

L'AUTOSUFFISANCE ALIMENTAIRE EN QUESTION

Michel LABONNE
INRA

Depuis la fin des années 60, la situation alimentaire mondiale s'est dégradée d'une manière imprévue ; alors que vers 1965, on pensait être sur le point de régler les problèmes quantitatifs de l'alimentation dans les pays du Tiers-Monde et que le Plan Indicatif Mondial laissait entrevoir qu'avec un usage raisonnable des technologies connues, on pouvait assurer une base alimentaire correcte à l'humanité, les questions se déplaçaient vers les aspects qualitatifs de la ration alimentaire, notamment en la renforçant en protéines, si possible d'origine animale. Quelques années plus tard, dans la première moitié des années 70, trois faits allaient faire évoluer rapidement les idées sur la question :

- une série de famines vont sévir dans le monde, dont celle consécutive à la sécheresse en Ethiopie et au Sahel ;
- le prix des produits alimentaires va pratiquement doubler en quelques mois (céréales et sucre) ;
- le prix des produits pétroliers va faire un bond tel que l'on parlera de « choc » pétrolier.

La conjonction de ces trois éléments se traduit par une difficulté accrue à produire ou à acheter des denrées alimentaires. Les termes de l'échange de certains pays exportateurs de produits agricoles tropicaux sont considérablement bouleversés et de nombreuses nations, en situation économique difficile, se trouvent alors confrontées à une situation sans issue ; les Nations-Unies créent une catégorie nouvelle de pays qui doivent recevoir une attention spéciale de la part de la communauté internationale : les « pays les moins développés ».

La situation continuera à se détériorer, les balances commerciales enregistrent des déficits croissants et les balances des paiements, grevées par les remboursements d'emprunts croissants, amènent plusieurs pays près de la faillite. Pour les soutenir, le Fonds Monétaire International exigera des conditions draconiennes de gestion de l'économie. Force est de constater que l'importation de produits alimentaires constitue un handicap. C'est à cette époque, entre 1975 et 1980, que la notion d'autosuffisance alimentaire est avancée, se développe et est adoptée par de nombreux pays en développement,

notamment africains (accords de Lagos). La contingence qui pousse les responsables politiques à s'engager dans la voie de l'autosuffisance alimentaire relance au plan théorique les débats entre les thèses libérales et protectionnistes et, au plan des voies de développement, entre les tenants de la croissance en termes de valeur et de revenus et ceux de la « satisfaction prioritaire des besoins essentiels » comme proposé par l'Office International du Travail vers le milieu de la décennie. Ce bref rappel était indispensable pour situer les conditions d'émergence et de succès de la problématique de l'autosuffisance alimentaire.

QU'EST-CE QUE L'AUTOSUFFISANCE ALIMENTAIRE ?

L'autosuffisance alimentaire, quand l'on veut en étudier la signification pratique, traduit la volonté des états de mieux contrôler l'évolution d'un système alimentaire qui marque une tendance au changement rapide et non maîtrisé. En général, la demande croît et se diversifie rapidement, la production ne suit pas la demande et des importations croissantes deviennent nécessaires pour combler la différence, entraînant une sortie précieuse de devises étrangères. On assiste alors à *un processus de destructuration interne du système alimentaire et de sa soumission à l'extérieur*, c'est-à-dire à un processus de sous-développement, au sens de François Perroux, ce qui alarme à juste titre les responsables des états qui souhaitent en même temps accroître de manière adéquate (quantité et qualité) leur propre production et réduire la dépendance extérieure. D'ailleurs, d'une manière générale depuis 1975, les pays en développement, déçus par les effets trop faibles du commerce mondial et des transferts de capitaux ont eu tendance à considérer à nouveau avec sympathie les thèses du développement autocentré, dont l'autosuffisance alimentaire et plus généralement la satisfaction des besoins existentiels sont des éléments.

Sauf exception, l'affichage de la recherche de l'autosuffisance alimentaire ne va pas de pair avec un désir de se couper économiquement de la communauté internationale, mais de mieux développer, dans les meilleurs délais, ses propres capacités puisque la plupart du temps, des réserves de productivité et des marges substantielles de progrès sont mobilisables.

L'autosuffisance alimentaire exprime plus une volonté et une démarche qu'un objectif quantitatif précis ; en effet, que signifie le terme suffisant dans des pays où la situation alimentaire est précaire en permanence ? De plus, l'autosuffisance n'exclue pas les exportations alimentaires.

On peut donc en déduire que *l'autosuffisance reste un concept flou hors d'un contexte géographique et historique précis* et que souvent on le fait dériver vers des notions voisines, au gré des argumentations et des idéologies.

L'ATTRACTION DES NOTIONS VOISINES

Des notions voisines existent, qui sont plus claires sur le plan économique que celle d'autosuffisance ; on en distingue essentiellement trois :

L'autarcie alimentaire

L'autarcie alimentaire, position très radicale, postule l'arrêt de tous les liens commerciaux concernant les produits alimentaires avec les autres pays ; on ne vend ni n'achète à l'extérieur et la nation vit pour et par elle-même. Les exemples sont rares (Albanie, cas spécial de la Chine, économie de guerre, Italie fasciste).

Sécurité alimentaire

Au niveau d'un pays, la recherche de la sécurité alimentaire signifie que l'on souhaite maîtriser de façon permanente et journalière l'approvisionnement régulier de la population. La sécurité alimentaire n'exclue pas l'échange et notamment les importations. Toutefois, la production nationale peut être plus sûrement disponible (en général) que les approvisionnements extérieurs pour lesquels il faut raisonnablement s'assurer :

- que les surplus vendables existeront longtemps ainsi que la volonté de les vendre (embargo),
- que l'on pourra les payer,
- que l'on pourra les transporter (blocus).

On s'aperçoit que la sécurité alimentaire des grandes puissances et des pays pauvres n'empruntent pas forcément les mêmes voies ; les premières peuvent varier les solutions (malgré les dangers possibles, comme en Grande-Bretagne entre 1940 et 1944), tandis que les secondes s'efforceront surtout de s'appuyer sur la maîtrise de la production intérieure.

Lutte contre le déficit alimentaire

La notion de déficit alimentaire recouvre en fait deux possibilités d'intervention. Se référant à *la situation nutritionnelle* d'une population, elle exprime le taux de couverture national moyen des besoins en énergie et principaux nutriments par tête. Par contre, *dans un sens économique*, le déficit alimentaire prend en compte la balance commerciale des échanges alimentaires ou la proportion des importations alimentaires dans le total des importations.

Dans les pays qui nous préoccupent, le déficit alimentaire se constate sous ses aspects *nutritionnels et économiques* : la lutte contre le déficit alimentaire sous sa double forme devient un impératif, malgré les contradictions partielles qui peuvent exister entre ces deux formes : la résorption du déficit nutritionnel moyen passe par l'accroissement du disponible national, ce disponible étant lié aux importations, elles-mêmes créatrices de déficit économique. La possibilité de dépasser cette contradiction réside en l'accroissement de la production nationale, d'où la recherche de *l'autosuffisance*.

L'appréhension quantitative de la situation alimentaire d'un pays peut être menée grâce notamment à l'analyse de l'évolution du *bilan alimentaire* de ce pays dans le temps.

POURQUOI CE CONCEPT EST-IL SI UTILISÉ À L'HEURE ACTUELLE ?

La situation actuelle est largement redevable au choix de développement des années 50 à 60 ; à l'époque, tant dans les pays à économie de marché qu'à économie centralement planifiée, le développement du secteur industriel avait été partout considéré comme une priorité ; pour les pays nouvellement indépendants, l'émergence d'une base industrielle semblait la condition d'une fin réelle du « pacte colonial ». Souvent, l'agriculture constituait le secteur de prélèvement qui financerait la croissance à travers les investissements industriels. Or les résultats globaux sont en général décevants. En dehors d'un environnement technologique adéquat, les unités industrielles ont montré une productivité plus faible que prévu : les questions d'approvisionnement, de maintenance, de commercialisation, de formation de la main-d'œuvre et de l'encadrement, ou de recherche de débouchés, n'étaient pas suffisamment maîtrisées, ce qui fait que les gains n'ont pas atteint les niveaux attendus. Par contre, le développement des concentrations humaines inhérentes à la croissance industrielle à sa gestion (y compris l'administration et la para-administration), jointe aux faibles revenus de l'activité agricole (qui finance l'industrialisation) a encouragé l'exode rural et alimenté des processus d'urbanisation radicale. L'exode rural, vidant de manière saisonnière ou sur une période longue, la campagne de ses éléments les plus jeunes, les plus dynamiques et les plus actifs, laisse une agriculture où la force de travail croît moins vite que la population rurale et, bien évidemment moins vite que la population urbaine. Non seulement chaque unité de force de travail *doit nourrir un nombre de bouches plus élevé* d'année en année, mais encore *la force de travail est désorganisée* par l'exode, de plus en plus de travail étant accompli par des vieux, des enfants et des femmes.

La course entre l'accroissement de la production des subsistances et du nombre de bouches à nourrir est actuellement perdu en Afrique pour

ces dernières. Doit-on reconnaître la justesse du pessimisme de Malthus quand il écrivait « quand un convive arrive au banquet de la vie et qu'il n'y a pas de couvert mis pour lui, il ne lui reste plus qu'à repartir » ? Dans l'immédiat, les importations et l'aide alimentaire ont paré au plus pressé, mais il y a des raisons sérieuses d'espérer car, potentiellement, des ressources existent, tant au plan de la nature que des techniques et, de toutes manières, des progrès ont été constatés sur 10 ans. La mise en œuvre peut aller plus vite, à condition que la politique de développement soit revue. La question alimentaire, en prenant une urgence évidente, oblige à considérer le développement du système agro-alimentaire national ou régional comme une priorité en Afrique.

LA SITUATION PRESENTE

Le continent africain au sud du Sahara possède des grandes caractéristiques qui marquent d'une manière assez semblable tous les pays qui le composent :

— Ce sont des pays pauvres : le revenu par habitant est très bas. Parmi la trentaine de pays recensés comme les plus pauvres par les Nations-Unies, une vingtaine sont africains. Les pays pétroliers et minéraliers sortent, malgré les devises fournies par les exportations, des pays aux ressources limitées.

— Ce sont des pays endettés : la nécessité de bâtir un secteur productif moderne et les infrastructures (routes, poste, aménagements urbains) qui l'accompagnent, a amené les pays à emprunter pour financer leurs investissements. Pour des raisons internes (moindre productivité, gestion défectueuse, coûts élevés réduisant la demande, etc.) et externes (crise économique mondiale, détérioration des termes de l'échange, taux d'intérêt élevés, etc.), les résultats des investissements n'ont pas atteint les niveaux escomptés et le service de la dette consomme une part croissante des entrées de devises. Dans plusieurs pays, le FMI a dû intervenir fortement par l'intermédiaire de politiques de restructuration.

— Ce sont des pays où tout le *potentiel humain, naturel et technique n'est pas utilisé à plein* ; souvent il ne peut être développé par manque d'investissement, conséquence des deux premières caractéristiques (pauvreté et endettement). Le chômage complet ou partiel, ouvert ou déguisé, frappe une partie importante de la population active ; le secteur informel, nécessaire à l'équilibre de l'économie et de la société utilise, certes, peu de capital mais se caractérise par une faible productivité. La formation et l'éducation de la force de travail est insuffisante ou inadéquate : le manque de cadres et d'entrepreneurs va de pair avec le

chômage des jeunes diplômés. Le faible niveau technique de l'environnement humain se traduit par des difficultés de maintenance et gêne la mise en œuvre de technologies pourtant bien maîtrisées en elles-mêmes, mais non dans leur liaison avec le reste du système productif (rupture d'approvisionnements). Les ressources naturelles, pour des raisons d'enclavement, d'isolement ou de situation sanitaire, restent sous-exploitées ou sous-productives. Les terres arables demeurent incultes ou même se dégradent sous l'effet de l'érosion. Les ressources en eau, insuffisamment contrôlées et utilisées, existent à côté de productions, de terres ou d'usines qui en sont démunies. La faible capacité à développer des techniques appropriées en complément des techniques importées marque aussi la lenteur des processus d'évolution.

Cependant, dans toutes les populations, le désir de développement existe et se manifeste par une aspiration à une meilleure consommation représentée par des revenus, puis des biens et des services permettant de vivre dans des conditions moins dures que celles qu'elles connaissent pour la plupart. Se pose alors (et ceci dans n'importe quel type de système social) la question incontournable d'une accumulation de capital à réaliser pour investir, s'équiper et accroître la production, en mobilisant les marges de progrès contenues dans les ressources inemployées ou mal utilisées.

On comprend donc parfaitement l'attitude des gouvernements qui recherchent des capitaux et qui souhaitent vendre sur le marché international le plus possible pour garantir les sommes empruntées tout en restreignant le plus possible les achats de biens de consommation pour réserver l'utilisation des devises surtout à l'achat de biens d'équipement ou de biens de consommation parfois insubstituables (produits pétroliers). Dans la mesure où le pays peut produire pour consommer en mobilisant des facteurs de production sous-employés, il le fera préférentiellement. Or, bien souvent, les productions alimentaires peuvent être poussées. Il s'agit donc de vendre plutôt pour s'équiper que pour consommer ; la problématique de l'autosuffisance alimentaire n'a donc rien à voir avec une problématique d'autarcie, mais elle recoupe les problématiques d'allocation de ressources devant favoriser à long terme la production et l'échange, en garantissant la sécurité de la nation.

Il ne faut donc pas s'étonner si, dans la situation présente, la problématique de l'autosuffisance alimentaire est bien accueillie en Afrique, par des nations aux options socio-politiques différentes. En fait, l'autosuffisance alimentaire ne se rattache pas à un dogme, une doctrine ou une théorie économique ; elle constitue un élément de politique économique répondant à certaines contingences de situations bien identifiées dans l'espace et dans le temps.

LES APPROVISIONNEMENTS EXTERIEURS

Même en supposant qu'un pays ait une balance commerciale

équilibrée ainsi qu'un taux de Formation Brute de Capital Fixe satisfaisant (autour de 20 % du PIB), et qu'il puisse donc s'adresser à l'extérieur pour ses approvisionnements en denrées alimentaires sans compromettre sa capacité de développement, il s'expose ce faisant à quelques avatars :

— Tout d'abord, les prix fluctuent fortement sur le marché international. En effet, le marché international, surtout en céréales, est approvisionné par les surplus des pays industrialisés en majorité. Or, ces pays subventionnent leur agriculture de façon variable ; donc, en fonction des régulations internes de la production agricole des pays riches, le marché mondial sera fourni différemment, dans des conditions diverses, créant des fluctuations importantes de prix (ex : le programme PIK des Etats-Unis).

— Le faible poids de l'Afrique en tant qu'importateur ne permet pas au continent, quoique sa demande générale soit croissante, de négocier une stabilisation du marché mondial ; les pays africains ne peuvent que s'aligner sur le marché mondial et ses conditions.

— Le marché mondial n'est pas une fiction dépourvue d'ancrage politique : l'« arme alimentaire », même par son rôle dissuasif, existe. Les rapports de force et les enjeux de géopolitique comportent des risques d'embargo et de blocus.

— Enfin, surtout s'agissant des relations entre pays développés et pays pauvres du Tiers-Monde, nous savons que de nombreuses transactions sur les produits alimentaires se font en termes concessionnaires, c'est-à-dire en dehors des conditions du marché, par divers moyens : crédits d'achat à des conditions très favorables, attribution d'une aide alimentaire gratuite liée à la transaction, prix de faveur, etc. Les marchés en termes concessionnaires ne peuvent pas être assimilés simplement à des pratiques de « dumping » grâce auxquelles on brade des surplus encombrants. Directement ou indirectement, les termes concessionnaires sont liés à des négociations politiques et revêtent donc un aspect stratégique de géopolitique. D'où leur ambiguïté.

AUTOSUFFISANCE ALIMENTAIRE ET CHOIX DE DEVELOPPEMENT

La recherche de l'autosuffisance alimentaire constituant un élément de politique agricole et économique, il est évident qu'elle influence la voie de développement choisie. Schématiquement, on peut présenter les deux voies principales comme étant celles de l'autocentrage et de l'ouverture au marché mondial ; la première visant à la satisfaction des besoins nationaux en priorité sur une base nationale, s'appuie sur une politique d'importation sélective, pouvant s'apparenter au protectionnisme offensif de List ou Carey, la seconde jouant sur les avantages

comparatifs, reprend la ligne théorique de Ricardo. Les situations caricaturales de ces deux options sont l'autarcie et la « porte ouverte ».

Dans l'économie ouverte sur le marché mondial, on recherche les productions qui fournissent le revenu le plus élevé avec lequel on achètera ce dont on a besoin au meilleur prix sur le marché mondial ; cette perspective est, a priori, assez séduisante quand les parties en présence ont un pouvoir de négociation comparable et une capacité d'adaptation structurelle comparable, ce qui n'est pas le cas. Il en résulte les effets bien connus d'extraversion économique et de division internationale du travail où jouent à plein dans le temps les différentiels de productivité. Souvent, les processus de concentration rentière sont accélérés dans les pays en développement, liés aux points de passage obligés du commerce extérieur.

Si au contraire, on recherche à satisfaire les besoins essentiels de la population, le marché intérieur reçoit une priorité dans son organisation ; les interventions publiques orientent les productions et les investissements par des politiques de prix relativement autonomes par rapport au commerce mondial. Le développement auto-centré relève d'une telle démarche, généralisée à la plupart des activités socio-économiques. Mais, dans la mesure où les pays en voie de développement dépendent de l'extérieur pour leurs investissements, ils peuvent ne pas avoir les moyens de leur politique et l'autocentrage risque de rester une « économie sur le papier », avec tous les risques que cela comporte (biais bureaucratique et double secteur).

Les options africaines ont été clairement exprimées dans la Déclaration de Monrovia (1979) et dans le Plan d'Action de Lagos (1980). Les chefs d'Etat ont reconnu « la nécessité de prendre d'urgence des mesures visant à réaliser l'objectif d'un développement et d'une rapide croissance économique autosuffisante et autocentrée », tout en assurant la promotion de l'intégration des économies africaines « en vue d'accroître l'autodépendance et favoriser un développement endogène et auto-entretenu ». Dans le domaine particulier de l'alimentation, il fallait chercher « à atteindre l'autosuffisance alimentaire, en ce qui concerne la production et les approvisionnements ». Cependant, il est entendu que cette autosuffisance collective repose sur la coopération à l'échelle du continent.

Afin d'améliorer la situation alimentaire en Afrique, la condition préalable fondamentale est la démonstration d'une forte volonté politique afin d'orienter un volume beaucoup plus important de ressources vers l'agriculture, de mener à bien une réorientation essentielle des systèmes sociaux, de mettre en œuvre des politiques qui inciteront les petits exploitants et les membres des coopératives agricoles à atteindre des niveaux plus élevés de productivité et de mettre en place des mécanismes efficaces pour la formulation des programmes requis et pour leur extension.

Le développement de l'agriculture ne devrait pas néanmoins être considéré en isolement mais plutôt intégré au processus de développe-

ment économique et social mettant un accent particulier, pour ce dernier aspect, sur le problème de l'amélioration des conditions de vie dans le milieu rural.

Au cours de la période 1980-1985, les objectifs devraient être d'obtenir une amélioration immédiate de la situation alimentaire et d'établir une base afin de parvenir à l'autosuffisance en ce qui concerne les céréales et les produits de l'élevage et de la pêche. Des mesures prioritaires devraient être prises afin d'obtenir une réduction substantielle des pertes de produits alimentaires, de parvenir à un degré nettement plus élevé de sécurité alimentaire et d'assurer un accroissement important soutenu de la production alimentaire, surtout en ce qui concerne les céréales tropicales. Une attention particulière devrait être accordée à la diversification de la production agricole. L'adoption de mesures urgentes est recommandée dans chacun de ces domaines.

Cette prise de position très nette pour le développement endogène et l'autosuffisance alimentaire ne pouvait pas être ignorée des tenants du libéralisme. Ne pouvant heurter de front des déclarations d'une aussi grande force politique, les libéralistes ont donné une interprétation nouvelle de la notion d'autosuffisance alimentaire pour « dévier » l'impact qu'elle pourrait avoir sur le dogme du libre-échange.

Ainsi, l'autosuffisance alimentaire se rechercherait à travers la neutralité de la balance commerciale agro-alimentaire : « Les devises gagnées en vendant des produits agro-alimentaires doivent servir à l'achat de produits alimentaires sur le marché mondial ». Il est clair que cette argumentation est dénuée de tout fondement économique et financier. En effet, la part des exportations agro-alimentaires peut dépasser 90 % dans certains pays qui sont déjà autosuffisants, alors que d'autres pays très dépendants n'ont pas d'exportations agricoles substantielles (pays minéraliers et pétroliers). Ensuite, la balance agro-alimentaire n'est qu'une partie de la balance commerciale, elle-même partie de la balance des paiements et les moyens de recettes et de paiements (devises) sont parfaitement fongibles. Enfin, chaque secteur ne poursuit pas une politique de commerce extérieur autonome.

De même que l'affirmation qu'une croissance forte, ouverte sur le monde, soit garante de la satisfaction des besoins essentiels de la population est largement abusive (car elle n'engage en rien sur les conditions de la distribution des fruits de la croissance, qui ne sont même pas obligés de rester dans le pays), de même la théorie de la neutralité de la balance agro-alimentaire ne constitue qu'un rhabillage opportun du dogme libre-échangiste.

AUTOSUFFISANCE ALIMENTAIRE : CULTURES VIVRIERES ET CULTURES DE RENTE

De nombreux agronomes ou économistes ont rendu les cultures de rente (ou d'exportation) responsables du déficit alimentaire ; ils ont eu

une attitude radicale en recommandant leur abandon et leur substitution par des cultures vivrières, afin de mobiliser tous les facteurs de production disponibles pour nourrir la population. Cette attitude est excessive et l'on doit s'efforcer de poser le plus objectivement possible les termes du débat sur les relations entre cultures vivrières et cultures de rente.

On appelle culture de rente les cultures autrefois vendues dans le cadre de la « traite » ; il s'agit donc de cultures commerciales dont le débouché était autrefois l'exportation vers la métropole. Actuellement, les conditions ont changé ; avec l'urbanisation et le développement des secteurs secondaire et tertiaire, le marché intérieur lui-même a pris une telle extension que les cultures commerciales peuvent trouver aussi un débouché intérieur et que des cultures vivrières sont devenues des cultures de rapport, produites pour la vente, se distinguant du simple surplus de l'autosubsistance.

Souvent, de la part de la production vivrière commercialisée dépasse 25 % de la production : on comprend alors que des producteurs cherchent à accroître leur production vivrière pour le marché (intérieur).

Il est possible que les cultures vivrières et les cultures de rente se concurrencent au niveau de l'utilisation des facteurs de production. Le degré de concurrence varie avec les facteurs. Ainsi, pour la terre, la concurrence est faible : les surfaces en cultures de rente destinées à l'exportation sont souvent inférieures à 10 % de la surface cultivée et elles ont tendance à stagner ou même à régresser. Pour la force de travail, les calendriers cultureux sont rarement complémentaires et la concurrence est directe.

En ce qui concerne les intrants industriels, ainsi que l'encadrement, il est clair que les cultures commerciales bénéficient de la plus grande part, ceci étant rendu possible par le fait que les cultures de rente rapportent un revenu monétaire, l'agriculteur peut emprunter pour payer ses intrants qui lui sont délivrés souvent par le personnel d'encadrement, la récupération de l'emprunt se faisant au moment de la vente de la récolte.

Cet antagonisme exagéré entre cultures de rente et cultures vivrières pourrait être considérablement réduit si l'on envisageait une intensification du système de culture dans son ensemble, la vente des cultures vivrières pouvant assurer aussi un revenu assez régulier.

En intensifiant les productions vivrières, on peut envisager des exportations ; est-ce à dire que l'on aura dépassé le niveau de l'autosuffisance alimentaire ? La réponse doit être mesurée car nous avons vu dans l'histoire de nombreux cas de pays exportant des vivriers alors qu'une large partie de la population restait mal nourrie. Le déficit nutritionnel d'une population n'est pas contrebalancé par un solde de l'import-export agro-alimentaire.

Labonne Michel. (1985)

L'autosuffisance alimentaire en question

In : Bricas N. (ed.), Courade Georges (ed.), Coussy J. (ed.),
Hugon P. (ed.), Muchnik J. (ed.) Nourrir les villes en Afrique
sub-saharienne

Paris : L'Harmattan, 357-366. (Villes et Entreprises). ISBN 2-
85-802-562-X