

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

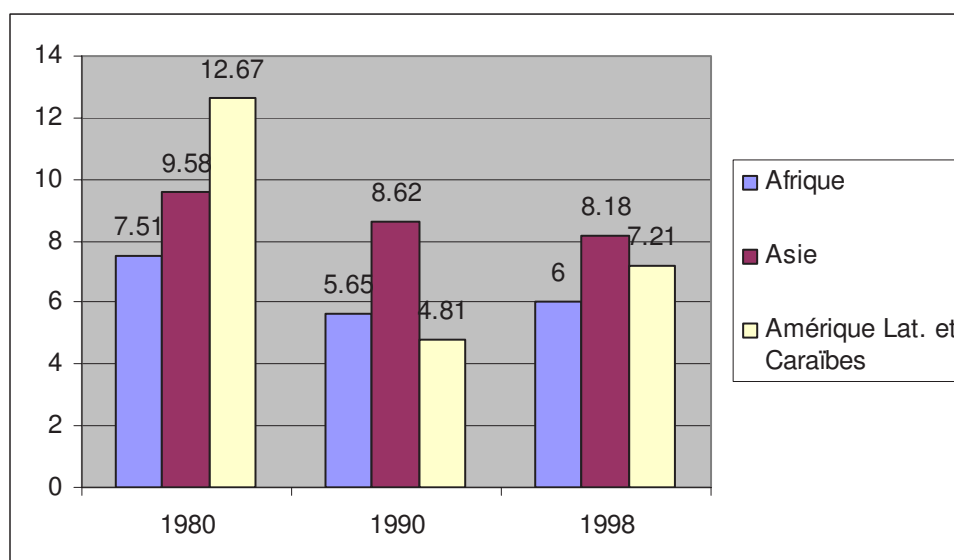
Après deux décennies d'ajustement structurel, et un fort retrait des Etats, un consensus émerge sur le rôle de la Puissance Publique dans la création de conditions favorables au fonctionnement des marchés et même, plus encore, dans des marchés qui permettraient la lutte contre la pauvreté. Comme la plupart 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.

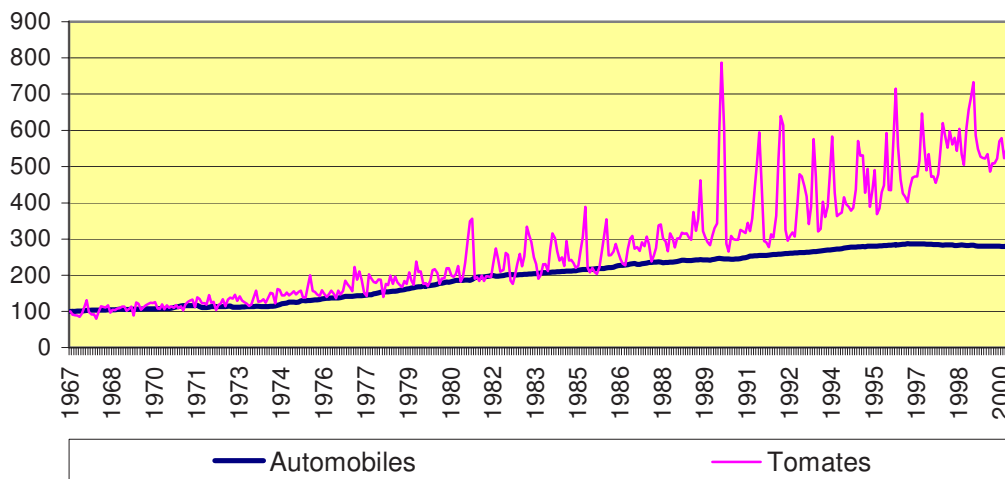
⁵⁹ Paarlberg, 2002

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.

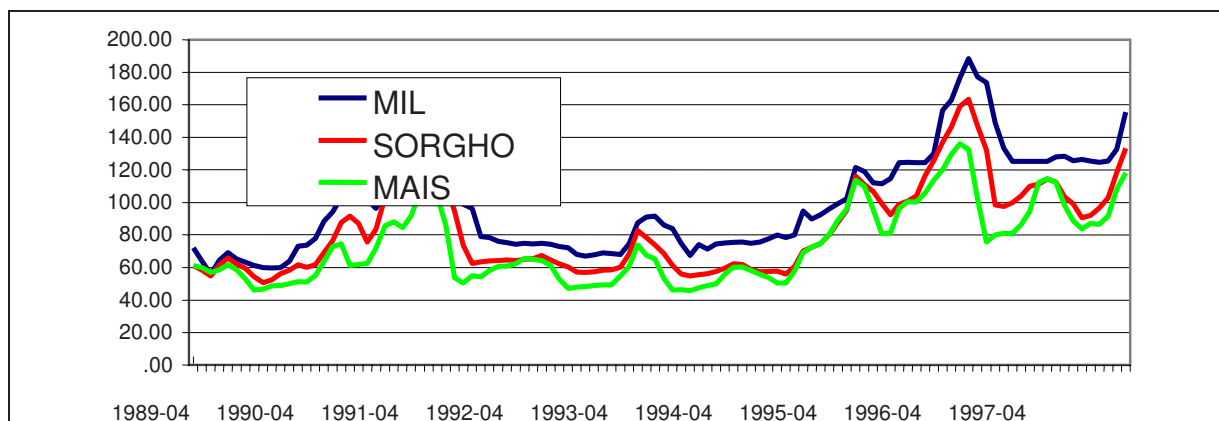
4.4 En conclusion

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 du 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.

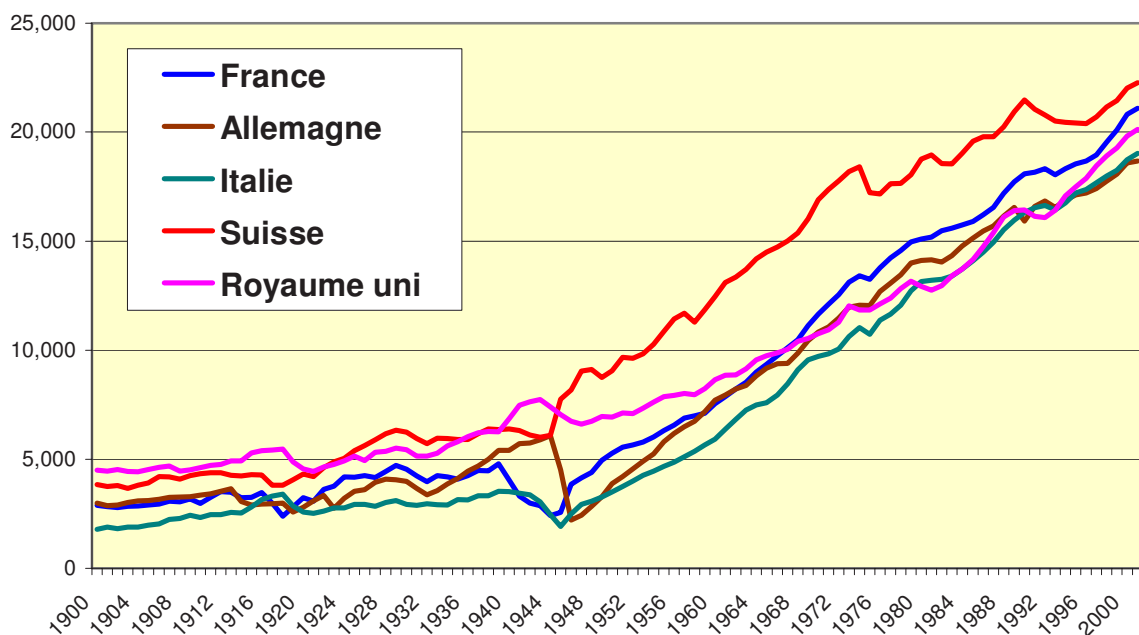
A la même époque des « plans économiques » étaient mis en place par la plupart des pays européens, indépendamment au plan Marshall mais afin de jouer les complémentarités. Ils étaient conçus pour permettre une reconstruction soutenue par l'état, mais avaient une valeur seulement indicative. C'était le 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.

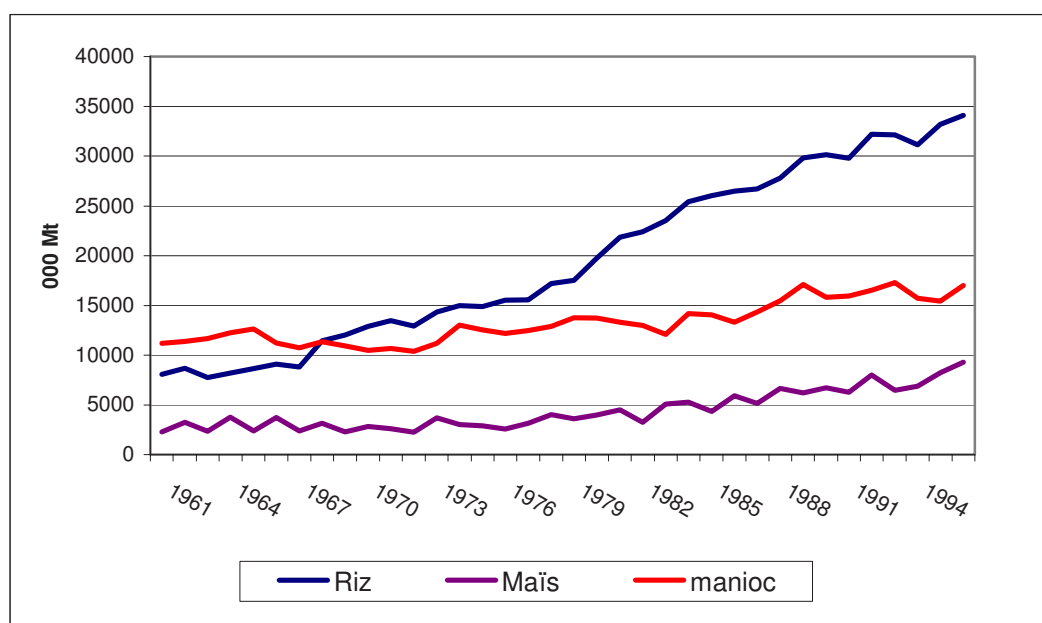
Dans d'autres pays de la région, comme la Corée du Sud et l'Indonésie, des restrictions aux importations et des subventions directes furent utilisées, afin de protéger les marchés agricoles intérieurs et maintenir les prix domestiques au dessus des prix internationaux. Mais cela ne signifie pas que les 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 biens 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 (Spoor, 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	Fort réduction des droits de douane, harmonisation au Système Tarifaire d'AC (0- 20%); droit de douane particulier pour le riz	Fort 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)

	Costa Rica	Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Politiques 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 Pré-libéralisation	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
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

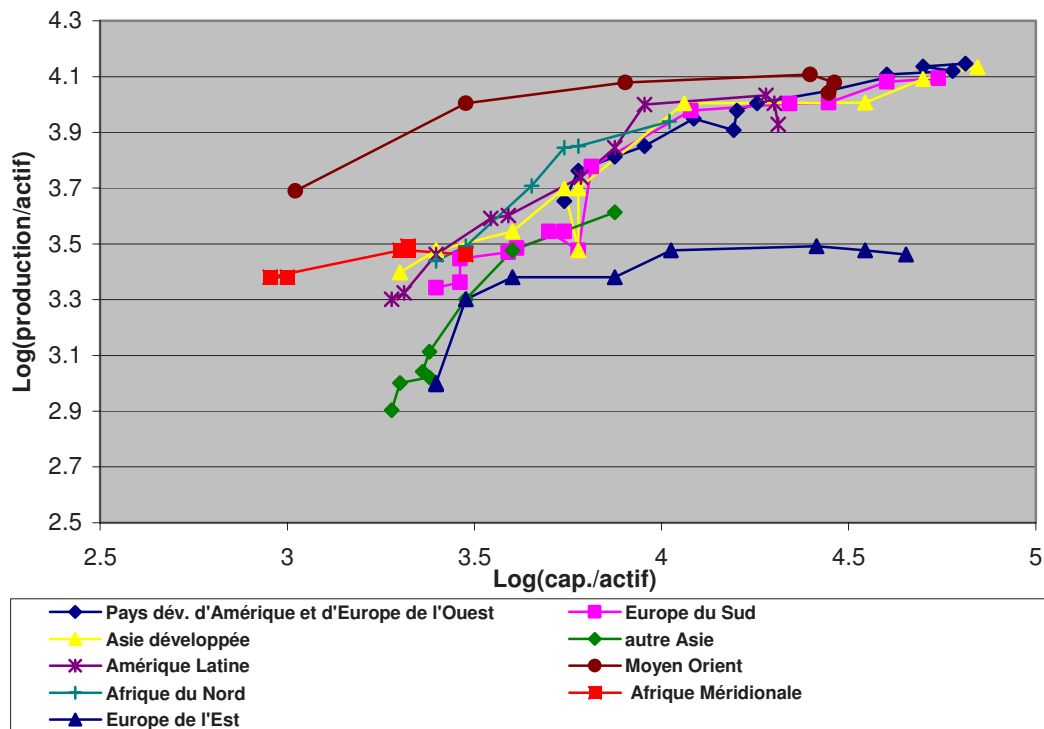
6.1.1 *Le capital par actif et la croissance économique*

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 utilisable. 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.

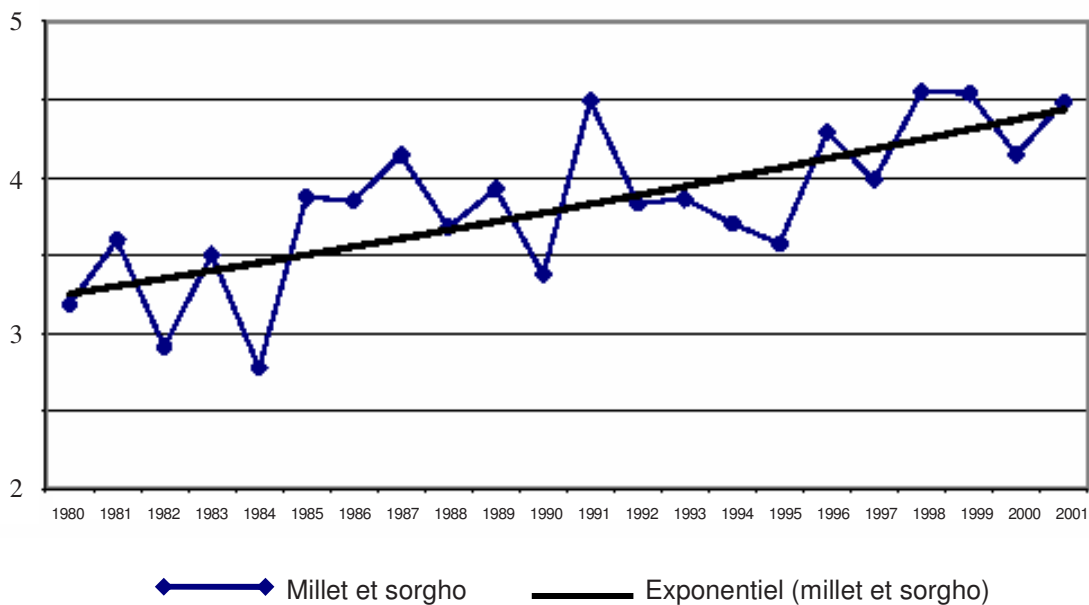
6.2 La croissance de la productivité du travail ne suffit pas toujours: accroître la sphère d'influence des marchés

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)



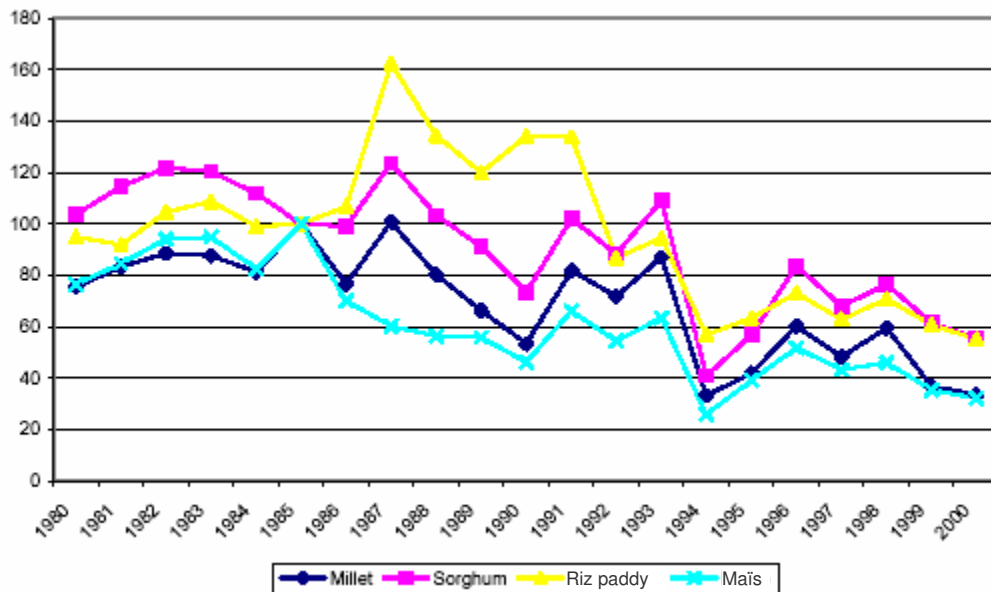
Source: Marouani et Raffinot, 2001 (basé sur FAO)

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 privative (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.

Berloffo, 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>