

DOCUMENT DE TRAVAIL No. 01/F

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

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



DOCUMENT DE CADRAGE

Préparé par :

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

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

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

Rome, 2006

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

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

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

REMERCIEMENTS

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

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

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

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

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

AVANT-PROPOS

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

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

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

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

SOMMAIRE

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

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

LISTE DES SCHÉMA

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

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

LISTE DES ENCADRÉS

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

LISTE DES TABLEAUX

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

PRINCIPAUX ACRONYMES

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

PRINCIPAUX RÉSULTATS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ FAO, 2003.

² FAO, 2002, paragraphe 7.

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

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

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

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

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

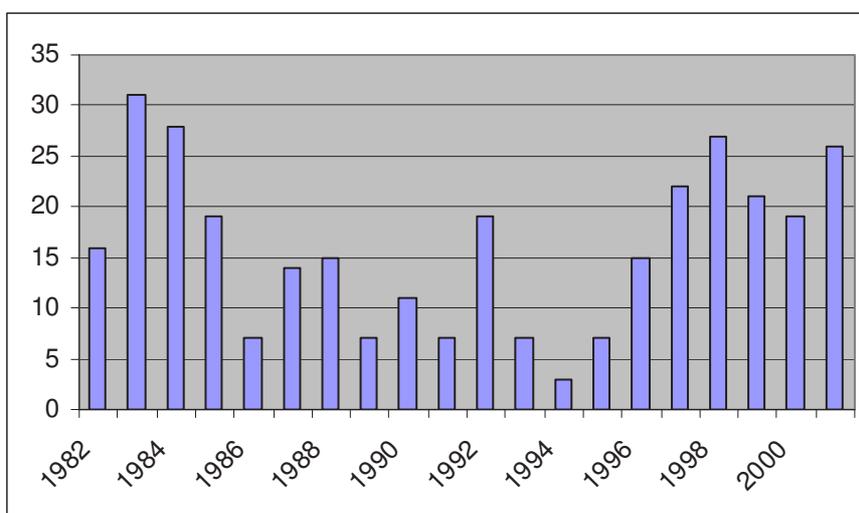
Ceci nous mène à deux options contrastées en matière de stratégie de développement et de politiques économiques : d'un côté des mesures vigoureuses pour améliorer la situation du secteur agricole, de l'autre négliger ce secteur et compter sur d'autres canaux pour assurer la sécurité alimentaire. C'est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

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

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

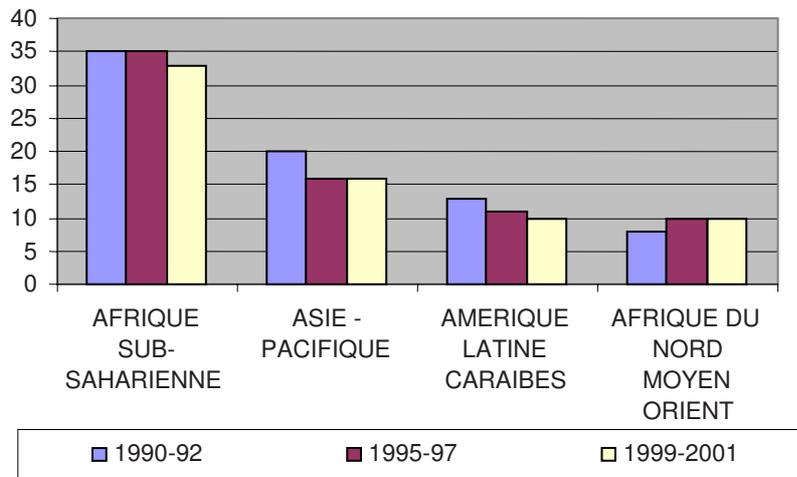
Il est cependant difficile de transformer cette définition en un simple indicateur qui permettrait une réponse sans ambiguïté à la question posée. Les indicateurs proposés, issus des manuels réalisés par les organisations internationales⁵, ne sont que des approximations, ne s'intéressant généralement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

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

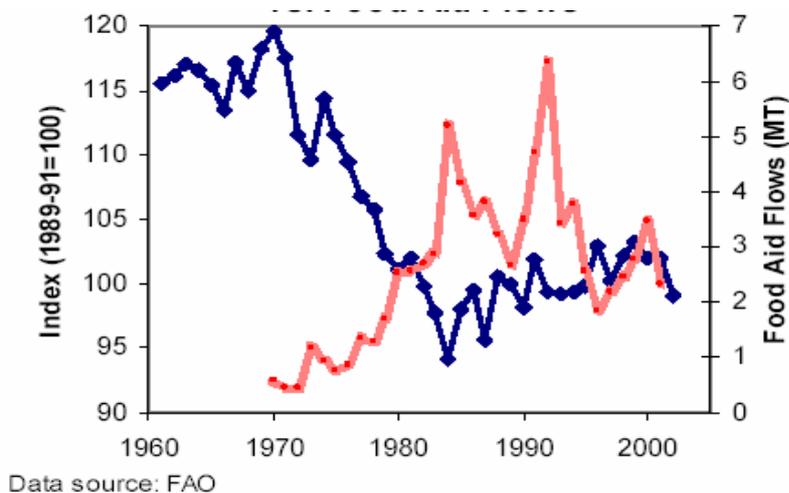


Le schéma 1.1 montre que le nombre de cas ayant nécessité de l'aide d'urgence dans les années 2000 n'est pas très différent de ce qu'il était dans les années 80. En effet, après une baisse dans les années 90, le nombre de crises alimentaires s'est récemment accru de nouveau. Cet indicateur fait référence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

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

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

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

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

Source: Awudu, Barrett, and Hazell, 2004

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

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

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

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

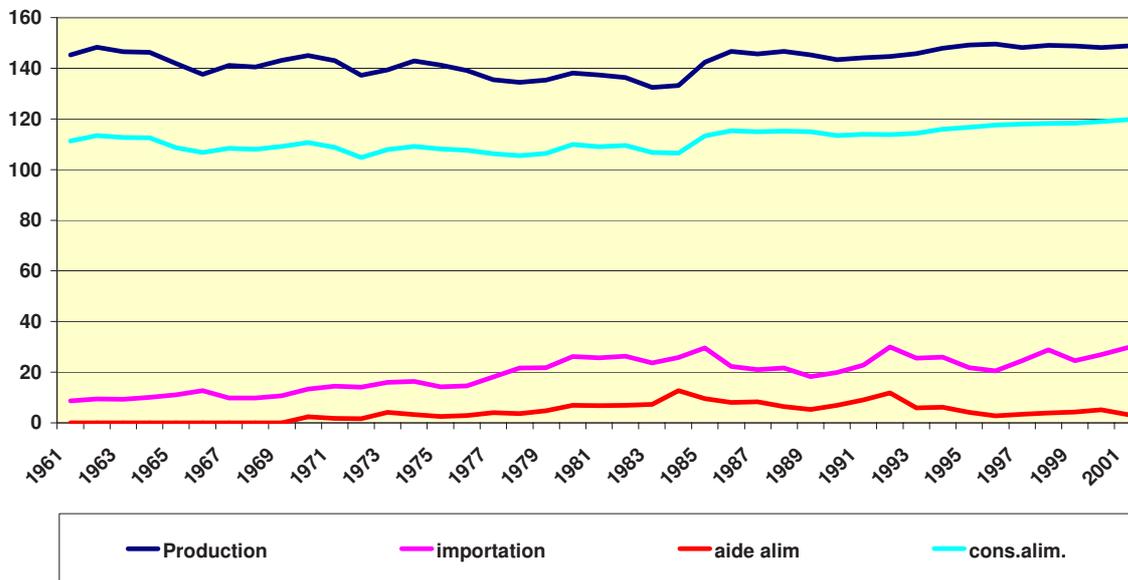
D'une part ce serait une erreur de négliger le recours au marché international car ce qui est important est la disponibilité marginale : on peut mourir de faim avec une consommation correcte 11 mois de l'année, si on est complètement démuné le douzième mois. Dans la situation actuelle, il est clair que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

⁶ Awudu, Barrett and Hazell, 2004.

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

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

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



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

1.2 La sécurité alimentaire en Afrique : 10 faits stylisés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2.1 La disponibilité alimentaire au niveau national

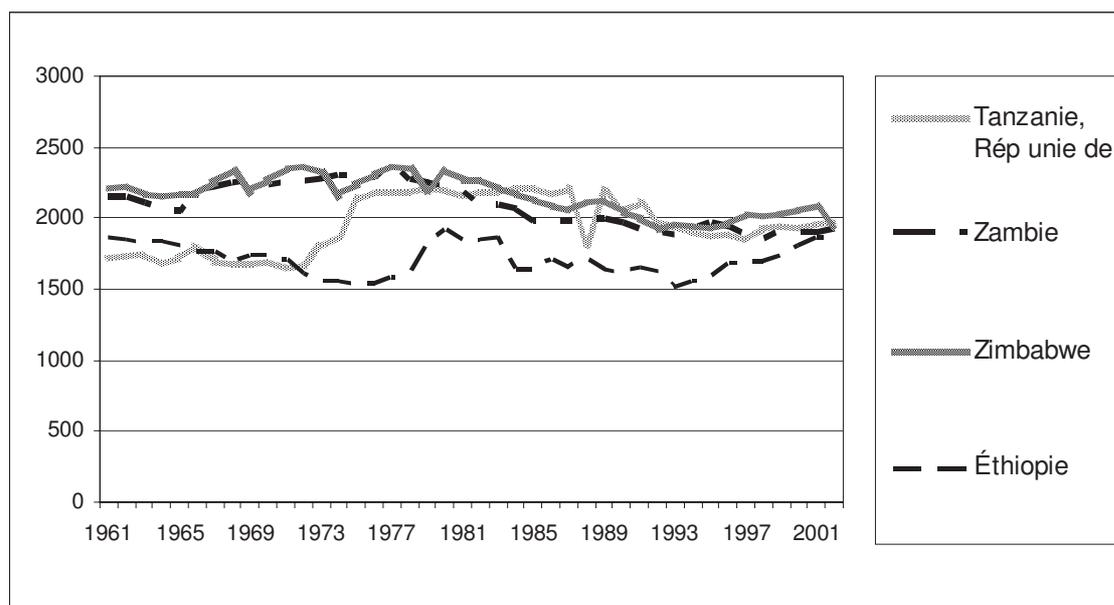
Quelle est l'évolution, au niveau national et au cours des 40 dernières années des disponibilités par tête en produit alimentaire ? Quelles sont les tendances de la malnutrition au niveau des ménages ? Dans les graphiques ci-dessous la disponibilité alimentaire par tête a été calculée, à partir des principaux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

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

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

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

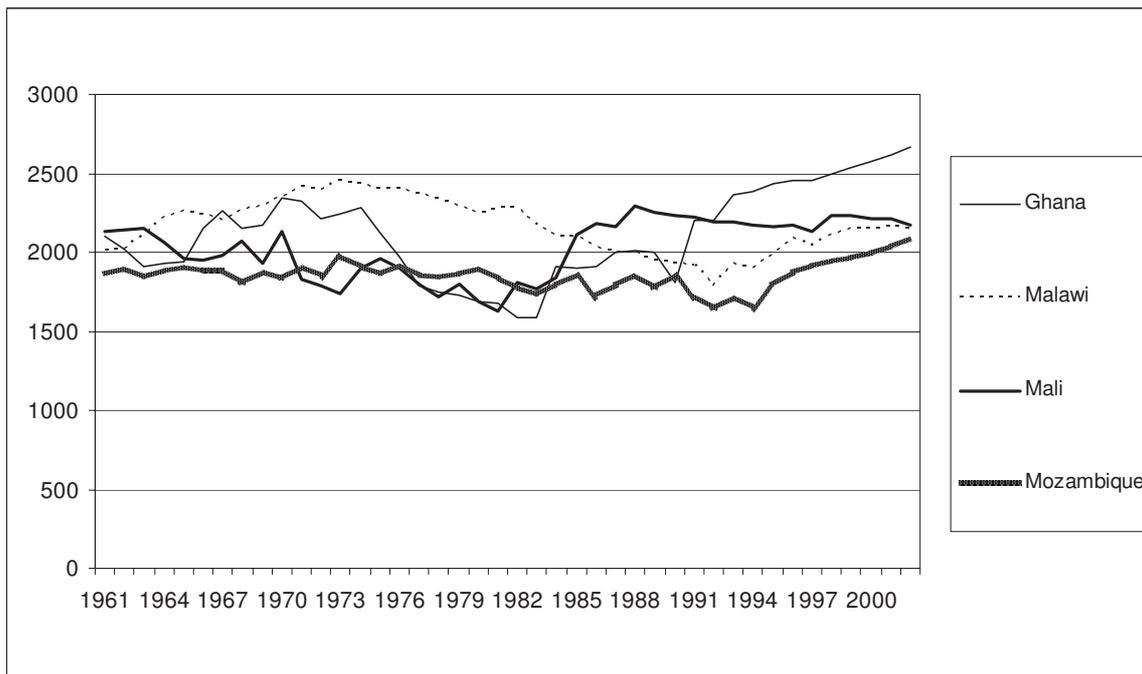
Schéma 1.5 : Disponibilité pour quelques pays sélectionnés (en Kcal/hab/jour)



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

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

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



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

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

1.2.2 La disponibilité alimentaire au niveau des ménages

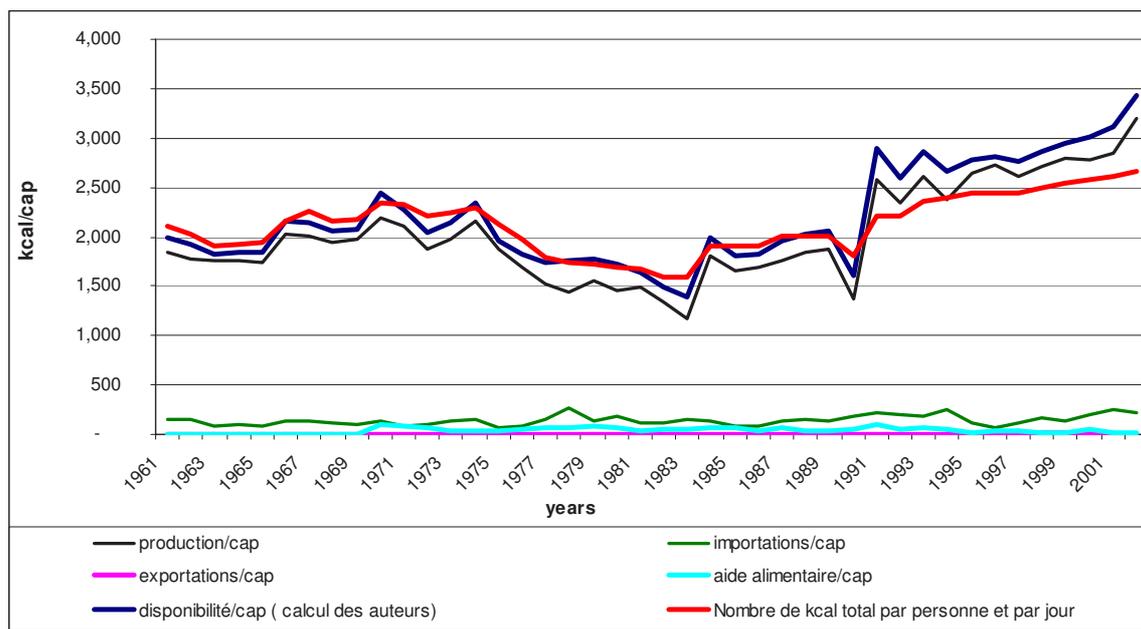
Les données analysées ci-dessus, concernant la disponibilité alimentaire moyenne au niveau national, ne garantissent en rien que chaque ménage et individus bénéficient d'un accès suffisant à l'alimentation. Dans la plupart des pays étudiés, des régions excédentaires coexistent avec des régions déficitaires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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

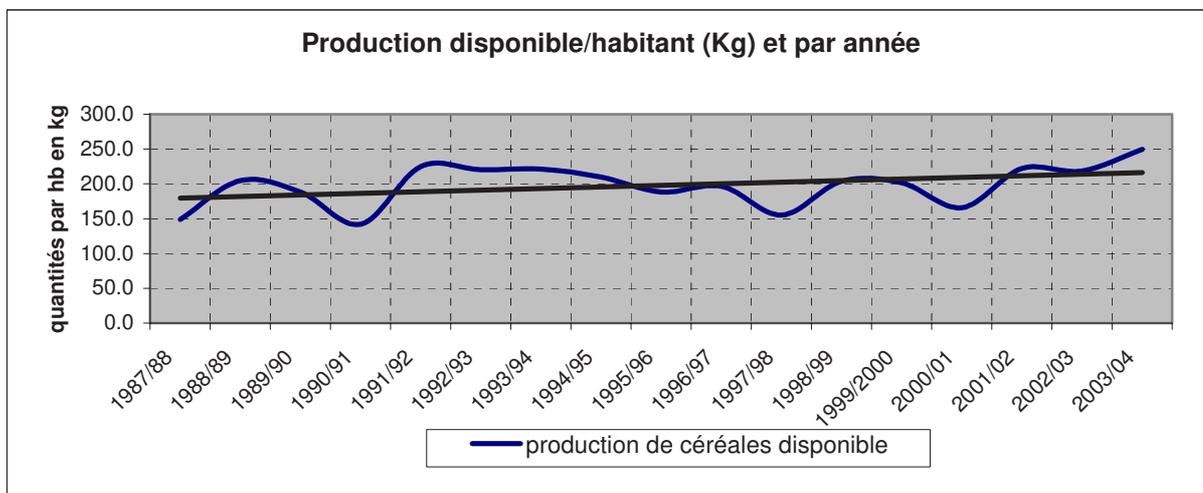
Fait stylisé 7 : La part de l’offre étrangère dans la disponibilité alimentaire n’est pas déterminante pour la sécurité alimentaire.

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

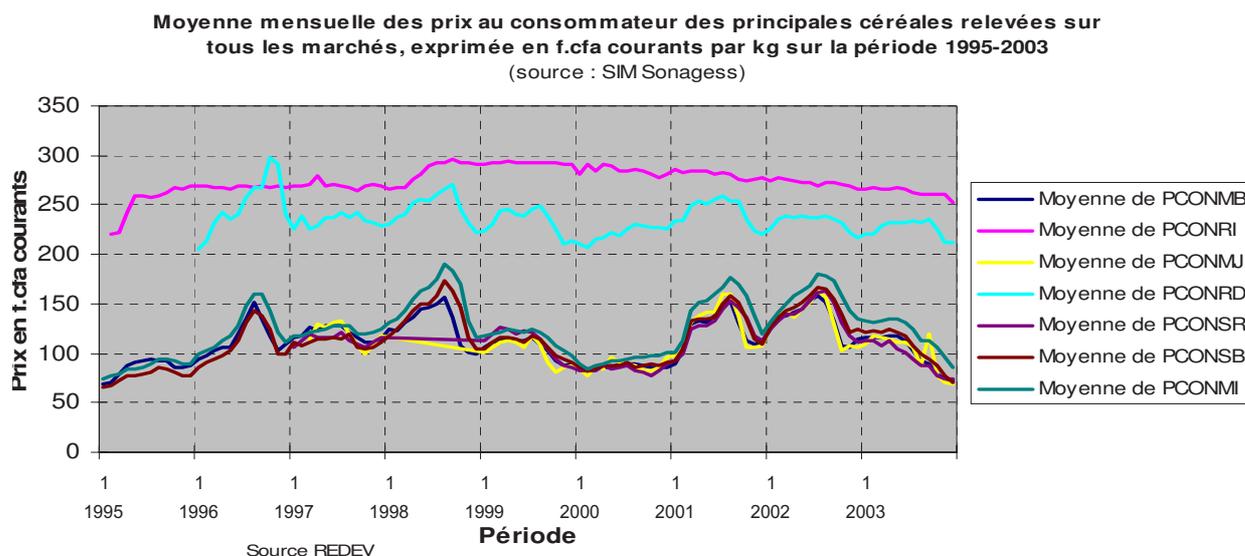
Tableau 1.1: Part de l’offre extérieure dans les calories disponibles et disponibilités totales

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

Encadré 1.1: Le cas du Burkina Faso



Source : Rédev



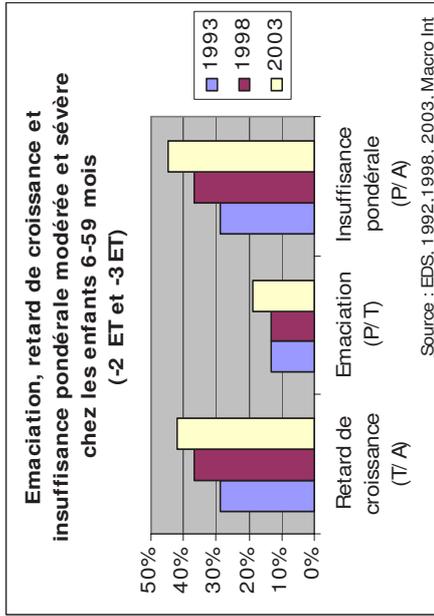
Du fait des fluctuations de l'offre, les disponibilités en produits alimentaires ne sont insuffisantes que temporairement.

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

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

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

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



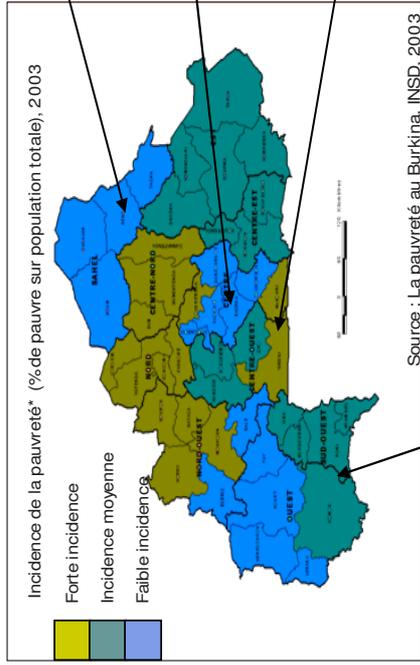
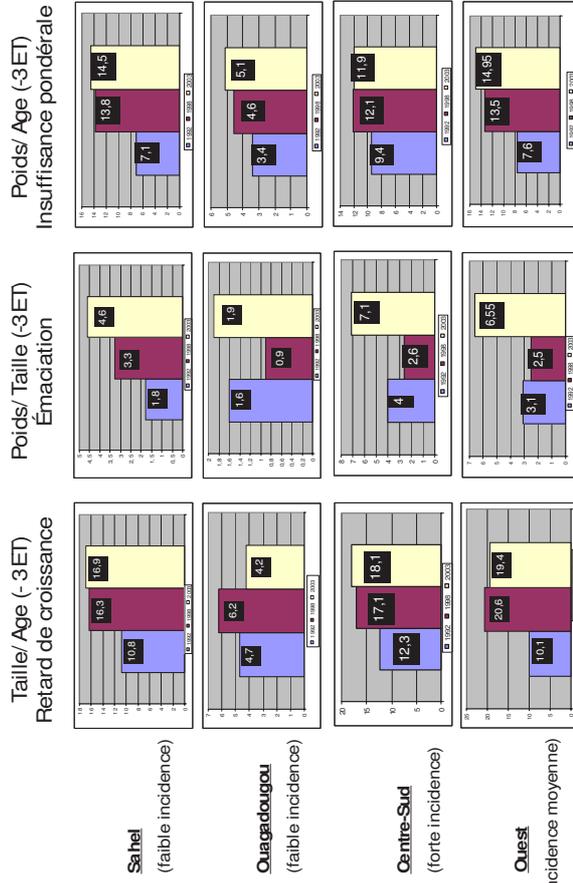
L'indicateur **taille-pour-âge** est un indicateur de retard de croissance : une taille trop petite pour un âge donné est la manifestation d'un retard de croissance. Un enfant qui a reçu une alimentation inadéquate et/ou qui a été malade de façon chronique pendant une période relativement longue, peut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

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

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

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

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



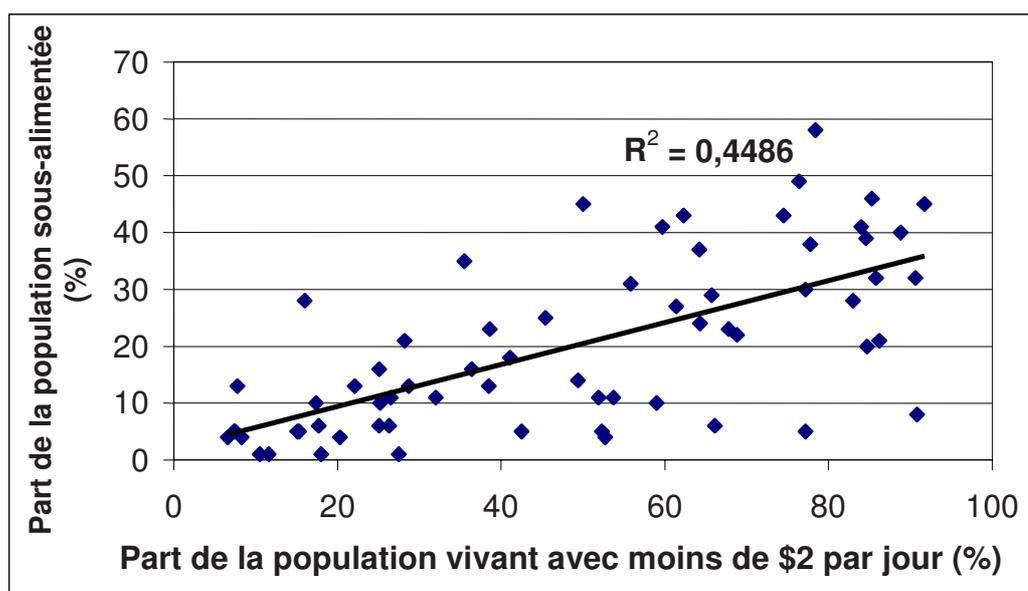
* Ligne de pauvreté : 82 672 f.cfa/peers/an

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

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

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

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



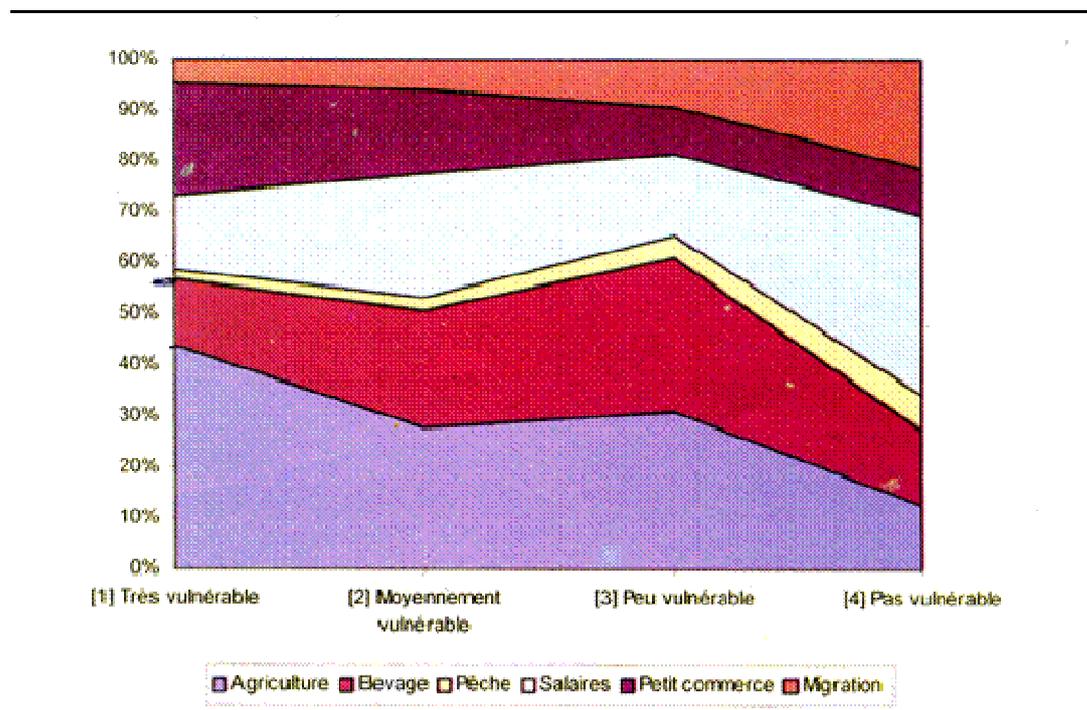
Fait stylisé 8: On observe une corrélation entre l'insécurité alimentaire chronique et la pauvreté associée à la faiblesse du revenu national.

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

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

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

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



Source: WFP (2003)

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

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

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

Source : Lanjou, Shariff (2002 : 17)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4 Comment lutter contre l'insécurité alimentaire ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1 L'impact théorique de l'aide alimentaire

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

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

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

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

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

2.1.1 L'effet prix

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

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

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

¹⁵ Awudu, Barrett et Hazell, 2004.

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

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

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

¹⁶ Awudu, Barrett et Hoddinott, 2004.

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

¹⁸ Nigel Key et al., 2000

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

²⁰ Gabre-Madhin, Barrett et Dorosh, 2003.

2.1.2 L'effet revenu

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

2.1.3 L'effet de substitution

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

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

2.1.4 L'effet du prix des facteurs

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

²¹ Barrett, 2003.

²² Krugman et al. (2001).

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

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

2.1.5 L'effet gestion de risque

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

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

²³ Bezuneh, Deaton et Norton, 1988.

²⁴ Awudu, Barrett et Hazell, 2004.

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

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

2.2 Eléments empiriques

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

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

Tableau 2.2: Impact observé de l'aide alimentaire²⁵

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

Les résultats empiriques sont les suivants.

2.2.1 Résultats généraux

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

2.2.2 Cibler l'aide est essentiel

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

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

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

2.2.3 Un impact ambigu sur le développement

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

2.2.4 L'aide alimentaire comme subvention aux infrastructures

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

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

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

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

²⁷ Srinivasan (2000).

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

2.3 En conclusion

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

²⁸ Dorosh, Shahabuddin, Aziz et Farid, 2002.

²⁹ Awudu, Barrett et Hazell, 2004.

³⁰ Apparently, in Ethiopia, Rwanda, et Kenya.

Chapitre 3: Comment expliquer les échecs des politiques de développement

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

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

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

3.1 Les dilemmes du développement

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

3.1.1 Encourager l'agriculture ou l'industrie ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³³ Lele, Van de Walle et M. Gbetibouo

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

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

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

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

3.1.3 Petites exploitations familiales ou grandes exploitations commerciales ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.4 Des exploitations agricoles intensives ou extensives ?

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

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

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

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

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

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

3.1.5 Nécessité d'une politique flexible

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

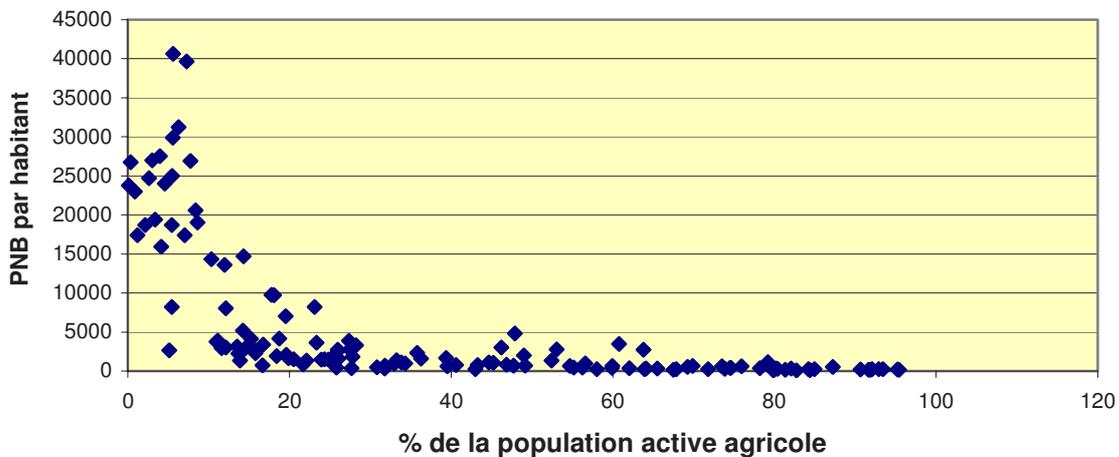
Lorsque le secteur industriel se développe, en réponse à la demande de biens non alimentaires, des migrations vers les villes et des activités non agricoles prennent place. Ce point est illustré par le schéma 3.1 qui montre l'évolution de la population vivant de l'agriculture en fonction du niveau du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

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

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

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

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



Sources: World Bank basic indicators

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

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

3.2 Une rapide revue historique des théories du développement

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

3.2.1 Les industries industrialisantes

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

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

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

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

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

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

⁴⁰ Madagascar est une exception.

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

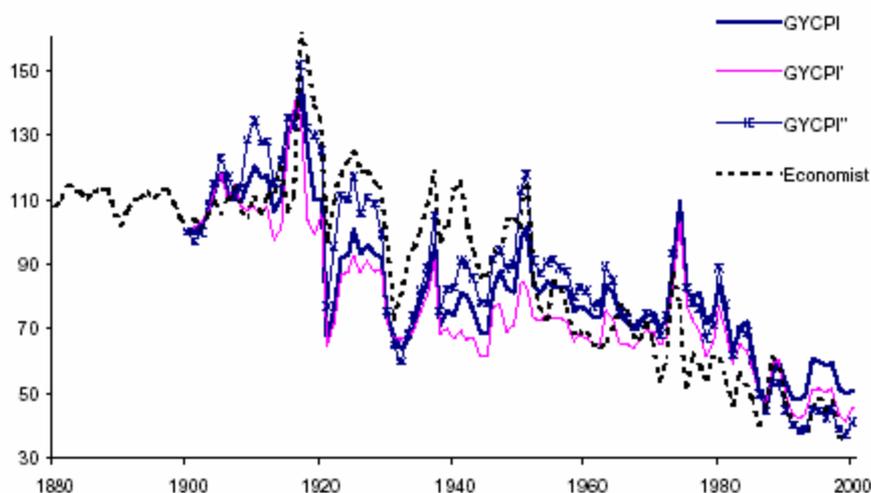
3.2.2 Les théories du développement basé sur l'agriculture

Le pacte colonial

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴³ Ocampo et Parra, 2003

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

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

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

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

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

La théorie du développement auto-centré

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

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

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

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

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

3.2.3 Substitution aux importations et projets de développement

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

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

3.2.4 L'approche libérale

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

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

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

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

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

L'industrialisation requière un certain nombre de conditions :

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁹ Voir, par exemple Hayek, 1979

3.3 Conclusion

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

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

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