrées de base, nécessaire à l'alimentation, était réalisée par un stockage public, garantissant un prix plancher pour les producteurs et évitant les flambées de prix défavorables aux consommateurs. Les modalités de la stabilisation ont été différentes d'un pays à l'autre. Ainsi en Thaïlande, les agriculteurs ne furent jamais complètement isolés du marché mondial. Jusqu'aux années 90, les importations et exportations de riz étaient l'objet de licences. Lorsque le prix intérieur du riz était trop bas, des licences d'exportation étaient délivrées, permettant la remontée du prix. Ainsi le prix intérieur n'a jamais été complètement stable, ni très éloigné du marché mondial. Il était cependant beaucoup plus stable que le prix mondial du riz. Ce mécanisme a permis des investissements importants dans l'irrigation et la meunerie. La compétitivité du riz thaï aujourd'hui doit beaucoup à cette politique.

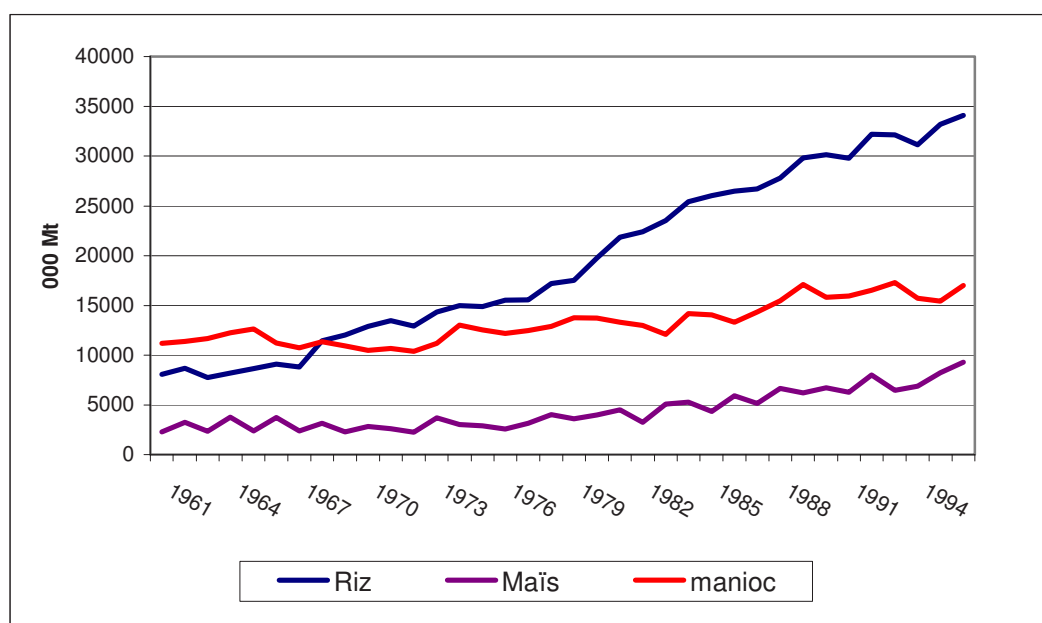
Dans d'autres pays de la région, comme la Corée du Sud et l'Indonésie, des restrictions aux importations et des subventions directes furent utilisées, afin de protéger les marchés agricoles intérieurs et maintenir les prix domestiques au dessus des prix internationaux. Mais cela ne signifie pas que les filières étaient entre les mains de compagnies publiques : des opérateurs privés s'occupaient de la collecte et du stockage des grains. En dernier recours, ils avaient la garantie d'une intervention gouvernementale, en cas de flambée ou d'écroulement des prix. Ainsi, l'intervention publique sur les marchés ne concernait qu'un faible volume au regard de la production domestique, et apparaissait complémentaire aux activités privées, permettant seulement d'éviter des fluctuations de prix trop importantes.

En définitive, les investissements publics, non seulement en matière d'infrastructures, comme les routes et les périmètres irrigués, mais aussi dans le capital humain tels que les services de vulgarisation, jouèrent un rôle majeur dans le succès de la Révolution verte. Les incitations par les prix permirent également de stimuler la croissance des revenus en zone rurale. Avec la croissance des revenus ruraux, la demande de bien non agricoles et de services augmenta, entraînant la croissance des activités économiques rurales et de l'emploi. Du fait de la croissance

de l'emploi rural et des salaires, l'impact en matière de lutte contre la pauvreté fut important.

Le schéma 5.2 illustre ces succès dans le cas Indonésiens. Dans la seconde moitié des années 70, ce pays était le plus grand importateur de riz dans le monde. Durant la crise alimentaire mondiale de 1973-1974, l'Indonésie ne put acheter les montants de riz qu'elle désirait sur les marchés mondiaux. L'intervention publique fut alors intensifiée, avec la mise en place des techniques de la Révolution verte : promotion, par la vulgarisation, de variétés de riz à haut rendement et d'une utilisation plus intensive d'engrais fournis à prix subventionné, extension des surfaces irriguées et développement d'un environnement stable par la stabilisation des prix du riz sur les marchés.

Schéma 5.2 : La Production de riz, maïs et manioc en Indonésie (1961-1996)



La politique agricole suivie dans la plupart des nations d'Asie du Sud-est a été basée sur l'investissement public en matière d'infrastructure et de capital humain, la stabilité des marchés et des mesures d'incitation par les prix. Elle permit la croissance à la fois de la productivité du travail dans l'agriculture, des revenus ruraux et des disponibilités alimentaires. Loin de décourager les initiatives privées dans le commerce des produits agricoles, l'intervention publique y permit la croissance des activités commerciales. Par cette stratégie, les pays du Sud-est asiatique réussirent non seulement à sortir de la pauvreté et de la misère en une génération, mais aussi à atteindre l'autosuffisance alimentaire⁷⁰.

⁷⁰ Timmer, 2000

5.2.3 Les leçons du Miracle économique

Le miracle économique du Sud-est asiatique est le résultat d'une combinaison de facteurs : des taux d'épargne élevés associés à des niveaux élevés de capital humain et à la stabilité des marchés⁷¹. Le succès repose sur une intervention de l'état bien définie, visant à compléter les marchés et non à les remplacer.

Les taux d'épargne élevés peuvent être attribués à des facteurs historiques (Stiglitz 1996), mais le déterminant du succès est son utilisation efficace et la capacité à avoir rapidement comblé le décalage technologique. Ces pays, suivant l'exemple des pays développés, poursuivirent une stratégie mixte où l'action de l'état – corrigeant les imperfections des marchés et en assurant les conditions de fonctionnement optimal – et les initiatives privées, étaient équilibrées. Les investissements publics, dans l'éducation et les infrastructures physiques et institutionnelles, ont contribué à l'accroissement du rendement des investissements privés et l'ont ainsi stimulé, générant une croissance plus rapide. Cela a permis à ces nations d'attirer les investisseurs étrangers et de combler rapidement leur retard technologique.

Il est nécessaire de dire un mot supplémentaire sur le financement des dépenses publiques. Dans ces pays, l'infrastructure héritée de l'ère coloniale⁷² et l'aide étrangère massive jouèrent un rôle important. Par exemple, Taiwan et la Corée du Sud disposaient déjà avant la seconde Guerre Mondiale, d'infrastructures – routes, irrigations, marchés – et d'équipements industriels – textile, usines agro-alimentaires – et étaient alors considérées comme des régions de production remarquables pour les cultures alimentaires, les produits tropicaux et les biens manufacturés. Comme pour le Plan Marshall en Europe, le contexte de la Guerre Froide des années 50, a joué un rôle déterminant dans la mise en oeuvre d'une aide américaine abondante. De même, cette aide a été utilisée de façon très efficace, tout d'abord pour la reconstruction après les dégâts causés par la guerre puis, quand les niveaux de production d'avant-guerre furent atteints, pour le développement. Entre le début des années 50 et 1965, l'aide économique fournie par les Etats-Unis joua un rôle économique important à Taiwan, permettant d'équilibrer les budgets publics et finançant environ le tiers des importations. De plus, le Japon fournit également une aide importante pour la reconstruction et devint, à partir de la fin des années 60, le principal partenaire commercial de la région, supplantant ainsi les Etats-Unis⁷³.

Finalement, si la théorie de la recherche de rente, associée aux subventions, affirme l'inefficacité inévitable de l'intervention publique, le cas des pays d'Asie, exposé ci-dessus, constitue un contre-exemple. Il montre au contraire que l'intervention publique peut se montrer efficace et extrêmement flexible, s'adaptant rapidement aux changements du contexte économique, et ainsi contribuer à une croissance rapide. Dans ces pays le rôle de l'état a été de :

- Mettre en place des politiques assurant la stabilité macro-économique, élément essentiel au développement car il réduit les risques auxquelles les activités économiques sont soumises.

⁷¹ Voir Stiglitz, 1996

⁷² Taiwan était une province chinoise jusqu'en 1949 et la Corée était une colonie japonaise de 1910 à 1945.

⁷³ Mao et Shive, 1995.

- Permettre aux marchés de fonctionner le plus efficacement possible et les créer lorsqu'ils n'existaient pas. Les marchés de capitaux étaient particulièrement peu développés, en réponse des institutions furent mises en place afin de promouvoir l'épargne et encourager les investissements dans des secteurs spécifiques.
- Assurer la stabilité politique et créer une atmosphère favorable à l'investissement privé, qu'il soit domestique ou étranger. En effet, la fourniture de biens publics joua un rôle majeur dans le développement industriel, en permettant des taux de rendement élevé du capital. Associé à la disponibilité d'une main d'œuvre qualifiée, cela créa un environnement attractif pour l'investissement étranger, augmentant le rythme du développement. Les industries orientées vers l'exportation bénéficièrent d'une politique industrielle et furent dans certains cas protégés en tant qu'industries « naissantes ».

5.3 L'expérience latino-américaine

Les politiques commerciales du Cône Sud ont été marquées des années 1960 aux années 1980 par un fort interventionnisme de l'état qui visait, à travers des stratégies d'import-substitution, à sortir les différents pays d'un modèle de croissance fondé sur l'exploitation du secteur primaire, au profit d'un modèle de croissance reposant davantage sur le secteur manufacturier. L'import-substitution s'est accompagnée d'investissements publics considérables dans les infrastructures de transport, de stockage et de communication. Les biens importés, substituables aux produits nationaux, étaient lourdement taxés. Ainsi même durant la décennie "post import-substitution" constituée par la période 1985-1995, le taux nominal de protection (TNP) moyen sur les produits importés s'élevait encore à près de 19%. De même, les produits d'exportation étaient taxés, le TNP atteignant -7,7%. La taxation de l'agriculture, mise en place afin de financer l'industrie, a été moins lourde néanmoins qu'en Afrique saharienne, même si les conclusions des études disponibles ne sont pas toutes convergentes sur ce point. Durant la période 1985-1990 qui précède les réformes d'ajustement structurel, les transferts de l'agriculture aux autres secteurs se seraient situés entre 12 et 23% du PIB agricole en Argentine, en République Dominicaine, en Equateur et en Uruguay. Le Brésil et le Paraguay se sont situés à des niveaux inférieurs de prélèvement. Ceci s'explique en partie par le renouvellement de la scène politique, accaparée de manière croissante à partir de la fin des années 1980 par les lobbys industriels (y compris agro-alimentaires) au détriment des grands propriétaires terriens. Les subventions aux intrants et les quelques aides directes versées au secteur agricole dans certains pays ont tout au plus amoindri les montants des transferts nets versés en moyenne par ce secteur au secteur secondaire dans la région. Durant les années d'import-substitution, le Chili (qui a mis en place des réformes beaucoup plus tôt, au milieu des années 1970s, quelques mois après l'arrivée au pouvoir de Pinochet) et la Colombie, subventionnaient leur agriculture dans une fourchette de 5 à 8% du PIB agricole. Parmi les instruments de soutien utilisés, les *marketing boards* (monopoles publics) pour les produits vivriers, les quotas d'importation et/ou les prélèvements variables étaient les plus répandus (Spor, 2000). L'import-substitution a, dans les premières années, correctement fonctionné, contrairement à ce que l'on a pu observer en Afrique, contribuant à élargir la base industrielle de la région.

Les contrecoups du second choc pétrolier de la fin des années 1970, marqués par la hausse des taux américains, la crise de la dette des pays en développement débiteurs et l'effondrement des cours des matières premières, ont été particulièrement douloureux pour des gouvernements d'Amérique Latine habitués, durant les années 1970, à accéder à du capital bon marché. Le premier objectif des programmes de libéralisation mis en place dans les années 1980 était de réorienter l'économie des pays d'Amérique Latine vers des secteurs aux avantages comparatifs supposés. En plus de réduire le biais anti-exportation par des baisses de taxe à l'export, le programme visait à réduire les distorsions de prix relatifs entre biens échangeables et biens non échangeables, distorsions qu'une forte protection maintenait au profit de ces derniers.

Durant l'essentiel des années 1980, les politiques de prix garantis ont cependant été maintenues dans bon nombre de pays d'Amérique Latine et des Caraïbes, notamment l'Argentine, le Brésil, la Colombie et dans une moindre mesure, le Mexique. L'élimination des instruments de commercialisation directe (monopole d'achat et de vente) est survenue au tournant des années 1980-1990. Dans certains cas (Brésil, Chili, Colombie, Salvador), le contrôle des prix a été remplacé par des bandes de prix à l'importation, qui visait plus à stabiliser les cours à l'intérieur d'un plancher et d'un plafond, qu'à soutenir artificiellement les cours intérieurs. D'autres pays ont maintenu des politiques de prix garanti, mais les caisses et autres offices de fixation de prix étant dépourvus des budgets nécessaires à l'achat d'éventuels surplus, se sont trouvées dans l'incapacité de garantir effectivement les prix, les prix « garantis » se transformant ainsi au fil du temps en prix « indicatifs ». Enfin, la libéralisation des marchés des produits et des intrants, la dérégulation des monopoles publics et l'ouverture commerciale furent accompagnées par l'établissement progressif d'un marché de la terre, avec parcelles cadastrées soumises à un régime de propriété privée.

Table 5.1: Résumé des modèles de politiques en Amérique Centrale, circa 1994

Politiques	Costa Rica	Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Taux de change pré-libéralisation	Fixé au dollar américain	Fixé au dollar américain, marché segmenté par type de transaction	Fixé au dollar américain	Taux de change multiples	Fixé au dollar, (taux de change multiples), prime de marché noir importante
Taux de change post-libéralisation	Flottant, avec quelques interventions de la BC	Flottant, avec quelques interventions de la BC	Flexible et administré	Flottant, avec quelques interventions de la BC	Flexible et administré («crawling peg »)
Droits de douane pré-libéralisation	Taux de 100%, exemptions sur certains droits de douane	Droits de douane de 5- 35%, pics à 50% pour certains produits	Droits de douane de 0-40%	Droits de douane de 0- 120%	Droits de douane entre 4 et 253%
Droits de douane post-libéralisation	Forte réduction des droits de douane, harmonisation au Système Tarifaire d'AC (0- 20%); droit de douane particulier pour le riz	Forte réduction des droits de douane, harmonisation au Système Tarifaire d'AC (0- 20%)	Harmonisation au Système Tarifaire d'AC (0- 20%)	Droits de douane de 0- 40%, harmonisation au Système Tarifaire d'AC (0- 20%)	Harmonisation to CA harmonisation au Système Tarifaire d'AC (0- 20%)
Restrictions aux importations pré-libéralisation	Dépôt de garantie avant importation, licences d'importation pour les céréales de base	Permis d'importation pour les céréales de base	Licences pour les céréales de base, le blé, le sucre, le lait, les fruits, les intrants	Licences octroyées par la BC pour toutes les importations	Licences pour toutes les importations
Restrictions aux importations post-libéralisation	Licences pour les volailles et les produits laitiers	Licences pour le sucre et la mélasse	Restrictions pour le boeuf et la viande transformée	Licences pour le sucre et la volaille	Restrictions sur les importations de sucre
Restrictions aux exportations Pré-libéralisation	Autorisation d'exportation des céréales ; taxes à l'exportation	Permis d'exportation des céréales, taxes à l'exportation	Permis pour la plupart des exportations agricoles (sauf le café)	Permis pour toutes les exportations, taxes à l'exportation, surtaxe provisoires	Restrictions sur les devises détenues par les exportateurs, permis pour la plupart des exportations
Restrictions aux exportations post-libéralisation	Restrictions à l'exportation de bois; taxes à l'exportation de café sur la base du prix mondial (inchangé depuis 1993-94)	Restrictions aux exportations vers l'AC pour le coton, le sucre, le café et la farine de blé; suppression des taxes à l'exportation	Elimination des licences d'exportation; taxes à l'exportation des bananes et du café (entre 1 et 1.5% de la valeur)	Licences pour le sucre, les huiles alimentaires, la volaille; taxes à l'exportation de café (non torréfié, si prix mondial > US\$70), bananes (US\$.50 par boîte), sucre (prix mondial > US\$15)	Ni licences ni taxes

'Pré-libéralisation' fait référence à la situation précédant les dates suivantes : Costa Rica 1985, Salvador 1990, Guatemala 1985, Honduras 1990, Nicaragua 1990.

AC: Amérique Centrale ; BC: Banque Centrale.

Source : Weeks, 1998

Tableau 5.1 (suite)

Politiques	Costa Rica	Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Post-libéralisation	Régulation des marges commerciales pour le riz, les haricots, le maïs blanc, la mélasse ; prix fixé pour le sucre, le café, la farine de blé, la volaille	Pas de prix contrôlé ou garanti	Pas de prix contrôlé ou garanti	Pas de prix contrôlé ou garanti excepté pour le sucre et le café (qualité inférieure)	Pas de prix contrôlé ou garanti
Commercialisation publique	Le Conseil de Production National intervient dans le marché des céréales (riz excepté) par ventes et achats (domestiques et extérieurs)	L'Institut de Régulation Alimentaire intervient dans le marché des céréales par ventes et achats (domestiques et extérieurs)	L'Institut de commercialisation agricole (INDECA) intervient dans le marché des céréales par ventes et achats (domestiques et extérieurs)	L'Institut de commercialisation agricole (IHMA) intervient dans le marché des céréales par ventes et achats (domestiques et extérieurs); monopole état sur les importations de céréales	L'Agence des produits de base (ENABUS) active le marché des céréales par ventes et achats (domestiques et extérieurs), possède 80% des capacités de stockage; l'Etat contrôle 55% de toutes les importations et 98% des exportations
Pré-libéralisation					
Post-libéralisation	Pour les haricots et le maïs blanc (marginal)	Les agences de commercialisation ferment, les monopoles publics pour le commerce du café et du sucre sont supprimés ; bande de prix pour le maïs jaune, le riz et le sorgho	Pas de participation de l'Etat dans le commerce des produits de base, bande de prix pour le maïs jaune, le riz et le sorgho	Fourniture publique des produits de base, importations de petites quantités de riz, sucre, poulet, maïs ; bande de prix pour le maïs jaune, le riz et le sorgho	Le rôle de l'Etat est réduit à une bande de prix (minimum) pour le maïs jaune, le riz et le sorgho

'Pré-libéralisation' fait référence à la situation précédant les dates suivantes : Costa Rica 1985, Salvador 1990, Guatemala 1985, Honduras 1990, Nicaragua 1990.

Table 5.2: Caractérisation des modèles de politique, 1960-1995

Période Pays	1960-1969	1970-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1995
Costa Rica	Vers l'import-substitution	Import-substitution	Libéralisation modérée & dérégulation	Liberalisation (à partir de 1983)	Economie libéralisée
Salvador	Vers l'import-substitution	Import substitution	Intervention forte	Libéralisation modérée & dérégulation	Economie libéralisée
Guatemala	Vers l'import-substitution	Import substitution	Libéralisation modérée & dérégulation	Libéralisation prolongée & dérégulation	Economie libéralisée
Honduras	Import-substitution (à la marge)	Interventions légères (ne font pas partie d'import-substitutions régionales)	Pas de changement	Peu de changements	Libéralisation & dérégulation d'envergure
Nicaragua	Vers l'import-substitution	Import substitution	Intervention forte	Libéralisation modérée & dérégulation	Libéralisation & dérégulation d'envergure
Remarques	MCAC officiellement inauguré en 1963	MCAC à son "pic" dans la première moitié de la décennie (sans le Honduras); insurrection au Nicaragua en 1977-79	Fin du MCAC; guerre au Salvador & Nicaragua	Guerre se prolonge au Salvador & Nicaragua et ne cesse qu'en fin de décennie	Changement de gouvernement au Nicaragua (1990)

MCAC pour Marché Commun d'Amérique Centrale.

Source: Weeks, 1998.

5.3.1 Performances du secteur agricole avant et après la réforme

Le PIB de l'Amérique Latine a progressé de 5,9 % en moyenne par an entre 1970 et 1975, puis 5,5 % entre 1975 et 1980. Dans le même, le secteur agricole enregistrait des performances honnêtes, 3,4 et 3,6 % respectivement. Notons qu'à prix constants, sur la période 1960-1990, les pays du Cône sud ont bénéficié de taux de croissance les plus élevés durant les deux premières décennies, correspondant à la période d'import-substitution.

La population rurale d'Amérique Latine et des Caraïbes représentait près de 43 % de la population totale durant la première moitié des années 1970s et environ 35% dix ans plus tard. De fortes disparités existent cependant entre économies. Spoor (2000) les a ordonné en fonction des crises qui ont frappé les différents pays et de la capacité de ceux-ci à les surmonter. Crise précoce, tardive ou prolongée durant les années 1980, suivi (pas toujours directement) par une période d'ajustement ou de reprise rapide ou lente. Le Chili, la Colombie, la Bolivie et le Costa Rica ont ainsi connu une crise précoce suivie d'une reprise rapide, manifeste dès la période 1985-1990. Le Brésil et le Mexique ont décliné dans la durée jusqu'à une crise tardive à laquelle a succédé un lent rétablissement. Dans le cas du Brésil, le taux de croissance du PIB avait déjà reculé de près de 1% durant la première moitié des années 1980, déclin modéré par les bonnes performances surprenantes de

l'agriculture dont le PIB sectoriel s'est accru de 3,8% par an sur la même période. Enfin et pour des raisons diverses (politiques), l'Argentine et le Pérou ont connu une crise prolongée dans les années 1980.

Des exemples frappants à la fois des impacts positifs et négatifs de la libéralisation des marchés sont fournis par le Brésil. Le soi-disant « processus de modernisation conservatrice » de l'agriculture brésilienne dans les années 1990 a conduit à une importante augmentation de la production, accompagnée d'exclusion sociale et d'une pression environnementale soutenue. La création du Ministère du développement agraire en 1993 peut être vue comme une certaine reconnaissance de l'agriculture familiale. Reste que le meilleur moyen de soutenir le développement de l'agriculture familiale est aujourd'hui encore objet de débats. Modernisation et compétitivité sont les deux sujets au coeur de ce débat.

L'analyse de la répartition des crédits concédés par le programme brésilien d'appui à l'agriculture familiale (PRONAF) entre 1996 et 2001 (Tonneau, de Aquino & Teixeira, 2005) conclut que la logique interne du programme et sa mise en oeuvre contiennent en eux-même les critères (d'attribution des crédits) conduisant de fait à l'exclusion des familles les plus pauvres (encadré 5.1). Le résultat pratique est « un nouveau processus de modernisation inéquitable » dans les régions rurales du Brésil, qui tend à accentuer les disparités sociales et à creuser les inégalités entre régions.

Encadré 5.1 : Le programme national brésilien d'appui à l'agriculture familiale (PRONAF)

Le PRONAF a été mis en place en 1994 afin de promouvoir les capacités de production des ménages pauvres ruraux, grâce à la fourniture de crédit à une population incapable de contracter un emprunt auprès des banques commerciales. L'objectif était de réduire les inégalités et la pauvreté dans la société brésilienne. Le PRONAF représente une innovation importante au Brésil, pays où l'agriculture est associée à l'activité de grands propriétaires terriens. Les premiers bénéficiaires du PRONAF ont été les familles d'exploitants dont l'activité reposait sur le travail familial, avec un revenu annuel maximal de l'ordre de 27500 real, 80% provenant des revenus tirés de la terre. Les banques commerciales état étaient responsables de l'intermédiation financière. De manière schématique, on peut dire que le programme était basé sur la subvention des taux d'intérêt, subventions rendues indispensables par les taux commerciaux en vigueur.

Bien que le nombre de bénéficiaires ait été significatif, le programme jusqu'en 1998 favorisait surtout les petits exploitants du sud du Brésil, plutôt plus riches (ou moins pauvres) et plus intégrés au marché que les petits exploitants des autres régions. Ce ciblage s'explique par l'aversion manifestée par les banques commerciales à consentir des prêts aux plus pauvres, même avec intermédiation de l'Etat. Les demandes et les plaintes de plusieurs groupes d'exploitants ont permis d'étendre le programme à des populations plus démunies, grâce en partie à une augmentation des subventions de crédit. En dépit d'un nombre accru de contrats, le programme conserve quelques sérieux inconvénients.

Parmi ceux-ci figure son coût élevé et croissant, dû en particulier aux taxes et frais d'administration facturés par les banques commerciales et réglés par le gouvernement. Un autre défaut réside dans le fait que pour les familles les plus pauvres, les subventions PRONAF prennent la forme de subventions directes, sans jamais parvenir à insérer les familles dans le tissu des banques commerciales de la région.

Source : Abramovay R., Piketty M.G. (2005). Politique de crédit du programme d'appui à l'agriculture familiale (Pronaf) : résultats et limites de l'expérience brésilienne dans les années 1990. Cahiers Agriculture 14(1) : 25-29.

Encadré 5.2 : Le développement d'un modèle de production intensif en capital au Mato Grosso (Brésil)

L'Etat du Mato Grosso est devenu récemment le premier Etat producteur de soja au Brésil. La croissance des activités liées (trituration, commerce d'intrants et de machines, transport et stockage, services) est elle aussi spectaculaire. On trouve, parmi les facteurs expliquant le boom du soja, le rôle original et prépondérant pris par le crédit agricole. La délégation au privé de fonctions autrefois dévolues à l'Etat s'est faite sans interruption ni rupture. Le système de financement agricole consiste en un mélange de financement public (principalement pour les investissements de long-terme) et privé (dépenses productives telles que pour l'achat de semences ou d'engrais), en complément des fonds propres des producteurs. Les risques liés au développement de ce modèle de production intensif en capital rendent cependant le système vulnérable et instable. L'expansion des exploitations à grande échelle dans la région frontalière du Mato Grosso peut ainsi rendre les producteurs dépendants des multinationales, sans mentionner les impacts sociaux et environnementaux. Le gouvernement brésilien a perdu beaucoup de sa capacité à influencer l'industrie du soja du Mato Grosso, sauf exception des investissements d'infrastructure dont il continue d'assurer le financement.

Source : Bertrand J.P., Cadier Ch., Gasquès J.G. (2005). Le crédit : un des facteurs clés de l'expansion de la filière soja dans le Mato Grosso. Cahiers Agriculture 14(1) : 46-52.

5.3.2 En résumé

Quatre points principaux émergent de notre rapide présentation de l'expérience latino américaine :

- D'abord, le modèle d'industrialisation par import-substitution, mis en oeuvre dans toute la région de l'après guerre jusqu'aux années 1980, s'est traduit par une discrimination contre l'agriculture, sous la forme de taux de change surévalué (pénalisant les exportations agricoles et favorisant les importations), de taxes à l'exportation, d'une protection du secteur industriel et d'interventions directes sur les marchés. Ce modèle a néanmoins rencontré quelques succès notables, mesurés à la seule aune de la croissance du PIB agricole. Ainsi le secteur agricole fait-il montre de performances tout à fait convenables durant les années 1970 et la première moitié des années 1980 en dépit d'un biais défavorable des prix. Il a bénéficié du développement général des infrastructures et d'un « paquet » de soutien incluant des investissements publics, des bonifications de crédit et de subventions sur les services.
- Deuxièmement, la libéralisation a eu un impact négatif immédiat sur les performances du secteur, en conséquence de l'élimination des subventions de crédit et des services de vulgarisation. Les données sectorielles suggèrent qu'au moins dans certains cas, des interventions publiques précoces d'accompagnement du marché se sont avérées payantes (Chili et Costa Rica). Dans d'autres cas, dans lesquels les soutiens publics de long terme ont été suivis par un processus de libéralisation et de dérégulation, le redressement économique n'est survenu que par le biais de mesures très prudentes de « re-régulation » et de gestion de risque durant les périodes de contraction (cf. Bolivie, Brésil et Colombie, mais aussi Chili).

- Troisièmement, le nouveau modèle de développement, introduit par l'ajustement structurel dans les 1980 et début 1990, est très nettement « exclusif » et défavorable aux pauvres⁷⁴. Les dynamiques de la croissance économique sont à rechercher dans le secteur des producteurs commerciaux, capables d'établir des liens par eux-mêmes avec des firmes étrangères, s'intégrant ainsi dans l'agri-business national ou transnational. L'optimisme conçu à l'origine des réformes sur les opportunités offertes par celles-ci aux petits exploitants en matière de modernisation via les « contract farming » avec l'agri-business a été plutôt déçu.
- Enfin, certaines informations font état d'un écart croissant (en intensité technologique, niveau de productivité et de revenu) entre les exploitants commerciaux et le secteur paysan, considéré par certains comme « non-viable ». Les politiques dédiées à la modernisation du secteur paysan et à la réduction des coûts sociaux de l'ajustement économique ont en général fait long feu.

Les exemples historiques rapportés à grands traits ci-dessus nous donnent quelques éléments sur les objectifs spécifiques poursuivis par les politiques publiques dans une perspective d'accroissement des revenus et de réduction de l'insécurité alimentaire. Fourniture de biens publics, stabilisation des marchés, programmes de vulgarisation et de diffusion de l'innovation, fourniture de services, recherche d'économies d'échelle, accroissement des opportunités de travail en dehors de l'exploitation (« off-farm ») et intégration des marchés régionaux et internationaux, forment le coeur de cet ensemble d'objectifs spécifiques communs aux politiques agricoles « à succès » (tableau 5-3).

⁷⁴ M. Spoor (2000). *Two Decades of Adjustment and Agricultural Development in Latin America and the Caribbean*. Serie Reformas Economicas 56. Document préparé pour le projet "Growth, Employment and Equity: Latin America in the 1990s", financé par le gouvernement des Pays-Bas (HOL/97/6034), sur la base duquel nous avons rédigé cette section.

Table 5.3 : Les canaux de la sécurité alimentaire, l'expérience des pays

Objectif des politiques	Effet	Impact	Pays ou région
Fourniture de biens publics ruraux	Réduction du risque Accès accru à la demande solvable	Accroissement de la productivité du travail et de la demande solvable	Asia SE (1970s, 80s) Europe, Japon (1950s)
Stabilisation des marchés	Spécialisation, réduction du coût du crédit, diffusion et adoption des innovations	Accroissement de la productivité du travail	Asia SE (1970s, 80s) Europe (1960-90s) Amérique Latine (1960s, 70s)
Développement d'itinéraires techniques	Adoption des innovations, intensification	Accroissement de la productivité du travail	Asia SE (1970s, 80s) Europe (1960-90s) Amérique Latine (1960s, 70s)
Fourniture de services à l'agriculture	Adoption des innovations, intensification	Accroissement de la productivité du travail	Asia SE (1970s, 80s) Europe (1960-90s) Amérique Latine (1960s, 70s)
Effets d'échelle	Réduction du coût unitaire de production, diversification	Accroissement de la productivité du travail	Asia SE (1970s, 80s) Europe (1960-90s) Amérique Latine (1960s, 70s)
Opportunités de travail en dehors de l'exploitation ("Off farm")	Accroissement du revenu réel	Accroissement de la productivité du travail	Asia SE (1980s, 90s) Europe (1950-70s) Amérique Latine (1980s, 90s)
Intégration des marchés régionaux/ internationaux	Accroissement de la taille du marché	Accroissement de la productivité du travail	Europe (1960-90s) Amérique Latine (1980s-)

La revue des expériences des pays semble indiquer que contrairement à une idée trop répandue, l'agriculture peut être un moteur puissant de sécurité alimentaire et de croissance. Il est nécessaire pour cela que les politiques agricoles soient ciblées sur des défaillances de marché, telles que celles reportées dans le tableau 5-3, et non dévoyées à des fins de taxation du secteur ou de subvention induite d'une corporation d'électeurs. Cette conclusion rejoint celle de bon nombre d'études ; elle reste dans l'esprit de la Conférence de Prétoria de 2003 sur les succès de l'agriculture africaine, à la racine desquels on rencontre systématiquement une politique publique volontariste ciblée sur les défaillances des marchés agricoles.

Encadré 5.3: Succès de l'agriculture africaine

La Conférence de Prétoria sur les “Succès de l'agriculture africaine” a démontré que les perspectives de l'agriculture africaine ne sont ni sombres, ni accablées d'une sorte de sinistre fatalité. Les études de cas rassemblées pour la conférence isolent quelques « graines d'espoir » que les acteurs africains pourraient faire croître et reproduire. Les résumés de ces études sont particulièrement éclairants. Les douze « success stories » analysées diffèrent très largement entre elles tant dans les domaines des facteurs de changement, des cibles et niveaux d'intervention, du montant des subventions accordées, de la nature des produits (vivrier ou “cash”, marché domestique ou international), de l'emprise spatiale du marché, et de la durée. Le marché ciblé peut être un marché domestique ou un marché d'exportation, les produits soutenus sont tour à tour les produits agricoles ou les intrants. Aucune forme explicite de soutien agricole ne ressort des études de cas. Même la question – polémique – des subventions n'est pas totalement éclaircie : dans certains pays, des volumes importants de subvention sont une condition du succès (maïs, coton, produits laitiers), dans d'autres non (cassave, fleurs coupées, gestion des ressources naturelles). Les conditions nécessaires du succès semblent être, de manière générale, les suivantes: bonne gouvernance, financement soutenu de la recherche et la vulgarisation, reproduction des semences aux performances avérées, développement d'un système d'information et de distribution, coopération régionale en matière de commerce et d'innovation technologique⁷⁵. Ces résultats rejoignent ceux avancés dans ce rapport.

Tableau 5.4 : Surmonter les défaillances de marché et de gouvernement

Défaillance de marché	Traitement	Traitement des défaillances de gouvernement
Biens publics	Financement durable de la recherche et de la vulgarisation Fourniture d'infrastructures de transport, de communication, de stockage	Bonne gouvernance Renforcement de état de droit
Externalités	Conservation de l'eau et du sol	Bonne gouvernance Renforcement de état de droit
Imperfection de l'information	Système d'information et de distribution Coordination verticale dans la filière Coopération régionale en matière de commerce et d'innovation technologique	Bonne gouvernance Renforcement de état de droit
Pouvoir de marché	Restaurer un environnement propice à la concurrence et à l'investissement	Bonne gouvernance Renforcement de état de droit
Marchés incomplets	Réduction/gestion de risque	Bonne gouvernance Renforcement de état de droit

⁷⁵ IFPRI 2020 Focus, 2004.

L'intervention publique mise en place pour corriger une défaillance de marché peut parfois rendre la situation pire qu'elle n'était avant intervention, en raison de l'existence de défaillances de gouvernement. La « bonne gouvernance », qui a vouloir tout dire ne veut plus dire grand chose, est - ces réserves admises - un problème transversal à tous les problèmes rencontrés. La « bonne » gouvernance est multiforme, aussi aucune prescription normative n'existe-t-elle. A minima, la bonne gouvernance rend nécessaire l'existence de structures de négociation, contestation et conciliation légitimes, sur la base de laquelle un partenariat – et des contrats – peuvent être établis de manière transparente et durable. Dans tous les cas, des Etats légitimes et efficaces sont absolument indispensables au développement et à la croissance durables.

La transposition directe en Afrique des politiques agricoles passées qui ont été couronnées de succès sur d'autres continents n'est bien évidemment pas envisageable. Plus prometteur est la connaissance que nous apporte les expériences des autres pays sur les canaux ou « variables de transmission » de la sécurité alimentaire dans un pays donné. Les expériences à succès isolent deux canaux particuliers : la productivité du travail et la croissance de la demande solvable ou « taille du marché ». Leur pertinence dans le contexte africain est maintenant examinée, avant que ne soient tirées de possibles implications politiques.

Chapitre 6: Assurer la sécurité alimentaire par la croissance de la productivité du travail et de la demande solvable

Les revenus des ménages en situation d'insécurité alimentaire proviennent soit de la vente de biens produits au sein du ménage soit de la vente de travail. Ainsi, si leurs revenus sont insuffisants pour satisfaire leurs besoins alimentaires, c'est que l'une, au moins, de ces deux sources procure des revenus insuffisants. La vente de biens peut être trop faible parce que les produits ne sont pas compétitifs, c'est alors la productivité du travail qui est en cause. Mais la raison de la faiblesse des ventes peut aussi être l'insuffisance de la demande solvable, résultat de la faiblesse des revenus. La faiblesse de la demande solvable peut expliquer l'absence de croissance économique et d'opportunités d'emplois. Ainsi, il s'agit d'une variable clé, souvent ignorée dans l'analyse de la sécurité alimentaire, en partie car la croissance de la demande n'est plus considérée aujourd'hui, dans nos économies post-keynésiennes, comme un levier possible pour l'intervention publique. Nous avons quand même voulu rappeler ici le rôle de la demande solvable dans la sécurité alimentaire et proposer quelques mesures possibles, dans cette direction, pour une intervention publique dans les pays en insécurité alimentaire.

6.1 Le rôle central du capital par actif

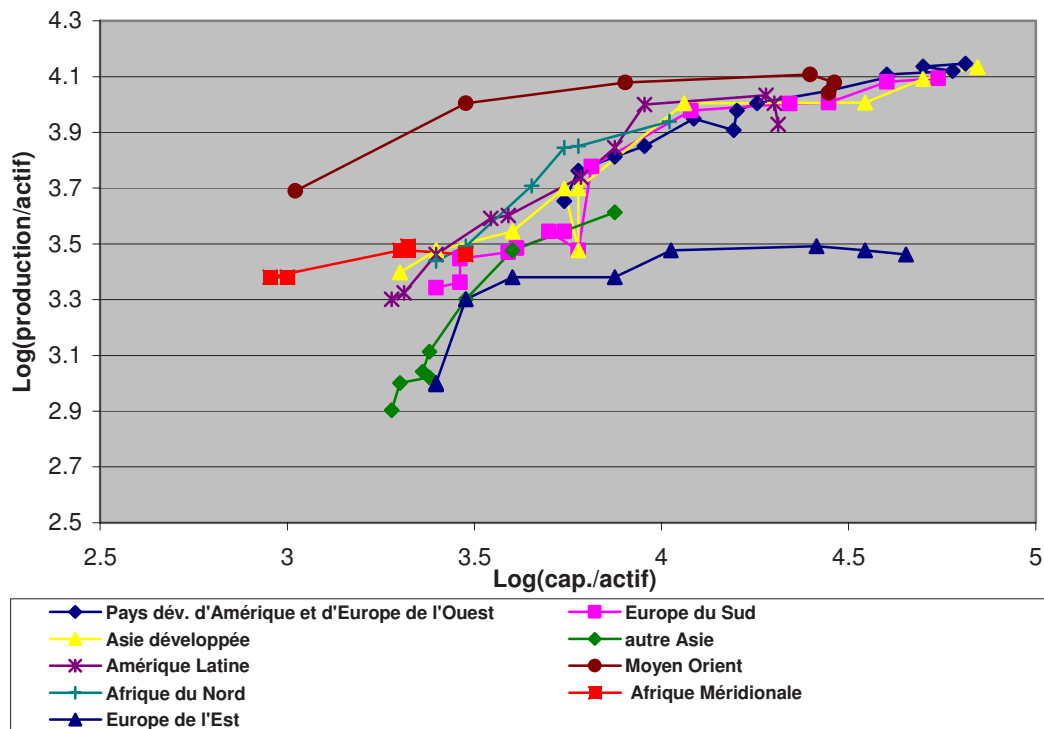
6.1.1 *Le capital par actif et la croissance économique*

Comme cela a été étudié plus haut, il est impossible d'obtenir un niveau satisfaisant de sécurité alimentaire en se reposant sur la charité internationale. La seule solution est alors de rendre le secteur agricole compétitif, mais comment s'y prend-on ? Le point essentiel est alors, et ce n'est pas spécifique à l'agriculture, le niveau de capital par actif, comme cela apparaît sur le schéma 6.1.

Le schéma 6.1 a été réalisée en utilisant les données de production – agricole ou non - par actifs, en \$US constants et sur plusieurs décennies de 1870 à 2000 (certaines séries commencent seulement en 1920 ou 1950, si bien que le nombre de points est différent d'une série à l'autre). On observe une relation presque linéaire, sur une échelle logarithmique, entre la quantité de capital et le niveau de production par tête, à quelques exceptions près – l'Europe de l'Est, avec des performances beaucoup plus faibles qu'ailleurs (mais il faut tenir compte d'une définition différente du capital dans la comptabilité nationale des économies socialistes) ; le Moyen-Orient, sans doute du fait de la rente pétrolière qui rend la situation particulière ; l'Asie qui part d'une situation très défavorable mais montre des progrès rapides, le célèbre « miracle économique ».

Pour les autres régions, la relation entre le capital et la croissance est uniforme, valable aussi bien en Afrique du Sud qu'en Europe de l'Ouest. L'Afrique du Sud présente une situation spécifique, dans le sens où elle se trouve dans le bas du graphique, avec la plus faible quantité de capital par actif et la plus faible production par tête. Seule l'Asie était dans une situation plus défavorable au début du XX^{ème} siècle, et elle rattrapa rapidement, contre toute espérance, son retard. L'Afrique se trouve dans une « situation normale » même si elle est placée relativement bas dans la distribution.

Schéma 6.1 : Les Relations historiques entre production par actif et niveau de capital par actif : Log de la production par actif comme fonction du log de capital par actif⁷⁶



Sources : d'après Baier, Dwyer et Tamura

La notion de capital par actif nécessite toutefois quelques précisions : le capital n'est pas un bien homogène dont on peut comparer la quantité sans difficulté, quel que soit le lieu et l'époque. Il s'agit en réalité d'une gamme de biens d'équipement qui ne sont utiles, et donc ne méritent l'appellation de capital, que s'ils sont adaptés à la situation spécifique de chaque nation, à chaque période. Ainsi, un ordinateur donné à un chasseur de l'âge de pierre, n'augmenterait pas son stock de capital. C'est pourquoi les auteurs de l'étude citée ci-dessus (Baier et al. 2002) note que l'examen du stock de capital par actif n'est pas suffisant pour expliquer la croissance de la richesse des pays développés, au cours des deux derniers siècles. Le capital humain et le progrès technique sont tout aussi importants.

Le capital humain comprend la capacité à décider, dans une situation et un lieu donné, quel type de capital construire ou acquérir. Ainsi, on peut éviter d'avoir recours à un tracteur si une paire de bœufs est suffisante, mais dans certaines situations, l'utilisation du tracteur sera plus efficace. Le développement ne signifie pas rassembler des quantités importantes de capital et les appliquer de façon indéterminée. Au contraire, c'est l'efficacité de l'utilisation de cette ressource rare qui fait la difficulté et la différence. Dans le passé, de nombreux projets de développement mis en œuvre en Afrique, en particulier dans l'agriculture, ont négligé la délicate question de la gestion du capital, en appliquant des technologies

⁷⁶ Pays correspondant à la légende: "Pays développés d'Amérique et d'Europe de l'Ouest": Etats-Unis, Canada et Europe du Nord (Royaume-Uni, Suède, France etc.); "Europe du Sud": Chypre, Grèce, Italie, Espagne etc.; "Europe de l'Est": anciens pays socialistes (Russie, Yougoslavie etc.); "Asie développée": Japon, Corée, Singapour etc.; "autre Asie": Inde, Pakistan, Sri Lanka, Indonésie etc.; "Moyen Orient": Iran, Irak, Arabie Saoudite etc.; "Afrique méridionale" est similaire à ASS; "Amérique Latine": Argentine, Brésil, Honduras, Nicaragua etc.; "Afrique du Nord": de l'Égypte au Maroc. Voir Baier *et al* (2002) pour plus de détails.

intensives en capital, parfaitement justifié dans le contexte de pays riches avec une forte contrainte en terre, mais qui était un véritable non-sens dans des pays pauvres où la terre était abondante, comme c'était alors le cas dans de nombreux pays africains.

6.1.2 Le cas de l'agriculture : qu'est-ce que le capital agricole ?

Les quantités du schéma 6.1 (qu'il s'agisse de la production ou du stock de capital) sont un agrégat de plusieurs secteurs, agricoles ou non. La spécificité de l'agriculture en la matière, par rapport aux secteurs industriels, repose sur la large gamme de techniques de production utilisables. On peut produire du riz avec pratiquement aucun capital, simplement le semer et le laisser pousser dans une zone pluviale, avec pour résultat une très faible productivité du travail - moins de 2 tonnes par hectare et par actif ; ou bien ne pratiquement pas utiliser de travail, les producteurs de riz Texans produisent environ 500 tonnes par hectare et par an, en utilisant d'énormes machines agricoles et des quantités impressionnantes d'intrants (engrais, pesticides etc.).

C'est pourquoi, dans les pays pauvres, le secteur agricole joue généralement un rôle clé : c'est le seul secteur compatible avec un très bas niveau de capital par actif. Une seconde raison est à chercher du côté de la demande : l'agriculture produit des biens alimentaires et l'alimentation est la seule consommation significative des pauvres. En même temps, il n'est pas possible de poursuivre l'utilisation de techniques de production aussi extensive en capital, afin d'augmenter la productivité du travail et de lutter contre la pauvreté. Comme cela a déjà été mentionné, le développement suppose une augmentation de l'utilisation du capital, dans l'agriculture comme dans les autres secteurs.

Cependant, en fonction du niveau de développement, des types spécifiques de capital sont nécessaires.

a) Le capital peut être public ou privé, en fonction des circonstances

En premier lieu, il faut rappeler que le capital dont il est question ici n'est pas seulement celui détenu par l'exploitant agricole, mais aussi le capital, public et privé, qui détermine son environnement économique. Du fait de la nécessité d'utiliser de la terre, les exploitations agricoles sont disséminées dans la campagne. Pour accéder aux marchés, que cela soit pour vendre leurs productions ou acheter des intrants, elles ont besoin de routes et autres infrastructures, qui requièrent du capital. Une bonne part de ce capital nécessaire, mais extérieur à l'exploitation agricole, est de nature publique. Des services divers et de la connaissance sont également nécessaires, afin de permettre la mise en œuvre de toutes les sources de croissance potentielles, associées aux activités agricoles.

De la même façon, le faible recours aux engrais est souvent tenu pour responsable de la faible productivité des agriculteurs africains. Pour cette raison, des subventions ont été mises en place, en dépit des limites de ce type de politique, soulignées ci-dessus. Cependant, une façon d'obtenir un résultat similaire est de fournir des services publics à la filière des engrais. En effet

comme le souligne Jayne et al. (2003), dans des pays comme l'Éthiopie, le Kenya ou la Zambie, 50% du prix des engrais à la « porte de la ferme » est lié à des coûts de transaction à l'intérieur du pays, tandis que seulement 10% va au détaillant. Ainsi, en réduisant les coûts internes de commercialisation du produit, on obtient le même effet qu'une subvention. Ceci peut être réalisé par la réduction des taxes diverses affectant la filière (portuaires, sur l'essence etc.), en diminuant les coûts de transport par l'amélioration des infrastructures portuaires, ferroviaires et routières, en réduisant l'incertitude générée par les distributions publiques d'engrais, dont le résultat est d'augmenter les coûts des commerçants. D'après l'étude de Jayne et al. (2003), la mise en place de toute la gamme des options ci-dessus pourrait permettre de diminuer le prix payé par les paysans pour les engrais de 11 à 18% en fonction des pays. Une telle réduction se traduirait par une augmentation de la demande d'engrais. Ainsi les investissements dans certains biens publics, parfois considérés comme « extérieurs » à une politique orientée sur la commercialisation des engrais, peuvent avoir des conséquences importantes sur le prix de ceux-ci, la volonté des agriculteurs de se les procurer et finalement les performances des marchés.

b) Le capital doit être fourni en quantité adéquate, conforme à la capacité d'absorption.

Un second élément important est que la quantité de capital mise à disposition de l'agriculture doit être augmentée prudemment.

De nombreux projets de développement agricoles en Afrique Subsaharienne ont été inefficaces et peu profitables. Il est vrai que la gestion de ces projets n'a pas toujours été à la hauteur et que les performances ont souvent été faibles, voire désastreuses. La conclusion hâtive généralement tirée de ces expériences est que les Africains ne sont pas capables de gérer des projets économiques complexes. Mais, selon Jeffrey Sachs⁷⁷ « l'idée que les difficultés africaines sont liées à des problèmes de gouvernance est un des grands mythes de notre temps. Ils ne peuvent sortir de la situation actuelle, par leurs propres forces uniquement », ce qui signifie qu'une meilleure gestion n'est pas suffisante : des investissements significatifs sont aussi nécessaires.

Il faut toutefois remarquer que la probabilité d'échec est beaucoup plus importante pour un projet unique et énorme que pour une multitude de petits projets. Cette considération est tirée de la théorie économique. Comme cela a déjà été souligné, la productivité marginale de l'investissement peut être très importante dans un contexte où le travail est abondant et le capital rare : des taux de rentabilité de 100%, ou plus, sont alors communs pour de petits investissements comme une charrette tirée par des bœufs ou des semences améliorées. Mais lorsque la disponibilité en capital augmente, la productivité marginale diminue rapidement. Si le stock de capital par tête atteint celui des pays développés, il n'y a plus de raison pour que la rentabilité y soit plus élevée. Il y a même des raisons pour qu'elle y soit plus faible, du fait de l'absence d'infrastructure, d'organisation des marchés et autres installations.

⁷⁷ La phrase exacte est « the idea that African failure is due to poor governance is one of the great myth of our time. They can't go out of the hole on their own », voir Daphne Eviatar, The new york time magazine, November 7th, 2004 : 40-49

Dans une telle situation, il est clair qu'il est préférable d'utiliser le capital dans une multitude de petits projets, destinés à des paysans pauvres, ne disposant pas de capital, plutôt que de financer quelques grands projets, très intensif en capital. Si les leaders africains, sans oublier leurs conseillers expatriés, devaient être blâmés, c'est plutôt pour avoir utilisé une aide étrangère limitée pour des projets gigantesques. Qui peut résister au large sourire d'un Président venu inaugurer un nouveau barrage sous les flashes de dizaines de journalistes ? Cependant, un barrage permettant de doubler les rendements sur une surface de 10000 ha peut être beaucoup moins efficace qu'un projet de crédit, augmentant les rendements de seulement 15% mais sur 100 000 ha.

La seule objection peut venir des économies d'échelle dans les grands projets. Mais il n'y a pratiquement pas d'économie d'échelle dans l'agriculture, si une technique est rentable sur 1 hectare, elle le sera sur des millions d'hectares. L'agriculture est donc une activité à rendement d'échelle constant, qui peut être réalisée indifféremment sur des exploitations petites ou grandes, sans changement significatif de la productivité. Il y a même des raisons pour que les petites exploitations soient plus productives, comme cela a été exposé plus haut, pour des raisons de gestion de la main d'œuvre. En effet, dans les petites unités de production agricoles, les actifs se gèrent eux-mêmes, choisissent les solutions les plus efficaces et améliorent sans cesse leurs techniques. Au contraire, les grands projets sont généralement très bénéfiques pour quelques personnalités, d'ailleurs pas toujours compétentes⁷⁸, mais qui les dirigent, laissent les autres acteurs sans aucune incitation financière associée à leur travail, et se plaignent ensuite de leur fainéantise.

Par contre dans les activités de crédit, de transport, de collecte de la production, de livraison des intrants, les économies d'échelle sont beaucoup plus probables⁷⁹.

L'intervention de l'état est nécessaire, pour offrir aux paysans un environnement stable, mais il doit les laisser s'organiser eux-mêmes, en fonction de leurs propres calculs. L'intervention de l'état ne doit pas se substituer aux initiatives privées, elle ne doit pas chercher à remplacer les activités traditionnelles de prêts ou les commerçants de brousse. Au contraire, il vaut mieux laisser les entrepreneurs privés s'organiser comme ils le souhaitent. Cependant, les acteurs doivent être en position de bénéficier des économies d'échelle liées à l'action collective. Ils doivent ainsi être consultés, afin de discuter avec les autorités des investissements prioritaires, comme les routes et autres infrastructures. En même temps, il faut éviter de distribuer des subventions injustifiées, afin de ne récompenser que la contribution effective à l'effort collectif.

⁷⁸ Par exemple, René Dumont (*L'Afrique Noire est mal partie*, Le Seuil, Paris 1962), agronome célèbre, raconte l'histoire d'un projet supposé permettre le développement de la production d'arachide en Casamance et dirigé par un ancien officier de la Marine nationale française. Il n'avait aucune connaissance en agronomie mais était sûr de la nécessité de gros tracteurs et très fier d'utiliser la chaîne d'une vieille ancre, ayant appartenu à un bateau de ligne célèbre, pour enlever les arbres. En faisant ainsi, il détruisait le sol qu'il était censé améliorer.

⁷⁹ Il faut quand même être prudent avant de conclure à leur existence, voir Fafchamps, Gabre-Madhin, Minten, 2003.

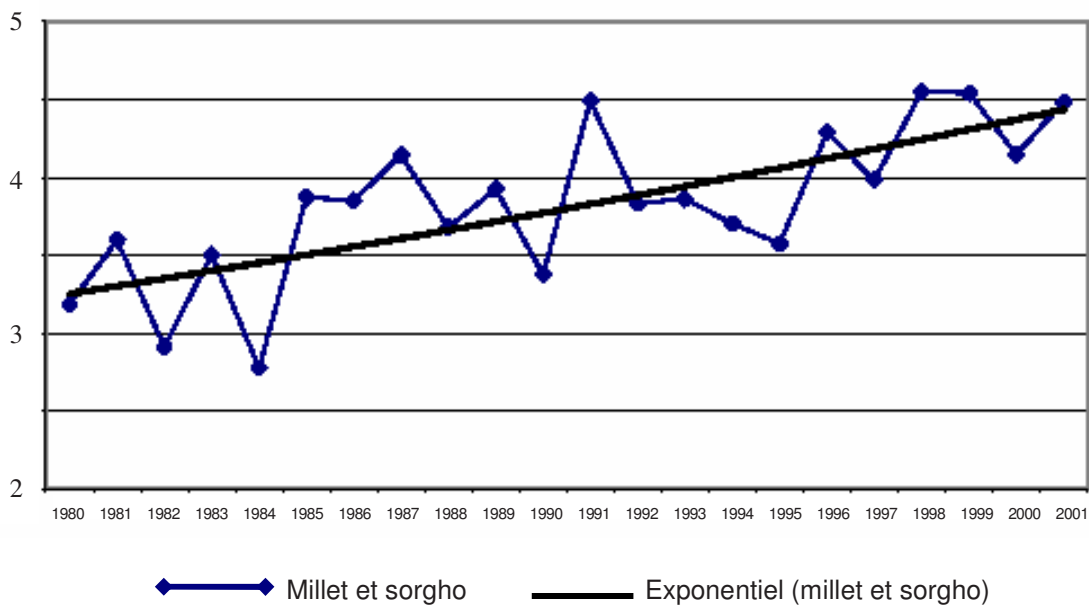
6.2 La croissance de la productivité du travail ne suffit pas toujours: accroître la sphère d'influence des marchés

Les causes de l'insuffisance de la demande solvable dépendent du type d'acteurs dont émane cette demande et de leur localisation. En ce qui concerne la demande des ménages locaux, c'est la faiblesse des revenus d'une part importante de la population, qui explique l'insuffisance de la demande solvable. Comme cela a été exposé plus haut, ceci est lié à la faiblesse de la productivité du travail et au manque d'opportunités d'emplois. Les consommateurs les plus riches préfèrent souvent les biens importés. Les subventions à l'exportation et l'aide alimentaire exercent une pression à la baisse sur les prix et détournent une part de la demande vers l'offre extérieure. Les transferts financiers négatifs, liés à la charge de la dette, affectent le revenu national et ainsi la demande solvable. En ce qui concerne la demande publique, comme cela a déjà été souligné, elle a été considérablement réduite depuis le milieu des années 80, dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. L'absence de demande étrangère s'explique par des coûts de transaction élevés isolant les marchés locaux du reste du monde, la faible compétitivité des biens domestiques et la protection des marchés étrangers à travers des barrières tarifaires et non-tarifaires.

Le Mali donne de bons exemples de la nécessité de stimuler la croissance de la productivité du travail dans l'agriculture sans se limiter à ce domaine. Au Mali, 76 % de la population vit en zone rurale où la pauvreté est plus répandue qu'en zone urbaine, avec 81% des pauvres et 98% des plus pauvres. Ainsi une croissance favorable à la lutte contre la pauvreté semble devoir s'orienter vers des techniques intensives en travail dans le secteur agricole⁸⁰. Sur la période 1994-2000, le Mali a connu une croissance économique de 33.3% (soit environ 5.5% par an) et pourtant de modestes résultats en matière de pauvreté, qui ne s'est réduite que de 6.7% (soit un progrès de 4.6 points). Pourtant la productivité du travail dans les cultures alimentaires s'est régulièrement améliorée (schéma 6.2). Pourquoi les revenus ruraux n'ont-ils pas suivis cette croissance de la productivité du travail ?

⁸⁰ Marouani et Raffinot, 2001

Schéma 6.2 : Productivité des céréales au Mali (1980-2001)



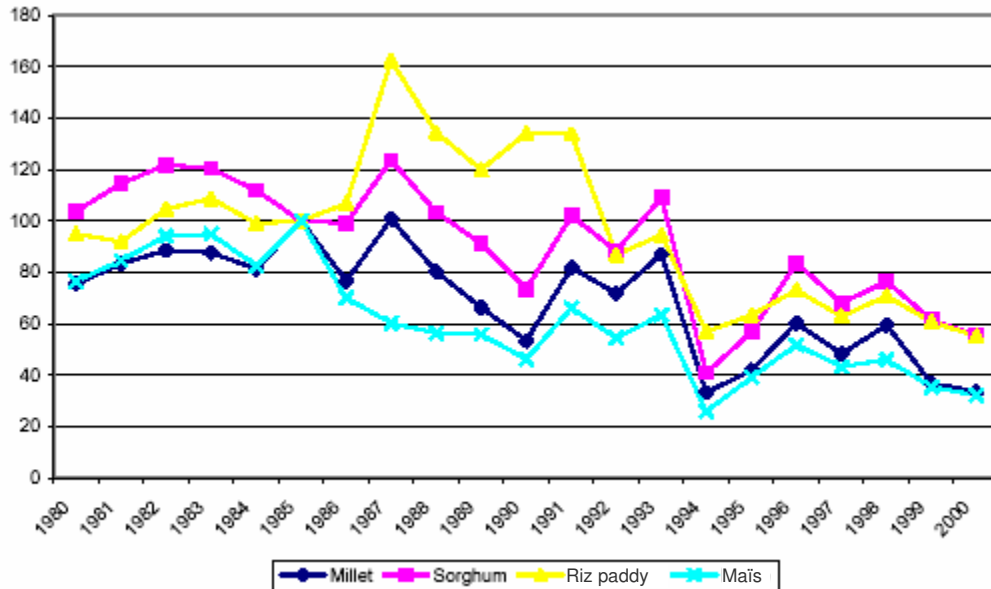
Source: Marouani et Raffinot, 2001 (basé sur FAO)

L'hypothèse proposée dans cette étude est que la croissance de la productivité a été suivie d'un déclin des prix agricoles. Il est en effet bien connu, que les bonnes récoltes au Sahel sont souvent suivies par de fortes chutes des prix. Il est alors difficile d'évaluer simplement l'impact global sur le revenu des ménages pauvres. Cela dépend s'ils sont des acheteurs ou des vendeurs nets de produits alimentaires. Pour les vendeurs nets, une bonne récolte peut signifier une baisse des revenus monétaires. Utilisant un équivalent-riz pour calculer la ligne de pauvreté Marouani et Raffinot trouvent une croissance de la pauvreté.

Dans une étude plus théorique, Sadoulet et de Janvry étudient ces effets à partir d'un modèle d'équilibre général calculable. Ils utilisent un pays imaginaire, avec des données typique d'un pays pauvres africains, et cherchent à évaluer l'impact d'une croissance de la productivité agricole. Une croissance de 10% dans la productivité totale des facteurs – comme celle qui serait produite par l'introduction de semences améliorées pour toutes les cultures - se traduit par une augmentation de 7.6% des revenus des ménages ruraux pauvres avec une forte croissance de l'emploi non agricole qui accroît la demande de produits alimentaires. Dans ce modèle, les ménages ruraux pauvres sont auto-suffisants en produits alimentaires, si bien qu'ils ne bénéficient pas de la baisse des prix des denrées alimentaires. Par contre une croissance de 10% de la productivité des seules cultures alimentaires a des conséquences moins importantes, avec une augmentation de seulement 3.9% du revenu pour les petites et moyennes exploitations. Ceci s'explique à la fois parce qu'ils ne bénéficient pas de la baisse des prix (-12%) et aussi parce que le secteur des cultures alimentaires ne représente que 13% du GDP (contre environ le double au Mali).

Eswaran et Kotwal (1992) proposent un modèle théorique où la croissance de la productivité agricole et la diminution des prix des denrées de base permettent l'émergence d'un marché interne pour les produits manufacturés.

Schéma 6.3 : Prix des céréales déflaté par l'indice des prix des importations (1985=100)



Une seconde hypothèse est liée à la détérioration des termes de l'échange entre l'agriculture et l'industrie. Cette détérioration peut en effet expliquer que la croissance de la productivité dans les cultures alimentaires ne se traduise pas par une régression importante de la pauvreté rurale. Le schéma 6.3 montre une détérioration sévère depuis la dévaluation de 1994.

Il est ainsi clair que la croissance de la productivité n'entraîne pas forcément de réduction importante de la pauvreté. Le modèle de Sadoulet et de Janvry, comme les données de prix, montrent que l'impact sur les prix des denrées alimentaires peut être minimisé par l'autoconsommation et que les prix agricoles peuvent être trop faibles pour générer un revenu suffisant. Cela signifie alors que la croissance dans les volumes produits n'a pas permis de compenser la baisse des prix réels.

La faiblesse de la productivité et celle de la demande solvable sont liées par une relation circulaire. La question des « trappes à pauvreté » occupe les théoriciens depuis longtemps. Les transports sont un déterminant essentiel du niveau de demande, comme le remarquait déjà Adam Smith. La réduction des coûts de transport permet, en effet, un élargissement du marché dans un sens économique et géographique. Mais en réalité, la réduction de n'importe quel coût de production tend à avoir le même effet. Ainsi, la taille du marché est déterminée à la fois par le niveau général de productivité et le niveau d'utilisation des facteurs domestiques. La capacité d'achat dépend de la capacité à produire. Mais le niveau de productivité dépend largement du niveau de capital utilisé dans la production. Comment sort-on de ce cercle vicieux?

6.3 Solutions politiques pour sortir du cercle vicieux liant la faiblesse de la productivité et l'étroitesse du marché

Les causes profondes de l'insécurité alimentaire peuvent être traduites en objectifs prioritaires pour les décideurs politiques des pays faisant face à une insécurité alimentaire chronique. Le premier en est la croissance de la productivité, le second celle de la demande pour les biens produits par les ménages en état d'insécurité alimentaire ou pour leur travail. Le premier fait l'objet d'un consensus au sein de la communauté académique comme des conseillers techniques, le second est beaucoup moins souvent mentionné. Il suppose une politique rurale, plus qu'une politique agricole au sens strict, et des choix clairs sur le plan des politiques de croissance et de développement. **Un recentrage des politiques de développement sur la croissance de la demande – interne et externe - est une priorité, afin d'améliorer la sécurité alimentaire.**

La revue des politiques économiques encore en cours en Afrique permet de conclure à la disparition des politiques agricoles, tout au moins sous la forme où elles avaient été appliquées depuis les indépendances. Il reste tout de même quelques exceptions : les subventions aux intrants, pour le coton en Afrique de l'Ouest ou en Afrique Australe, des mécanismes de stabilisations des prix – en particulier pour le maïs-, des exemptions de TVA, des taxes sur les importations – quoique bien plus faibles que les taux maximum négociés – et quelques rares investissements publics en zone rurale. La place de l'intervention publique s'est tout de même considérablement rétrécie, ce qui, lorsqu'on pense à l'importance des causes de l'insécurité alimentaire et à leurs conséquences humaines, montre une réponse politique scandaleusement inadaptée des pays africains aux problèmes de leurs populations. **Une réallocation des budgets, en faveur des zones rurales, est urgente pour traiter les causes profondes de l'insécurité alimentaire.**

Il est utile de rappeler que la gamme des mesures de politiques économiques est beaucoup plus variée que celle actuellement utilisée en Afrique : mesures aux frontières (taxes ou subventions sur le commerce extérieur, fixe ou variable), soutien interne (prix minimum garantis, subventions aux intrants, à la production ou à la consommation, transferts directs) ; exemptions sur les taxes indirectes ; financement direct des investissements ou subventions, bonification des taux d'intérêt ; fourniture de services à l'agriculture (crédit, vulgarisation, irrigation, infrastructure de stockage). L'étude des politiques réussies sur la sécurité alimentaire, en Indonésie, en Europe ou en Amérique Centrale montre qu'il n'y a pas une recette unique permettant d'améliorer la situation, quel que soit le contexte. Au contraire, si l'on suit la loi d'efficacité de Tinbergen, il faut une mesure pour chaque objectif. **Il est donc urgent d'élargir la gamme des mesures de politiques économiques disponibles et de faire preuve d'adaptabilité et de flexibilité, afin de mettre en œuvre des politiques s'attaquant aux racines de l'insécurité alimentaire.**

Il ne semble pas que les engagements, nationaux ou internationaux des pays africains, expliquent la faiblesse de l'intervention publique contre l'insécurité alimentaire. En effet, les accords de l'OMC laissent la possibilité de politiques agricoles ambitieuses, en particulier pour les PMA, dont la plupart se trouvent en Afrique et qui sont totalement exemptés de réductions sur les taxes aux importations et sur les soutiens internes. Les pays en développement dans leur ensemble

bénéficient d'un traitement spécial et différencié, qui réhabilite certains instruments utilisés avant les PAS (c'est le cas par exemple des subventions aux intrants, à condition qu'elles soient destinées aux plus pauvres). L'étude des accords bilatéraux (comme les APE négociés à Cotonou entre l'UE et les pays ACP), comme des accords régionaux (UEMOA) ne révèle aucune contrainte sur les interventions internes, mis à part celles sur les taxes au commerce extérieur. Les éléments les plus contraignants semblent venir des exigences des bailleurs de fonds, des agences financières internationales (FMI, Banque Mondiale) et d'autres agences d'aide ayant adopté la même politique. **Il semble donc urgent, afin de lutter contre les causes de l'insécurité alimentaire, de mettre au clair les droits et obligations des pays touchés par ce fléau vis-à-vis de la communauté internationale, des institutions de Bretton Woods et des autres agences.**

Plusieurs courants de l'économie politique ont abordé les pertes et dysfonctionnements associés à l'utilisation de certaines mesures de politiques économiques. Deux d'entre eux semblent particulièrement intéressants dans le cas de l'Afrique :

- Une première série de travaux s'intéresse à l'impact de mesures visant à offrir un certain nombre de biens, gratuitement ou subventionnés, en quantité limitée (intrants, crédit, vulgarisation...) ou un accès limité à un marché particulier (marché étranger, par exemple). Le fait que les quantités soient limitées amène les acteurs à se sentir en compétition pour l'obtention des subventions et à dépenser des ressources pour les obtenir. Selon les méthodes d'allocation, les stratégies mises en œuvre seront différentes. S'il s'agit de licences de commerce allouées par des agents de l'état, ceci pourra engendrer des voyages à la capitale, le déplacement des bureaux à proximité du centre de décision, du lobbying et enfin des transferts financiers directs. Ainsi le premier problème associé à ces mesures est le gaspillage de ressources, le second l'accroissement des inégalités, le dernier la corruption.
- La seconde série de travaux cherche à expliquer l'apparente préférence des gouvernements africains pour les subventions aux intrants et au crédit, ou les projets, plutôt que de maintenir des prix plus élevés pour les biens agricoles. D'après ces analyses, l'action de groupes de pression peut avoir un rôle mais l'élément le plus important est la recherche du pouvoir par les élites gouvernementales.

Ces deux courants ne sont pas étrangers à l'abandon des politiques agricoles au cours des années 60 et 70. Avant de changer de registre, rappelons quand même que les prix agricoles, s'ils étaient maintenus faibles, étaient en même temps stables et prévisibles. En effet, il est bien connu que l'offre agricole réagit à la stabilité des prix tout autant qu'aux prix moyens. En conséquence, offrir des prix stables est tout aussi important qu'assurer des prix élevés. De plus, des prix agricoles stables et raisonnables permettent à la fois des gains de productivité dans l'agriculture, résultat de la faiblesse des risques associés à l'investissement dans ce secteur, et des salaires minima dans les industries intensives en main d'œuvre, du fait du faible prix des denrées vivrières. Ce processus, qui a bien fonctionné en Europe ou en Indonésie, semble avoir totalement échoué dans de nombreux pays d'Afrique. Peut-être est-ce à cause de la faiblesse des institutions marchandes ou de prix producteurs stables mais exagérément faibles.

Si c'est avec raison, à la vue de leurs résultats, que les politiques des années 60 et 70 sont critiquées, cela n'enlève pas leurs mérites et leur justification. Des prix aux producteurs relativement faibles lorsque les prix internationaux sont élevés, génèrent des profits élevés pour les caisses de stabilisation et autres agences du même genre. Lorsque cette idée fut développée, les économistes pensaient que ces profits seraient utilisés pour financer des investissements publics ou des mesures destinées à promouvoir le développement sur le long terme, éléments que le marché ne finance généralement pas et qui sont ainsi du ressort de la puissance publique. Bien sûr, étant donnée la faiblesse des prix agricoles, cela revenait à faire financer ces dépenses publiques par les pauvres, et l'on peut se demander s'il n'aurait pas été plus logique de mettre les plus riches à contribution. Surtout, la question centrale est **pourquoi les états n'ont pas été utilisés ces fonds pour le développement?**

Un autre élément peut être tiré de la littérature économique. Même si la controverse continue, on tend maintenant plutôt à promouvoir des mesures financées par le budget sur des populations cibles que des mesures financées par les consommateurs, s'appuyant sur les prix. On reproche en effet à ces dernières d'atteindre rarement des objectifs bien ciblés et d'être sources de distorsions et d'inefficience. C'est justement pour ces raisons d'efficience que les politiques alimentaires « modernes », sur le plan théorique du moins, reposent sur les marchés libres, ce qui signifie l'inexistence de taxes et subventions en matière de commerce extérieur, le découplage des soutiens internes (transfert direct et assurance) accompagné de la fourniture de biens publics comme la recherche, le développement des infrastructures, l'éducation, la santé et le respect du droit, nécessaire à un fonctionnement satisfaisant des institutions marchandes, voire à un fonctionnement favorable aux pauvres. **Quand aucun budget n'est disponible pour ces éléments, la politique agricole disparaît.**

A ce stade de la réflexion, il n'est pas possible de proposer une série de mesures qui garantirait l'utilisation la plus efficace possible d'un budget destiné à l'agriculture. Une telle politique ne peut être définie qu'à un niveau local, avec une participation intense des acteurs concernés. L'objectif ici était simplement de définir un cadre pour l'action, montrant que les politiques agricoles pouvaient être justifiées, à l'intérieur comme à l'extérieur de la nation, au sein du ministère principalement concerné comme dans les autres ministères. La première étape consiste à étudier, pour chaque pays, les caractéristiques de l'insécurité alimentaire comme ses causes profondes. Cela devrait permettre de mettre en évidence les fondements économiques d'une action politique, en tout cas si ces causes sont bien le résultat de défaillances de marché ou de gouvernement, comme cela a été décrit ci-dessus. La vérification de la conformité des politiques préconisées avec les engagements du pays ainsi que de leurs effets pervers potentiels, à travers la recherche de rente, par exemple, ou de tout autre effet contreproductif, devrait permettre de définir des politiques efficaces, fondée sur leurs impacts sur la demande et leurs effets attendus sur la sécurité alimentaire.

Conclusion

Les problèmes d'insécurité alimentaire sont particulièrement sévères en Afrique. Quoiqu'ils puissent être temporairement surmontés par le recours à l'aide alimentaire, ils ne trouveront de solution durable que dans le développement. Aussi ce document, dont la question centrale est celle de l'insécurité alimentaire, accorde-t-il une large part aux questions de gouvernance dans une perspective de développement.

Au-delà des polémiques sur le sens – positif ou négatif – de la contribution de l'aide alimentaire au développement, il ressort de ce travail que l'aide alimentaire, même mise en place avec les meilleures précautions, ne peut jamais se substituer à des politiques de développement dignes de ce nom. A long terme, dans n'importe quel pays, la nourriture doit être produite localement ou importée sur une base commerciale en échange de biens compétitifs vendus à l'exportation. Dès lors que les déficits alimentaires frappent les plus pauvres, les plus pauvres doivent être impliqués dans la production, qu'il s'agisse de production alimentaire ou de production de biens vendus à l'exportation en échange d'aliments importés.

Deux obstacles principaux retardent la mise en place de ces solutions. Le premier réside dans l'insuffisance, sinon l'absence, de capital – capital physique que représentent les infrastructures, les machines, les outils etc. – à disposition des plus pauvres. Le second obstacle se rencontre dans l'étendue limitée du marché où pourra être écoulee la production des ménages vulnérables. Parce qu'il n'y a pas assez de capital en Afrique, la productivité du travail y est faible et c'est cette faible productivité du travail qui est la première raison de la pauvreté et de la malnutrition. De surcroît, parce que le capital disponible est inadapté, certains facteurs de production sont sous-utilisés, les revenus limités et l'étendue du marché trop étroite.

Il n'y a aucune raison qu'une telle situation perdure, d'autant que les organisations internationales sont disposées à fournir de l'aide aux pays frappés d'insécurité alimentaire, et ce, au-delà des situations de crise et d'urgence. Le NEPAD en particulier incarne la tentative de reproduire un des succès les plus marquants d'une stratégie volontariste de développement économique au XX^{ème} siècle, en l'occurrence le Plan Marshall. Les recettes du Plan Marshall peuvent-elles être adaptées et reproduites en Afrique ? Sait-on au préalable si le Plan contient des recettes en terme de politique ? Les succès de l'agriculture africaine peuvent-ils être reproduits et étendus ? Que peut-il être retenu des expériences des pays d'autres continents ?

Les réponses apportées par ce rapport peuvent être résumées comme suit :

i – Aucun développement ne survient spontanément par la libération des seules forces du marché. Tous les exemples de développement ayant rencontré quelque succès démontrent que l'implication de l'état est essentielle. En particulier, lorsque l'aide extérieure est disponible, le gouvernement doit fixer des priorités pour une allocation efficace des biens d'investissement acquis sur les marchés extérieurs. C'est une des grandes leçons du Plan Marshall.

ii – Afin d'être couronnée de succès, l'intervention de l'état doit être menée en complément et en accompagnement du marché, et non en opposition avec ce

dernier. Le marché est une institution essentielle pour la coordination des décisions au jour le jour. Néanmoins le marché est myope. A long terme, la gestion commune par état et les collectivités publiques est nécessaire, afin de réduire les erreurs d'anticipation des acteurs et de stabiliser leur environnement. La fourniture d'infrastructure (routes, bâtiments d'éducation et de santé...), le respect des contrats et des normes, la compensation des perdants, sont évidemment les compléments indispensables, placés sous la responsabilité de chaque gouvernement.

iii – Parce que les pauvres sont majoritairement ruraux et que la terre reste un facteur relativement abondant, il existe en Afrique un avantage comparatif à produire de la nourriture bien davantage qu'à créer, ex nihilo, un secteur industriel performant capable de financer, par ses recettes d'exportation, des importations agricoles. Dans cette perspective, des investissements ciblés sur l'accroissement du capital disponible aux producteurs pauvres sont une recommandation de bon sens. Signalons que le capital en question peut être de propriété privée (animal de traction, machines agricoles...) ou collective (routes, ponts, etc. qui sont des biens capitaux à la disposition des riches comme des pauvres). On doit souligner dans le même temps que l'accroissement du capital disponible en milieu rural implique également le développement d'une industrie capable d'absorber les excédents de main d'oeuvre produits par la substitution progressive du capital à celle-ci. Une telle industrie trouvera d'abord ses débouchés sur le marché domestique, grâce à l'accroissement du revenu agricole et de la demande des ménages ruraux. L'exportation de produits de qualité et à valeur ajoutée supérieures suivra.

iv – Dans le développement du secteur rural, une attention particulière doit être portée à la stabilité des prix. En agriculture, parce que la demande est rigide, les prix sont instables : une faible variation de l'offre se traduit par une forte variation des prix. L'instabilité des prix crée une incertitude économique inefficace et socialement désastreuse, qui décourage les investissements productifs et contraint les banques dans l'octroi de crédit aux producteurs. Les politiques de stabilisation de prix sont néanmoins difficiles à mettre en place: dans les quelques cas où elles ont pu rencontrer du succès, elles impliquent la collaboration délicate entre entités publiques et acteurs privés, sans même mentionner la difficulté d'instaurer de telles politiques aujourd'hui en raison de leur bannissement à la Banque Mondiale et dans une moindre mesure à l'OMC. Elles requièrent également la construction d'infrastructures, telles que les routes et les capacités de stockage, parfois hors d'atteinte des budgets des pays concernés. Néanmoins comme on a pu en rendre compte, les politiques de stabilisation ont été historiquement parmi les plus efficaces pour accroître la production.

v – L'urbanisation de masse est une caractéristique des sociétés africaines actuelles. Elle implique la création et l'entretien d'industries intermédiaires faisant le pont entre la production rurale et la demande finale urbaine. Ceci n'est pas sans conséquence pour l'offre agricole, la sécurité alimentaire et la faisabilité des politiques agricoles. Les industries alimentaires sont beaucoup moins nombreuses que les exploitants et peuvent s'avérer des intermédiaires efficaces entre les producteurs et le gouvernement. La situation est encore plus favorable lorsque, comme ce fut le cas dans la plupart des pays d'Europe et d'Amérique du Nord, ces industries, en prenant la forme de coopératives, ont aussi pour fonction de représenter les agriculteurs.

Ces cinq points fournissent des arguments tangibles aux Ministres des finances des pays Africains pour soutenir le secteur agricole. Reste que n'importe quelle intervention publique n'est pas pour autant justifiée. Au contraire, le raisonnement ci-dessus montre que les interventions doivent être ciblées avec soin, afin de ne pas gâcher les ressources publiques et laisser le secteur privé prendre à sa charge le plus de responsabilités possibles. A cet égard, en nous limitant à l'agriculture et à l'agro-industrie, il convient de souligner les points suivants:

i – Fournir un environnement sûr et des prix stables est essentiel. Il semble que la manière la plus simple d'atteindre cet objectif est de recourir à des prix minimums garantis. Une autre possibilité est de recourir aux licences d'importation et d'exportation, au gré des besoins. Le stockage, à condition d'être à la charge des privés, figure parmi les solutions possibles⁸¹. Le prix domestique des denrées de base est en général différent du prix mondial, cette différence étant réduite au minimum afin d'éviter les détournements de denrées. L'échec des plans de stabilisation des cultures vivrières en Afrique de l'ouest démontre cependant qu'en présence d'un Etat faible ou défaillant, les politiques de prix sont vouées à l'échec. Dans ce cas, de nouveaux arrangements sont à rechercher entre acteurs, avec une plus forte implication des privés, état continuant de jouer un rôle essentiel en veillant à ce que l'intérêt des plus pauvres soit représenté et défendu.

ii – Le crédit est le canal le plus courant de l'accumulation privée. Mais l'allocation de crédit en Afrique est entravée par l'incertitude sur les conditions futures de marché, ainsi que par les faiblesses en matière de nantissement. Toute mesure prise pour sécuriser les décisions des acteurs et en particulier celles des banquiers – y compris la garantie accordée par état pour certaines opérations – devrait avoir un large effet bénéfique, pour un coût réduit. La clarification des droits fonciers, accompagnée au besoin d'opérations de cadastre, le soutien des tribunaux et des cours de justice, font partie des biens publics nécessaires au développement agricole. Les droits de propriété peuvent servir de base à l'imposition d'une taxe, versée en échange de la sécurité d'accès et d'usage assurée par état.

iii – Dans les régions à faible densité de population, les réseaux de communication, ports et autres infrastructures de transport et de stockage sont absolument indispensables au bon fonctionnement du marché. Ceci implique pour état d'envisager dans ces régions des investissements lourds, qui par nature ont la propriété de biens publics et dont par conséquent on ne peut s'attendre à ce qu'ils soient fournis spontanément par le secteur privé.

iv – Parmi les autres infrastructures au bénéfice de l'agriculture et de l'agro-industrie citons l'irrigation, la vulgarisation agricole, l'éducation et la recherche. La gestion des institutions responsables de ces infrastructures ou services engage état – même si les formes idoines dépendent du contexte et ne pourraient être généralisées. Disons simplement qu'elles sont un facteur déterminant de la compétitivité et du transfert de l'excédent de main d'oeuvre de l'agriculture vers les autres secteurs.

v – Un tel programme, s'il devait être financé dans son ensemble, est bien évidemment coûteux. Comme tel était le cas du Plan Marshall en Europe, une partie du financement doit être trouvée à l'extérieur. Néanmoins l'aide à elle seule ne saurait financer l'intégralité des dépenses. Aussi une politique fiscale doit-elle

⁸¹ Une règle d'or en la matière est que « l'Etat ne doit jamais approcher une quelconque commodité ».

accompagner les efforts de développement. La mise en oeuvre de cette réforme fiscale dépasse le cadre de cette étude. Rappelons seulement que la capacité de l'état à lever l'impôt est un des éléments de sa légitimité. De plus, les impôts levés sur les plus riches au profit de tous sont un outil clé de la lutte contre la pauvreté.

L'exercice auquel nous nous sommes livrés détonne sur les autres productions en raison de l'insistance mise sur le rôle de l'état, rôle déterminant dans le développement et quelque peu oublié depuis l'ajustement structurel. Non que l'ajustement fût une erreur, simplement il eût été sans doute beaucoup plus efficace et moins douloureux socialement s'il avait été conçu et mis en place en accordant à l'état la part qui lui incombe dans le processus de développement. Les conséquences, bien sûr, sont profondes. Elles impliquent un certain renoncement au pur libéralisme, qui a été aussi excessif dans l'auto-proclamation de ses vertus que ne l'a été en son temps le Marxisme dans la négation de celles-ci. Souhaitons que les points ci-dessus fournissent quelques arguments solides en faveur de l'intervention de l'état dans les secteurs particuliers de l'agriculture et de l'alimentation.

Bibliographie

Abraham-Froix, G. : *Dynamique économique*. Dalloz, Paris, 1995.

Abramovay R., Piketty M.G. *Politique de crédit du programme d'appui à l'agriculture familiale (Pronaf) : résultats et limites de l'expérience brésilienne dans les années 1990.* Cahiers Agriculture 14(1) : 25-29, 2005

Ahmed, R. & C.L. Delgado, *L'Expérience asiatique des politiques de prix agricoles : Pertinence pour l'Afrique* in *Afrique Asie : performance agricoles comparées* sous la direction de G. Etienne, M. Griffon et P. Guillaumont, Revue Française d'Economie, Paris 1993

Alston, J. M., Marra M.C., Pardey P.G., Wyatt, T. J. *Research returns redux: a meta-analysis of the returns to agricultural R&D.* Australian Journal of Agricultural and Resource Economics 44(2): 185-215, 2000

Awudu, A., Barret, C., and P. Hazell, *Food aid for market development in Sub-Saharan Africa* discussion paper, IFPRI, Washington, April 2004.

Awudu A., C.B. Barrett, J. Hoddinott, *Does food aid really have disincentive effects? New evidence from sub-Saharan Africa.* IFPRI mimeo, June. Washington, DC, 2004

Baier, S.L., Dwyer, G.P., Tamura R. *How important are capital and total factor productivity for economic growth.* Mimeo April 2004.

Bairoch, P., *World History: Myths and Paradoxes*, University of Chicago Press, 1993.

Bairoch, P., *Le Tiers Monde dans l'impasse*, Gallimard, Folio. Paris, 1995.

Barrett, C.B., K.C. Heisey (2002). *How Does Multilateral Food Aid Respond to Fluctuating Needs?* Food Policy. 27: 477-491, 2002.

Barrett, C.B., *Food Aid Effectiveness: It's The Targeting, Stupid!* Policy Service, Strategy and Policy Division, World Food Programme working paper, 2003

Barret, C.B., S. Holden and D.C. Clay, *Can food for work programs reduce vulnerability ?* Discussion paper D0762004, Agricultural University of Norway, 2004

Barrett, C.B., S. Mohapatra, D.L. Snyder (1999), *The Dynamic Effects of U.S. Food Aid.* Economic Inquiry, 37(4): 647-656.

Bates, R., *Markets and States in Tropical Africa.* Berkeley. University of California Press, 1981.

Bates, R. H. *Governments and Agricultural Markets in Africa.* The Role of Markets in the World Food Economy. G. D. Johnson and E. G. Schuh. Boulder, Westview Press: 153-185. 1983.

Berloff, G., et M.L. Segnana, *Trade, inequality and pro-poor growth: two perspectives, one message.* paper presented at the Conference "Poverty, inequality and the quality of growth", University of Trento, Italy, December 2003

Bertrand J.P., Cadier Ch., Gasquès J.G. (2005). *Le crédit : un des facteurs clés de l'expansion de la filière soja dans le Mato Grosso*. Cahiers Agriculture 14(1) : 46-52.

Bezuneh,M., B.J. Deaton, G.W. Norton, *Food Aid Impacts in Rural Kenya*. American Journal of Agricultural Economics, 70(1): 181-191, 1988.

Binswanger, H.P. *Agricultural and Rural Development: Painful Lessons*. In C.K. Eicher et J.M. Staatz eds., International Agricultural Development. Third edition. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press: 287-299, 1988.

Bossuat, G., *La France, l'Aide Américaine et la construction Européenne, 1944-54*, Comité pour l'histoire économique de la France, Ministère des Finances, Paris, 1997.

Boussard, J.M., Introduction a l'économie rurale, Cujas, Paris, 1992.

Boussard, J.M., et F. Gérard, *Price Stabilisation and Agricultural Supply in*, M. Benoit-Cattin, M. Griffon et P. Guillaumont (ed.): Economics of agricultural policies in developing countries, éditions de la RFSP, Paris, 1995.

Boussard, J.M., *When Risk Generates Chaos* Journal of economic behaviour annal organization, 29 (96/05) : 433-446, 1996.

Boussard, J.M., F. Gérard, M.G. Piketty, A.K. Christensen, T. Voituriez, *May the pro-poor impacts of trade liberalization vanish because of imperfect information ?* forthcoming in Agricultural economics, December 2004

Bradford De Long, J., et Barry Eichengreen : *The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program* prepared for the Landezentral Bank Hamburg conference on post-world War II European Reconstruction, Hamburg, September 5-7, 1991

Brooks, J., *Agricultural policy design in developing countries: making use of disaggregated analysis*, World rural forum, OECD, Paris, 10-11 December 2003

Chaponnière, J.R., *La République de Corée : Un Nouveau pays industriel*, La Documentation française n° 4667-4668, 1983.

Collier P. et Gunning J.W. *Explaining African economic performances*, Journal of Economic Literature, vol XXXVII : 64-111, march 1999

de Janvry, A., Fafchamps M., Sadoulet E. *Peasant Household Behavior with Missing Markets: Some Paradoxes Explained*. The Economic Journal, 101(409), pp. 1400-17, 1991.

De Janvry A., Subramanian Sh. *The Politics and Economics of Food and Nutrition Policies and Programs : An Interpretation*, in Pinstrip-Andersen P. (ed.) (1993). The Political Economy of Food & Nutrition Policies. IFPRI. The Johns Hopkins University Press, Baltimore : 3-21, 1993.

De Janvry A., Sadoulet E. *World Poverty and the Role of Agricultural Technology: Direct and Indirect effects*, The Journal of Development Studies, vol 38(4), pp.1-26, 2002.

Dorfman, R., P.A. Samuelson et R. Solow : Linear programing ans economic analysis. Mc Graw Hill, New York, 1958.

Dorosh, P.A., C. del Ninno, D.E. Sahn, *Poverty alleviation in Mozambique: a multi-market analysis of the role of food aid.* *Agricultural Economics* 13: 89-99, 1995.

Dorosh, P.A., Q. Shahabuddin, M.A. Aziz, N. Farid, *Bumper crops, producer incentives and persistent poverty.* MSSD Discussion Paper 43, IFPRI, Washington, D.C, 2002

Duflo, E. *Schooling and Labour Market Consequences of School Construction in Indonesia: Evidence from an Unusual Policy Experiment.* *American Economic Review* 91 (4): 795-813.

Dumont, R., *L'Afrique Noire est mal partie,* Editions du Seuil, Paris, 1962

Dumont, R., *Pour l'Afrique, j'accuse,* Paris, Plon, 1989

Dun, K.C., Mc Shaw T. *Africa's Challenge to International Relations Theory.* Palgrave, New York. 2001.

Echeverria, R. G. *Assessing the impact of agricultural research.* In: Echeverria, R. G. ed. *Methods for diagnosing research system constraints and assessing the impact of agricultural research,* Vol. II. Proceedings of the ISNAR/Rutgers Agricultural Technology Management Workshop, 6-8 July 1988, Rutgers University, New Jersey, USA. The Hague, ISNAR. Pp. 1-31, 1990.

Eicher, C., *Flashback: fifty years of donor Aid to African agriculture,* paper n° 16 presented at the InWent, IFPRI, NEPAD, CTA Conference "Successes in African Agriculture", Pretoria, December 1-3, 2003.

Eswaran M., Kotwal A. *Why might Poverty be Impervious to Industrial Progress ?* in Basu et Nayak (eds), *Development Policy and Economic Theory,* Oxford University Press, Delhi, p. 40-63, 1990.

Evenson, R. E., Rosegrant, M. W. *Determinants of Productivity Growth in Asian Agriculture: Past and Future.* Paper presented at the 1993 AAEA International Pre-Conference on "Post-Green Revolution Agricultural Development Strategies in the Third World: What Next." Orlando, Florida. 1993

Eviatar, D., *Spend \$150 billion per year to cure world poverty.* *The New York Time magazine* November 7th, 2004 : 40-49

Fafchamps, M., E. Gabre-Madhin, et B. Minten : *Increasing returns, and market efficiency in agricultural trade* MTID discussion paper N° 60, IFPRI, Washington, 2003.

Fan, S., Hazell, P., Haque, T. *Targeting public investments by agroecological zone to achieve growth and poverty alleviation goals in rural India.* *Food Policy* 25(4). 2000.

Fan, S., Hazell, P., Thorat S. *Government spending, agricultural growth and poverty in rural India.* *American Journal of Agricultural Economics* 82(4). 2000.

Fan, S., Hazell, P. *Returns to Public Investments in the Less-favored Areas of India and China.* *American Journal of Agricultural Economics* 83, 2001.

Fan, S., Rao, N. *Public spending in developing countries : trends, determination, and impact.* EPTD Discussion Paper 99. IFPRI February 2003.

FAO, Irrigation in Africa in figures, 1995.

FAO, *Multilateral Trade Negotiations on Agriculture – A Resource Manual*, Rome 2000

FAO, *Final Statements – World Food Summit: five years later*, http://www.itdg.org/?id=wfs_statements, Rome 2002.

FAO, *The State of Food Insecurity in the World*, Rome, 1999, 2000,2001,2002,2003.

Gabre-Madhin, E., C.B. Barrett, P. Dorosh, *Technological Change and Price Effects in Agriculture: Conceptual and Comparative Perspectives*. IFPRI Markets, Trade and Institutions Division Discussion Paper No. 62. Washington, D.C., 2003.

Grilli, E.R., Yang, M.C. *Primary Commodity Prices, Manufactured Goods Prices and the Terms of Trade of Developing Countries: What the Long-Run Show*, World Bank Economic Review, Vol. 2, No. 1, 1-47, Jan. 1988.

F. Hayek, F., *Law Legislation and Liberty*, Routledge, London 1979 (3 vol.) Helleiner, G.K. *Aid and Dependence in Africa: Issues for Recipients*, in T.M. Shaw et K.A. Heard, The Politics of Africa: Dependence and Development. New York: Africana Publishing. Pp. 221-245, 1979.

Hicks, Sir John, *A theory of economic history*. Clarendon press, Oxford, 1969.

Hoddinott, J., *Examining the Incentive Effects of Food Aid on Household Behavior in Rural Ethiopia*. IFPRI working paper, Washington D.C., 2003.

Holden, S.,C.B. Barrett, F. Hagos, *Food-For-Work for Poverty Reduction and the Promotion of Sustainable Land Use: Can it Work?* Cornell University Working Paper, 2003.

IFPRI 2020 Focus, *Building on Successes in African Agriculture*. Edited by Steven Haggblade, April 2004.

IFPRI, *Successes in African Agriculture: Building for the future*, Pretoria, South Africa, December 1-3, 2003.

Illife J. *The history of a continent* Cambridge University press, Cambridge, 1995.

Intergovernmental working group for the elaboration of a set of voluntary guidelines to support the progressive realisation of the right for adequate food in the context of national food security, *Food Aid and the Right to Food – Draft information paper*, FAO, Rome June 2004.

Jacobs J. *Cities and the Wealth of Nations*, Vintage 1995.

Koester, U. *Regional cooperation to improve food security in southern and eastern African countries*, Washington D.C., IFPRI Research Report n° 53, July 1986

Krueger, A. O. *The Political Economy of Rent Seeking Society*. American Economic Review, 1974.

Krugmann, P., *Development, geography, and economic theory*. Cambridge, Mass., MIT Press, 1995.

Krugman, P.R., Obstfeld, M. *Economie Internationale*. Bruxelles: De Boeck université. 2001.

Lanjouw, P., Shariff, A., *Rural Poverty and the Nonfarm Sector in India: Evidence from Household Survey Data*. Mimeo, DECRG, The World Bank. 2000.

Lattimore, R., et G.E. Schuh (1976), *A Policy Model of the Brazilian Feed Cattle Economy*. Chilean Journal of Economics 39 : 51-75.

Lele, U., *Structural adjustment, agricultural development and the poor : lessons from the Malawian experience* MADIA discussion papers, Vol. 1 World Bank, 1989.

Lele, U., (ed.): *Managing Agricultural Development in Africa (MADIA)* Various discussion papers, the World Bank 1989-90.

Lele, U., N. Van de Walle et M. Gbetibouo : *Cotton in Africa: An Analysis of Differences in Performance*. Madia Discussion Paper, N°7, World Bank 1998.

Mao, Y.K., Schive, C., *Agricultural and industrial development in Taiwan*, in Agriculture on the Road to Industrialization, ed by J.W. Mellor, Johns Hopkins University Press, 1995

Mazoyer, M., et Roudart, L., *A History of World Agriculture: from the Neolithic Age to the Current Crisis*, Monthly Review Press, 2005.

Mellor, J.W., *Agriculture to the road of industrialisation* IFPRI, Washington, 1995.

Merdaoui, F., *Importations et instabilité des marchés céréaliers au Burkina Faso*. Phd Thesis, Paris I University, France 426p, 1999.

Moore, M., *Political Underdevelopment*. Contributed Paper to the 10th Anniversary Conference of the Development Studies Institute, London School of Economics, London 7-8 September 2000.

Niho, Y., *Population Growth, Agricultural Capital, and the Development of a Dual Economy* American Economic Review, Vol 64(6):1077-1085, 1974

Newberry D.M ., et J. Stiglitz., *The Theory of Commodity Price Stabilisation*, Oxford University Press, 1981

Ninno, C., Dorosh, P.A., *Government Policy, Markets and Food Security*. IFPRI Mimeo. Washington, DC, 1998.

Ocampo, J.A., M.A. Parra, *The Terms of Trade for Commodities in the Twentieth Century*. Background Paper for the ECLAC 2002 report, Globalization and Development, 2003

Paarlberg, R.L., *Governance and food security in an age of globalization*, IFPRI, Discussion paper n° 36, 2002.

Parris T., D. Way, J. Metzler, R. Cicone, S. Manley, et S. Metzler, *Integrated assessment of food and water security using vegetation and precipitation anomaly detection*, discussion paper, MSU, Ann Arbor, Michigan, 2002.

Platteau, J-P., : *Land Reform and Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa : Controversies and Guidelines*, FAO, Rome, 1992

Platteau, J.P. et Catherine André : *Land Tenure Under Unendurable Stress : Rwanda Caught Into the Malthusian Trap*. Discussion paper, CRED, Louvain, 1996.

Prebisch, R., *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. New York, United Nations, 1950.

Marouani, M.A., Raffinot M. Perspectives on growth and poverty reduction in Mali. DIAL Document de travail DT/2004/05, 2001.

Riely, Frank, Nancy Mock et al., *Food security indicators and framework for use in the monitoring and evaluation of food aid programs* USAID, Washington, 1999

Schultz, T.W., *Value of US Farm Surpluses to Underdeveloped Countries*. Journal of Farm Economics 42 : 1019-1030, 1960.

Schumpeter J.A. History of Economic Analysis, New York: Oxford UP, New York, 1954.

Shapouri, Rosen S., *Food Security Assessment*. Market and Trade Economics Division, ERS, USDA, Agriculture and Trade Report, GFA-15. 2004

Spoor M. Two decades of adjustment and agricultural development in Latin America and in the Caribbean. Mimeo. 2000.

Srinivasan, T.N. *Poverty and Undernutrition in South Asia*. Food Policy 25 : 269-282, 2000.

Smith, L.D., *Reform and Decentralization of Agricultural Services: A Policy Framework*, FAO Rome, 2001.

Stiglitz, J.E., *Some lessons from the East Asian Miracle*, World Bank Research Observer, vol. 11, n° 2. 1996

Stiglitz, J.E., *Globalization and its discontents*, Penguin Books, 2002

Timmer, P.C., *Getting agriculture moving: do markets provide the right signals?* Food Policy, Volume 20, Issue 5, October 1995, Pages 455-47, 1995

Timmer, P.C., *The macro dimensions of food security: economic growth, equitable distribution, and food price stability*. Food Policy, Volume 25, Issue 3, June 2000, Pages 283-295.

Von Neumann, J. *A model of general equilibrium*. Review of economic studies, 13 (1, 1946) : 1-9.

Weeks, J. *Trade Liberalisation, Trade Deregulation and Agricultural Performance in Central America*. CDPR Discussion Paper 0598, London, 1998.

World Bank, *Rural Development: from vision to action*, Development studies and monographs series 12 Washington D.C, 1997

Yamano, T., Th. Jayne, J. Straus, *Does Food Aid Affect Crop Marketing? Evidence from Rural Ethiopia*. MSU Working Paper, July 2000.

DOCUMENTS DE TRAVAIL DE LA DIVISION DE L'ASSISTANCE AUX POLITIQUES

0/1 E	FAO Subregional Office for Southern and East Africa	Food security and agricultural development in sub-Saharan Africa - Building a case for more public support <i>Background document</i>
0/1 F	Bureau Sous-régional de la FAO pour l'Afrique de l'Est et Australe	Sécurité alimentaire et développement agricole en Afrique sub-Saharienne - Dossier pour l'accroissement des soutiens publics <i>Document de Cadrage</i>
0/2	FAO Subregional Office for Southern and East Africa	Food security and agricultural development in sub-Saharan Africa - Building a case for more public support <i>The Case of Ethiopia</i>
0/3	FAO Subregional Office for Southern and East Africa	Food security and agricultural development in sub-Saharan Africa - Building a case for more public support <i>The Case of Kenya</i>
0/4	FAO Subregional Office for Southern and East Africa	Food security and agricultural development in sub-Saharan Africa - Building a case for more public support <i>The Case of Malawi</i>
0/5	FAO Subregional Office for Southern and East Africa	Food security and agricultural development in sub-Saharan Africa - Building a case for more public support <i>The Case of Nigeria</i>
0/6	FAO Subregional Office for Southern and East Africa	Food security and agricultural development in sub-Saharan Africa - Building a case for more public support <i>The Case of Tanzania</i>
0/7	FAO Subregional Office for Southern and East Africa	Food security and agricultural development in sub-Saharan Africa - Building a case for more public support <i>The Case of Zambia</i>