

Maîtrise de la sécurité alimentaire : le défi de la complexité

La sécurité alimentaire :
c'est aussi l'achat
de produits importés.
Photo : Mary-Anne
Minvielle

ORSTOM

Actualités N°44



Photo: Christophe Moreau / France

La sécurité alimentaire est le premier des enjeux socio-économiques dans les pays en développement : plus de la moitié de leur population se trouve confrontée au risque en matière d'alimentation. Contrairement à l'autosuffisance, qui n'en est qu'une des parties constitutives, la sécurité alimentaire est un fait socio-économique complexe. Elle ne peut être réduite à l'un ou l'autre des domaines qui la composent (production, approvisionnement et consommation), la déterminent (politiques alimentaires, politiques micro - et macro-économiques) ou à l'action de l'un ou l'autre des acteurs qui y opèrent (individus, Etats, organisations nationales et internationales). Depuis 1983, le Grand Programme " Maîtrise de la Sécurité Alimentaire " de l'Orstom aborde cette problématique de manière transversale et pluridisciplinaire, en coopération avec des partenaires nationaux et internationaux, suivant trois axes essentiels :

- *Analyse de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire, car les situations rencontrées dans les pays en voie de développement démontrent la forte liaison existant entre ces deux réalités.*
- *Etudes et évaluation des systèmes d'information et observatoires, car l'analyse et l'amélioration méthodologique des moyens de mieux connaître et gérer la sécurité alimentaire sont essentielles dans une problématique dont le premier terme est celui de " maîtrise ".*
- *Régulations des systèmes alimentaires des pays du Sud en temps de crise, car la connaissance des réactions des acteurs à des stimuli externes, parfois non directement liés à la sécurité alimentaire, est fondamentale pour la détermination de politiques adaptées.*

Rizières dans le Karnataka en Inde : exigeantes en main-d'oeuvre, elles participent doublement à la sécurité alimentaire.

.....

PAUVRETE ET INSECURITE ALIMENTAIRE

Si, comme l'affirment les statistiques, les ressources alimentaires sont globalement suffisantes, sur notre planète, pour satisfaire la demande de l'ensemble des populations, pourquoi la faim existe-t-elle encore de nos jours ? Pourquoi tant de sous-nutrition ? Ces questions sont légitimes et renvoient directement au problème de la pauvreté. Certaines personnes, certaines familles ont un revenu insuffisant pour se procurer la nourriture nécessaire à leur survie. Il y a actuellement environ 1,3 milliard de personnes dans cette situation sur les 5 milliards d'habitants du globe.

QU'EST-CE QUE LA PAUVRETÉ ?

La définition la plus couramment admise de la pauvreté est une insuffisance de revenus empêchant de se procurer les biens et services nécessaires à la couverture des besoins fondamentaux.

Plus précisément, on peut distinguer la pauvreté absolue de la pauvreté relative. La pauvreté est dite absolue quand le revenu est insuffisant pour acheter le panier de biens alimentaires qui permet d'assurer une survie quotidienne. Ainsi pour maintenir le corps humain en état de fonctionner, il faut consommer un minimum de 2 100 calories par jour et par tête (norme de l'Organisation Mondiale de la Santé). Le seuil de pauvreté absolu est alors déterminé par le montant d'argent nécessaire à l'achat des produits fournissant ce minimum calorique. Dans la pratique, la détermination effective de ce seuil pose de nombreux problèmes méthodologiques, ce qui a conduit certains chercheurs du programme "Maîtrise de la Sécurité Alimentaire" à rechercher et proposer des indicateurs tels qu'un salaire minimum en termes réels (nombre de calories obtenues par heure de travail), et non plus monétaires.

On parle de pauvreté relative lorsqu'on se base sur la distribution des revenus pour déterminer le seuil de pauvreté au sein d'une population. On abandonne alors l'idée d'une norme absolue comme la consommation calorique minimale. C'est la comparaison avec l'ensemble des revenus qui permet alors de déterminer le fait d'être pauvre ou non. Par exemple, on considérera comme pauvres tous ceux qui ont un revenu inférieur à

1/3 du revenu moyen, ou tous ceux qui sont parmi les 20% les plus bas dans la hiérarchie des revenus. Cependant, définir la pauvreté par le seul revenu paraît de plus en plus insuffisant pour en exprimer toutes les formes. Pour ces raisons, on tend à mesurer la pauvreté au moyen d'indices synthétiques basés sur la satisfaction des besoins essentiels (cf. l'Indice de Développement Humain du PNUD). Par exemple, on prendra en compte la présence de déséquilibres nutritionnels, le niveau d'alphabétisation, l'état sanitaire, le type d'habitat, etc.

ASSURER LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Par sécurité alimentaire, on entend la possibilité de disposer en permanence d'une alimentation suffisante pour être en bonne santé et mener un vie active. On se place donc du point de vue des individus c'est-à-dire dans une vision micro-économique de l'alimentation. Trois conditions sont essentielles pour permettre à une population de se nourrir :

- que l'offre globale de produits alimentaires, domestiques ou importés, soit suffisante pour répondre à la demande.
- que ces produits soient disponibles et parviennent aux ménages, par le biais d'un système de distribution approprié.

De nombreuses contraintes peuvent rendre cet approvisionnement difficile : isolement des régions de production, manque d'infrastructures routières et de moyens de transport, situations de monopole des commerçants etc.

- que les ménages soient en position d'acquiescer les produits souhaités. Cela impose à la fois que les produits mis sur le marché correspondent aux habitudes alimentaires et que les ménages aient des revenus suffisants pour les acheter.

Quand ces trois conditions ne sont pas remplies simultanément, l'insécurité alimentaire peut s'établir soit de façon chronique, lorsque les ménages ne peuvent de façon permanente acheter ou produire de quoi se nourrir, soit de façon temporaire, comme conséquence d'une baisse de la production agricole, d'une hausse des prix à la consommation, d'une perte de revenu. Les famines sont la pire forme d'insécurité temporaire. Elles peuvent avoir plusieurs origines : guerres, inondations, mauvaises récoltes, etc. Cependant, en général, ce n'est pas la chute de l'offre alimentaire qui est cause de la famine, mais la perte de revenu réel des ménages qui les empêche d'acheter les produits disponibles.

Pauvreté et sécurité alimentaire en Asie

L'Asie, qui a connu la plus vigoureuse croissance de la production alimentaire par habitant, bouscule le schéma qui attribuerait à la seule augmentation de la production vivrière la solution des problèmes alimentaires. En témoigne la situation de pays exportateurs de produits alimentaires - Thaïlande- ou autosuffisants - Inde, Indonésie, Philippines- dans lesquels sous-alimentation et malnutrition, globalement en régression, touchent toujours une partie de la population.

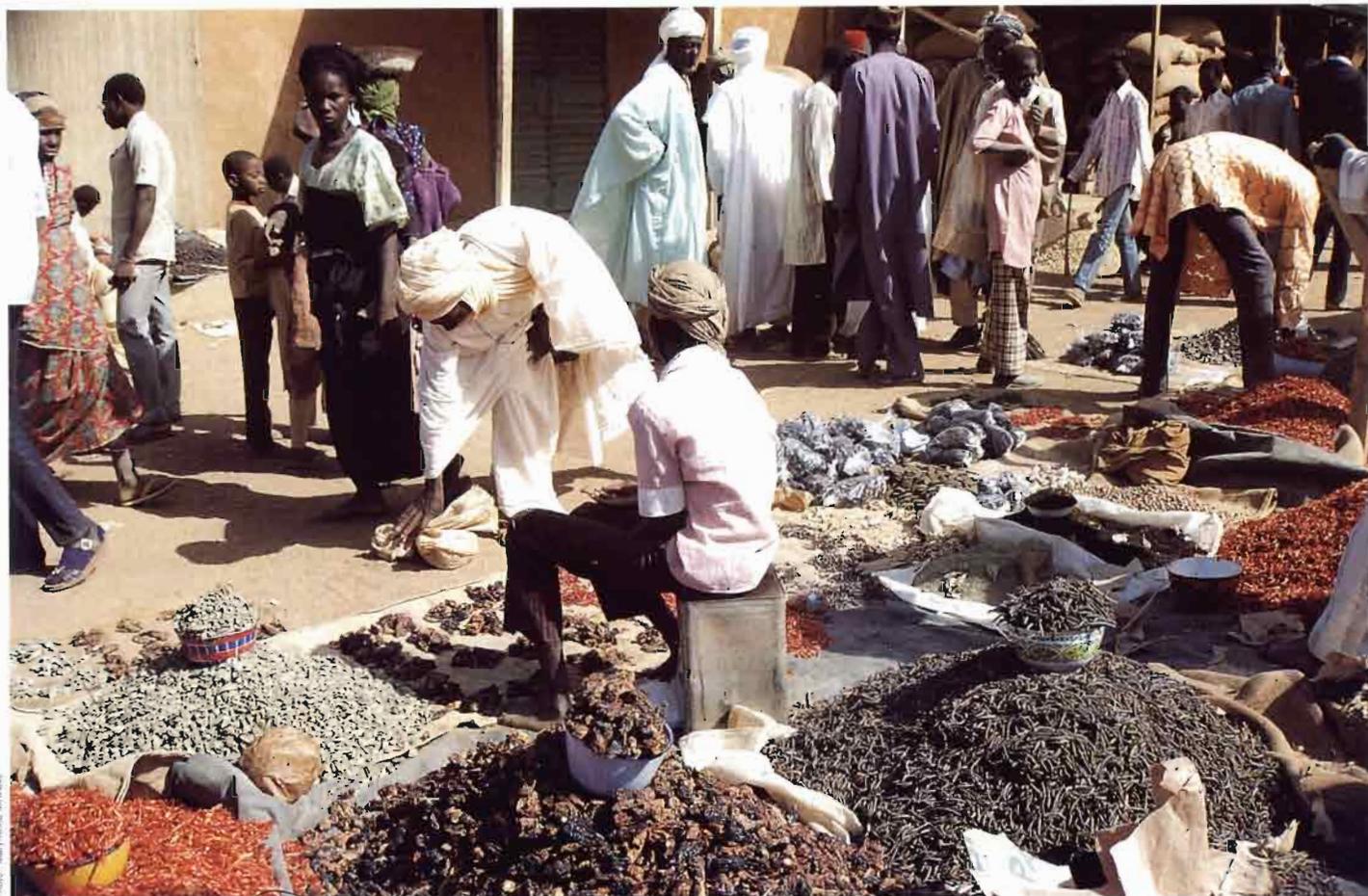
En ce qui concerne les famines, les pouvoirs publics ont fait la preuve ces deux dernières décennies de leur capacité à mieux en contrôler les risques, à l'exception des "famines politiques" des pays en guerre. Le cas de l'Asie illustre l'interrelation des facteurs qui jouent sur la sécurité alimentaire, en particulier l'inégale distribution des revenus et des fruits de la croissance. L'Asie regroupe près de 72% des pauvres de la

planète pour 70 % de la population mondiale. Cet ensemble géographique n'est pas homogène : l'Asie du Sud, du Pakistan au Myanmar (Ex Birmanie), regroupe encore près de la moitié des pauvres du monde pour une population qui représente environ 30% de la population mondiale, alors que l'Est connaît une régression significative de ses niveaux de pauvreté absolus et relatifs. L'insécurité alimentaire demeure un phénomène de masse au sein d'un monde rural dans lequel paysans sans terre, petits exploitants et artisans ne produisent pas suffisamment pour leur autoconsommation et ne disposent pas des revenus leur permettant d'accéder régulièrement au marché. Ils sont confrontés à une vulnérabilité périodique définie, de façon plus complexe que la "soudure", par une conjonction dans le temps d'une multiplicité de risques.

Doryane Kermel-Torres



Rizière en Thaïlande.



La sécurité alimentaire : une offre diversifiée correspondant aux modèles de consommation locaux.

Pour en savoir plus

Ouvrages collectifs du Grand Programme "Maîtrise de la sécurité alimentaire"

Le fait alimentaire : débats et perspectives - 1992 - Calvo E., Courade G. (éds) Revue Tiers-Monde, XXXIII : 725-871.

La sécurité alimentaire à l'heure du néo-libéralisme - 1991 - Courade G., Peltre-Wurtz J. (éds), Cah. Orstom, sér. Sci. Hum. 27, n°1-2, 3-292.

Economie alimentaire : la purge libérale - 1990 - Contamin B., Courade G. (éds.), Politique Africaine, 37: 3-82.

Nourrir les villes en Afrique au Sud du Sahara - 1988 - ALTER-SIAL, CERED, MSA, Paris, L'Harmattan, 421p.

Terres, comptoirs et silos : des systèmes de production aux politiques alimentaires - 1987 - Kermel-Torres D., Roca P.J. (éds.) Ceget, MSA, Paris, Orstom, 263p.

Pauvreté et sécurité alimentaire Roch (J.) - 1993 - "La faim, un fléau social" - La Lettre de l'UNICEF, n° 29, mars 1993.

Kermel-Torres (D.) - 1992 - "La faim dans le monde" - in Encyclopédie de Géographie. Economica. Paris. p. 779-785.

Peltre-Wurtz (J.) - 1989 - Comida y pobreza. El testimonio de doze familias pobres de Quito - Orstom, Quito, 363 p.

Kermel-Torres (D.) - 1989 - "Sécurité, auto-suffisance, autonomie : la stratégie alimentaire de l'Inde" - Economie rurale 190 : 27-31.

Franqueville (A.), Laure (J.) - 1988 - "Malnutrition et politiques agro-alimentaires en Bolivie". Cah. Orstom Sci. Hum. 24 - 2 : 199-211. Paris

Laure (J.) - 1987 - Les paysans et la crise - INAN/Orstom. La Paz, 320 p.

Systèmes d'information

Minvielle (J.-P.) - 1994 - "Le QUOI et le COMMENT de l'information pour la gestion des politiques alimentaires en Afrique" - Canadian Journal of African Studies/Revue Canadienne d'Etudes Africaines 28-2.

Minvielle (J.-P.) - 1993 - "L'information sur les prix en Afrique de l'ouest" - STATECO 74 : 5 - 24.

Minvielle (J.-P.) - 1990 - Problématique régionale et harmonisation des systèmes d'information sur les marchés.

Le système EMA : vers des centrales d'information nationales et régionales - Communication au colloque CILSS/Club du Sahel sur les "Systèmes d'information sur les marchés céréaliers : mise en oeuvre et impact sur les politiques céréalières" - Avril 1990 - Bamako.

Régulations des systèmes alimentaires: Chaléard (J.-L.), 1994 - " Temps

des villes, temps des vivres : l'essor du vivrier marchand en Côte d'Ivoire". Thèse de Doctorat d'Etat en Géographie. Paris X Nanterre, 1045 p.

Courade (G.) sous la direction de, 1994 - Le village camerounais à l'heure de l'ajustement, Paris, Karthala, 410 p.

Courade (G.), Peltre-Wurtz (J.), 1991 - "La sécurité alimentaire à l'heure du néo-libéralisme". Cah. Orstom, sér. Sci. Hum. 27 (1-2) : 3-13.

Courade (G.), 1990 - "Peut-il y avoir des politiques d'autosuffisance alimentaire?", Politique Africaine, 39 ("L'Afrique Autrement"): 79-97.

Courade (G.), 1989 - "Le risque d'insécurité alimentaire : de l'imprudence écologique au démantèlement de l'Etat-providence." In Eldin et Milleville (éds.) : Le risque en Agriculture, Paris, Orstom: 575-597.

Pauvreté et sécurité alimentaire en Amérique latine

En Amérique latine, la mesure de la pauvreté est normalisée et le coût du panier alimentaire nécessaire à la survie familiale fait partie des statistiques régionales, urbaines et rurales de la plupart des pays. Cette norme est l'un des outils qui permettent de classer et comparer, mais elle n'aborde pas le contenu social de la pauvreté et laisse le champ libre aux études régionales. En Amérique centrale, un indice simple des possibilités d'accès à l'alimentation est utilisé par le programme "Maîtrise de la sécurité alimentaire" : le pouvoir d'achat en termes réels du salaire minimum. Les prix des biens alimentaires ou des différents types de calories y sont exprimés en temps de travail payé au salaire minimum. En éliminant les aspects monétaires, cet indicateur facilite les comparaisons entre pays. En Amérique andine, les recherches sur la consommation alimentaire en milieu rural et urbain révèlent la relation directe qui existe entre carences nutritionnelles, dénutrition infantile et pauvreté tant économique que sociale, cette dernière étant, en particulier, mesurée par le niveau de la scolarisation.

Une des préoccupations des chercheurs est d'identifier les réalités sociales qui se cachent derrière ces normes budgétaires et nutritionnelles de la pauvreté. La précarité est le concept dominant qui apparaît au long d'enquêtes qualitatives, montrant une réalité quotidienne différente des normes généralement admises : les paniers alimentaires familiaux s'avèrent plus réduits et les dépenses liées à l'endettement plus élevées. L'existence de revenus faibles et diffus, dépensés dans l'urgence sans conscience d'avoir été gagnés, est l'une des caractéristiques les plus préoccupantes de ces situations extrêmes : un salaire fixe, même misérable, permet de gérer vie matérielle et sociale, alors que des revenus rares et imprévisibles empêchent tout projet, si limité soit-il. La pauvreté recouvre alors deux réalités bien différentes : passer de la précarité à la régularité permet de prévoir, de mieux maîtriser. Ce passage est essentiel. Aux experts de ne pas l'occulter !

Jacqueline Peltre-Wurtz
André Franqueville

ELABORER UNE STRATÉGIE ALIMENTAIRE

Les stratégies alimentaires ont pour but de lutter contre ces états d'insécurité permanente ou temporaire, en veillant à assurer des disponibilités suffisantes en produits alimentaires et un accès à ces produits pour toutes les catégories de populations. Il s'agit là plus d'une vision macro-économique de l'alimentation. Comme ce sont les pauvres qui souffrent le plus de l'insécurité alimentaire, il est clair qu'il y a convergence entre la lutte contre la pauvreté et la recherche de la sécurité alimentaire. Ainsi les stratégies alimentaires s'intègrent-elles dans une stratégie globale de lutte contre la pauvreté.

Ces stratégies visent à assurer un équilibre entre l'offre et la demande de produits alimentaires dans le long terme. Elles peuvent être intégrées au sein de programmes d'ajustement structurel* pour tenter de corriger l'effet de ceux-ci sur l'alimentation des ménages les plus pauvres.

On agit sur l'offre en augmentant la production par l'amélioration de l'efficacité domestique et de la compétitivité internationale du système agricole. On cherche à augmenter la productivité en agissant sur les facteurs de production (par exemple, en favorisant la mécanisation et l'utilisation d'intrants chimiques) ou sur les motivations des producteurs (par exemple, en augmentant les prix à la production, ou l'accès au

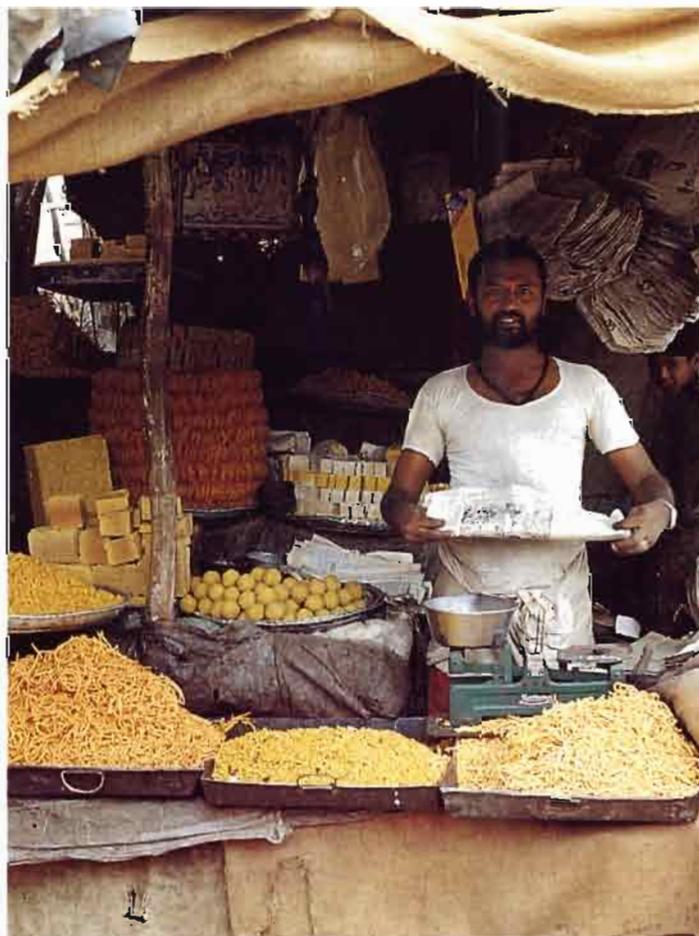
crédit). On favorise les importations de substitution par la production domestique. On s'appuie alors sur les lois du marché en établissant la vérité des prix tout en favorisant l'initiative privée.

On agit sur la demande en baissant les prix à la consommation de certains produits ou en augmentant les revenus. Les mesures d'ajustement ont un effet sur la demande de produits alimentaires des ménages. Ces derniers voient en effet leur revenu diminuer en fonction des politiques budgétaires (hausse des impôts et taxes, suppression des subventions), des hausses des prix des produits alimentaires, et des changements ou pertes d'emploi qui peuvent survenir. Ils peuvent, en conséquence, être amenés à modifier leurs habitudes en réduisant la consommation de certains produits ou en effectuant des substitutions. L'aide alimentaire extérieure est un élément important de ces stratégies. Cependant, si elle permet à court terme de pallier une pénurie d'offre de produits et de répondre à la demande, elle peut entraîner à moyen terme des effets pervers, susceptibles de compromettre les équilibres.

Il convient, enfin, de noter que de nombreuses mesures, mises en place dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, ont des effets indirects, tant sur l'offre de produits alimentaires que sur leur demande. C'est le cas des dévaluations monétaires, des réformes de la fiscalité ou des restrictions du crédit, dont les effets sur la sécurité alimentaire, pas toujours faciles à évaluer, sont généralement considérés comme négatifs.

Jean-Luc Dubois

Vendeur de céréales et d'épices en Inde : la sécurité alimentaire, c'est aussi être en mesure d'utiliser les épices traditionnelles pour cuisiner.





Disposer de produits alimentaires, c'est bien, mais encore faut-il s'armer de patience avant de se mettre à table. Pilage du pitimi (mil) en Haïti.

.....

SYSTEMES D'INFORMATION ET OBSERVATOIRES

L'ALIMENTATION, UN FAIT SOCIO-ÉCONOMIQUE GLOBAL...

Durant la décennie 80 d'importants changements sont intervenus dans le traitement de la question alimentaire. Sur le plan analytique, le plus fondamental a été, dès la fin des années 70, le passage du concept d'autosuffisance à celui de sécurité alimentaire. Définie par la FAO comme étant la "garantie pour tous et à tout moment d'un accès aussi bien physique qu'économique à l'alimentation de base nécessaire", celle

nouvelle approche allait dorénavant au-delà de la seule prise en considération des secteurs productifs agricoles nationaux. En intégrant dans les déterminants de la sécurité alimentaire, les paramètres de l'environnement général (marchés nationaux et internationaux, caractéristiques de la demande, solvabilité des consommateurs, niveaux de revenus), elle révélait une nouvelle vision du monde et de nouvelles perspectives d'action, cohérentes avec le contexte général de libéralisation des économies. Cette évolution s'accordait, sur le plan politique, au déploiement de l'option

libérale généralisée, avec la mise en oeuvre des Programmes d'Ajustement Structurel. L'option interventionniste pour sa part, formalisée dans le concept de Stratégies Alimentaires, qui faisait appel aux interventions publiques, ne devait pas survivre aux désengagements des Etats.

... QUI NÉCESSITE UNE INFORMATION COMPLEXE

Dans ce contexte, tant du point de vue analytique que politico-économique, l'information devenait indispensable

pour la prévention des crises, la compréhension de l'économie alimentaire et, plus généralement, l'analyse et la gestion de la sécurité alimentaire. Cette vision élargie du problème imposait la conception et la réalisation de nouveaux instruments d'information, systématiques et permanents, caractérisés par une grande diversité d'objectifs, de méthodes et de dénominations, correspondant aux différents champs de la maîtrise de la sécurité alimentaire.

Cette maîtrise s'exerce à différents niveaux, allant des interventions spécifiques et ponctuelles de gestion des crises alimentaires localisées dans le temps et l'espace (FAO, PAM) aux politiques macro-économiques de la Banque Mondiale en passant par les actions intermédiaires de recherche d'équilibres régionaux (France, ACDI, CEE).

Ce contexte justifiait l'ouverture par le Grand Programme d'un axe de recherche sur les systèmes d'information et les observatoires pour la maîtrise de la sécurité alimentaire.

Cet axe aborde les systèmes d'information suivant les deux grandes catégories que sont d'une part la gestion des urgences (crises alimentaires et famines), d'autre part la gestion du moyen terme.

LES CRISES ALIMENTAIRES : LE COUPLE PRÉDICTION/PRÉVENTION

Depuis le milieu des années 80, avec la mise en oeuvre des Systèmes d'Alerte Précoce, des progrès très importants ont été accomplis dans la prédiction des crises alimentaires. Ces SAP ont fait l'objet de recherches poussées, menées dans des directions diverses (indicateurs nutritionnels, économiques, agricoles, utilisés seuls ou combinés), ainsi que de réalisations convaincantes sur le terrain. Cependant ces indiscutables avancées de la prédiction n'ont pas été accompagnées de progrès identiques en matière de prévention, ce qui a conduit certains chercheurs à lier leurs recherches méthodologiques sur les systèmes d'information à celles sur leur adéquation aux systèmes de décision qu'ils sont censés alimenter.

Un des aspects du problème réside dans le fait que, dans ce domaine de la gestion des crises, les processus de décision nécessitent une information réunissant deux qualités difficilement conciliables : rapidité et précision. Les systèmes d'alerte les plus sensibles reposent sur des appréciations qualitatives des indicateurs de carence : suivi nutritionnel ou médical des populations, esti-

mations des disponibles alimentaires, etc. Dans ce domaine délicat, tant pour les agences internationales que pour les gouvernements nationaux, manque alors l'objectivité accordée aux évaluations quantitatives : l'information n'est pas neutre, elle est toujours soupçonnée d'être manipulée. On peut par ailleurs estimer que, au delà de la simple alerte, les SAP devraient également formuler des propositions de réponse aux crises décelées : quels produits, en quelles quantités, à livrer où et quand ? Face à cela, les messages simples et intelligibles proposés par les systèmes quantitatifs apparaissent, a priori, plus objectifs et plus facilement utilisables par les décideurs : un bilan alimentaire mettant en relation production, population et normes de consommation, devrait fournir immédiatement une réponse chiffrée de l'éventuel déficit à combler. En fait, ces indicateurs ne peuvent être calculés qu'avec un retard leur enlevant une grande partie de leur utilité.

De plus, leur précision est généralement insuffisante pour une utilisation statistiquement pertinente : les intervalles de confiance sont souvent tellement importants que, dans certains cas, ils ne permettraient même pas de différencier avec certitude un déficit d'un excédent.

Glossaire

Ajustement structurel : politique économique libérale mise en oeuvre par les Etats sous la pression des créanciers internationaux pour rétablir les grands équilibres (recettes/dépenses, exportations/importations, service de la dette/recettes) et comportant restrictions budgétaires, retrait de l'Etat et relance économique.

Protection sociale : système de couverture des risques individuels (famille, maladie, retraite) et sociaux (chômage, pauvreté) utilisant une panoplie de mécanismes de transferts, de compensations ou de prise en charge reposant sur l'assurance, l'assistance, la prévoyance et la solidarité. Si le système européen repose sur l'Etat (Etat-providence), il

dépend en Afrique, de la famille de moins en moins large (famille-providence).

Marché : dans le discours libéral, le **Marché** (avec un grand M) est supposé par le simple jeu de l'offre (production) et de la demande (besoins solvables à satisfaire) permettre la satisfaction des besoins alimentaires de chacun. L'ensemble des ménages et intervenants sont supposés ne suivre que leur intérêt et réagir mécaniquement aux prix dans un système concurrentiel si bien que les interventions étatiques sont perçues comme des "distorsions". Les "imperfections" toutefois de ce marché abstrait sont si nombreuses dans le domaine alimentaire (information insuffisante, concurrence tronquée,

etc.) que sa mise en oeuvre ne produit que rarement les effets qu'en décrit la théorie.

Dé-régulation : arrêt des interventions de l'Etat et rétablissement du marché par élimination des distorsions de toutes natures comme les subventions aux aliments consommés par les plus défavorisés.

"Main invisible" : Notion classique définissant le principe de l'économie libérale pure où la loi de l'offre et de la demande régule le marché des biens et des revenus sans intervention d'aucune autorité. Cette notion - ou ce postulat - s'oppose au principe d'une économie planifiée ou d'une économie libérale keynésienne où l'état stimule le marché pour des actions à caractère social.



Quito - Equateur
Mercedes nettoie une marmite près du tuyau d'arrivée d'eau. Derrière elle, un sac contenant des bouteilles plastiques ramassées dans les poubelles et les décharges à vendre à des ramasseurs spécialisés.



Photo: Dorylene Kaufman / Fotomeca



Photo: Jacqueline Poirier / WFP

LA NÉCESSITÉ D'UN EFFORT POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL POUR LA RÉALISATION DE SYSTÈMES D'INFORMATION INTÉGRÉS

On constate, à de très rares exceptions près, qu'il manque aux divers systèmes d'information mis en oeuvre la coordination nécessaire avec les systèmes de décision : les choix des données à récolter et des informations à produire, en d'autres termes de l'offre d'information, sont généralement effectués de manière unilatérale à partir d'une demande supposée. Dans ce contexte de carence de dialogue, il est peu étonnant qu'offre et demande d'information ne se rencontrent pas toujours. Comme l'ont bien montré les travaux menés au Bénin en 1991, cette déconnexion entre systèmes d'information et systèmes de décision ne peut conduire à la constitution des systèmes de gestion efficaces. Parallèlement, sur le plan institutionnel, la multiplication non coordonnée des intervenants dans la création d'information s'avère extrêmement coûteuse, en temps et en argent : l'absence de mise en commun des acquis méthodologiques, la diffusion réelle faible, voire inexistante, des résultats obtenus, la mauvaise identification des problématiques et des objectifs, conduisent trop souvent à la mise en oeuvre de nouvelles enquêtes pour chaque question spécifique.

Il est désormais admis que la maîtrise de la sécurité alimentaire, en Afrique de l'Ouest en particulier, doit être envisagée au niveau régional (ensembles de plusieurs pays). A l'heure actuelle, lorsque le politique interpelle les Systèmes d'Information sur les Marchés, on se rend compte que ceux-ci, par la diversité des approches nationales, de leurs méthodologies et de leurs problématiques, ne permettent pas les agrégations nécessaires à l'analyse d'ensembles plurinationaux. Plus ou moins bien armés pour les études des marchés nationaux, ils apparaissent démunis face à l'étude du marché régional et international. En s'appuyant sur les acquis de la dernière décennie, il devient désormais urgent de repenser ces systèmes d'informations et leurs complémentarités face à une problématique de la maîtrise de la sécurité alimentaire qui implique non seulement l'amélioration des connaissances, mais également l'amélioration des moyens d'action.

Jean-Paul Minvielle

LA MAÎTRISE DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE : LE DÉFI DE LA COMPLEXITÉ

La multiplication des sources d'information a amené un accroissement considérable du volume d'information créé, mais aussi, en conséquence immédiate, une double interrogation. Tout d'abord, sur la pertinence et l'utilité réelle de telles masses de données hétérogènes et la possibilité de les articuler dans des schémas d'analyse appropriés. Ensuite sur la nécessité de coordonner ces multiples initiatives pour en optimiser les résultats. Les analystes de l'économie alimentaire sont ainsi confrontés à divers problèmes.

Au niveau de la création d'information elle-même, il s'avère que des résultats contradictoires obtenus sur des variables apparemment semblables (prix ou évaluations de production par exemple), par des définitions divergentes des catégories économiques étudiées ou par des impossibilités méthodologiques de com-

paraison des données entre elles, au lieu d'améliorer l'intelligibilité des phénomènes étudiés peuvent avoir des effets contraires. Au niveau scientifique, la polymorphie de l'objet étudié rend nécessaire la mise en oeuvre d'approches allant de l'anthropologie des réseaux marchands aux études statistiques de prix, en passant par la socio-économie des filières de commercialisation. Il en découle d'évidentes complexités analytiques jusqu'à ce jour mal maîtrisées : si dans les systèmes existants la création d'information de base ne pose pas de difficultés majeures, les plus importantes carences se manifestent au niveau de l'analyse des données et de leur structuration en informations synthétiques pour l'aide à la gestion et la décision. Au niveau méthodologique enfin, on se trouve confronté aux difficultés de l'harmonisation des concepts et des méthodes et de l'emboîtement des échelles entre les différents niveaux locaux, nationaux et internatio-

Céréales et unités de mesure sur un marché haïtien : à chaque céréale correspond une unité de mesure propre.

**Quito - Equateur
Ramassage des cartons et des plastiques sur une décharge (Navidad, Alicia, Luz et au premier plan Ramon, un petit trisomique).**

Les systèmes d'information pour la sécurité alimentaire

Bien que les frontières ne soient pas toujours clairement définies entre les différents types, les systèmes d'information intéressant la sécurité alimentaire peuvent être regroupés en quatre grandes catégories. Les trois premières concernent les systèmes créant de l'information primaire, la quatrième ceux centralisant et traitant des données issues de différentes sources primaires.

- les Systèmes d'Alerte Précoce (SAP) ont pour fonction la gestion des crises alimentaires. Ils créent de l'information conjoncturelle à très court terme (disponibilités alimentaires immédiates, état nutritionnel des populations). Leur efficacité dépend essentiellement de leur rapidité de réponse. Ils peuvent être mis en oeuvre sous des modalités très diverses, par exemple par des institutions nationales, des coordinations

d'institutions ou des organisations non gouvernementales. Il en résulte une large gamme de méthodologies qui, de l'agronomie à la médecine, allient approches qualitatives et quantitatives. On en trouve des exemples dans la plupart des pays du Sahel.

- les Systèmes d'Information sur les Marchés (SIM) sont focalisés sur trois composantes de la sécurité alimentaire : la disponibilité des produits, leur circulation et leur accessibilité (physique et économique). Ils produisent à la fois de l'information conjoncturelle (prix, quantités échangées) et de l'information structurelle de moyen terme (circuits et filières de commercialisation). En raison de leur ouverture géographique et thématique, ils sont souvent organisés sur une base pluri-institutionnelle.

- les Observatoires s'attachent

à la compréhension générale de l'économie alimentaire et de son évolution à moyen terme. Pour cette raison, la composante recherche y est plus importante que dans les catégories précédentes.

- les Systèmes de Coordination de l'Information (FEWS de l'USAID, SMIAR de la FAO) couvrent des ensembles de plusieurs pays. Ils collectent généralement des données primaires créées par d'autres systèmes ou institutions nationales qu'ils traitent et structurent afin de générer une information normalisée, homogène dans l'espace et dans le temps.

On pourra trouver un exemple d'appui du Grand Programme Maîtrise de la Sécurité Alimentaire à la réalisation d'un système national d'information sur les prix au Bénin dans le numéro 37 d'ORSTOM Actualités. Jean-Paul Minville



Photo : Jacqueline Ferns Wurtz

Quito - Equateur
Natividad préparant son repas dans sa cabane de planches, sa fille Gladys installée sur son dos du matin au soir.

LES REGULATIONS DES SYSTEMES ALIMENTAIRES DES PAYS DU SUD EN TEMPS DE CRISE

Quantitativement, la production agricole excédentaire de quelques pays pourrait nourrir les pays déficitaires et les populations sous-alimentées non solvables. Au sein d'une même famille, chaque membre n'a pas un accès toujours équitable au plat familial, si bien que des carences, des insuffisances ou des cas de malnutrition sont observés. De nombreuses populations rurales ou urbaines sont, dans bien des lieux, dépendantes pour leur alimentation des transferts de revenus, des distributions exceptionnelles ou régulières de vivres et de toutes les formes de solidarités qui se manifestent dans les sociétés. L'insécurité alimentaire se manifeste à diverses échelles (famille, village, région, groupe défavorisé ou physiologiquement vulnérable). Elle constitue la preuve du dysfonctionnement du système alimentaire planétaire, un exemple en est l'approvisionnement rizicole de l'Afrique subsaharienne par l'Asie du Sud-Est.

LA RESPONSABILITÉ DES SOCIÉTÉS ET DU POLITIQUE

De la famille à l'ensemble de la communauté internationale, l'offre et la demande alimentaires ne s'ajustent pas, dans l'espace et dans le temps, par la seule grâce de la "main invisible". De moins en moins de ménages, même dans les zones enclavées des nations pauvres, vivent de leur propre production vivrière (auto-subsistance), et l'on sait que les raisons des grandes disettes et famines actuelles sont rarement naturelles. L'intervention des Etats a été de tous temps nécessaire pour garantir des approvisionnements réguliers et suffisants comme l'ont montré les empires chinois ou romain. Les calamités naturelles sont connues et souvent prévisibles : les systèmes d'alerte précoces (en cours de perfectionnement) permettent de mobiliser des moyens pertinents pour faire face, en complément des techniques de prévention pratiquées souvent par les populations en pareille situation.

FAIRE FACE À L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE

L'abandon de techniques fiables, comme la pratique du stockage familial dans certaines régions africaines pour faire face au déficit céréalier de la période de soudure entre deux récoltes, transfère la charge de la sécurité alimentaire à d'autres instances. Là où les conditions de production sont précaires, la vigilance s'impose donc sur le plan local, national, voire international. Elle fait souvent défaut.

Une aire de battage du riz et du ragi dans le Karnataka, en Inde : la plupart des travaux sont encore faits manuellement et rétribués pour certains en produits alimentaires.



Photo : Stéphane Raimon - Fotogram



Photo : Jacques Dupont - MAF

Quito - Equateur
Les enfants des "basureros" (ceux qui cherchent dans les poubelles et les décharges) sur le terrain de travail de leurs parents. Ils vivent pieds nus au milieu des débris.

.....

La sécurité alimentaire : une offre adaptée aux capacités économiques des consommateurs.



Photo : Moya-Jane Morrison

Il en résulte que la sécurité alimentaire, d'agronomique avant la révolution génétique (mis au point de variétés à haut potentiel de production, en milieu contrôlé), est devenue une question économique dans le contexte d'une croissance portant production, revenus et consommation vers des sommets. Elle

devient sociale aujourd'hui, en mettant à l'épreuve les systèmes de protection sociale complexes au Nord et le subventionnement des aliments de base dans certains pays du Sud.

L'ALIMENTATION, AUJOURD'HUI PROBLEME SOCIAL

Seguridad alimentaria, un problema complejo

La seguridad alimentaria es el problema más grave al que se enfrentan los países en vías de desarrollo, donde más de la mitad de la población se ve amenazada por la desnutrición. Desde 1983 Orstom lleva a cabo un extenso programa para combatir este problema. Seguridad alimentaria significa contar con los medios necesarios para procurar una alimentación que garantice una vida sana y activa. No es lo mismo la seguridad alimentaria que la autosuficiencia en alimentos, puesto que hay gente que sufre hambre en países donde la producción de alimento alcanza para todos. Por otra parte, son cada vez menos las familias que viven de su propia producción de víveres, incluso en las zonas rurales más alejadas; hoy en día el número de personas que dependen del mercado para su alimentación es cada vez mayor, siendo que, por lo general, el hambre no se debe a fenómenos naturales, sino a la pérdida del poder adquisitivo.

Así pues, la seguridad alimentaria es una problemática múltiple, que involucra la producción y el mercado de oferta (incentivos para los productores, sistemas viables de producción); la distribución (problemas de monopolización de los productos alimenticios, medios de comunicación y transporte); la demanda solvente (lo que implica un ingreso regular) y los hábitos alimenticios (los alimentos disponibles deben ser aquellos que la población acepte). Implica la puesta en marcha de políticas alimentarias y políticas económicas. En fin, tiene que ver tanto con los indivi-

duos como con el Estado y con los organismos nacionales e internacionales.

La estrategia de Orstom aborda esta problemática desde tres puntos principales : **La pobreza** : En este punto es importante definir indicadores realistas y fáciles de aplicar; un ejemplo sería el cálculo del número de calorías por hora de trabajo o el índice de desarrollo humano del PNUDH. La estrategia alimentaria debe tomar muy en cuenta la lucha contra la pobreza.

Los sistemas de información, la predicción y la prevención del hambre : Es mucho lo que hasta ahora se ha logrado en esta esfera, sin embargo, y puesto que se trata de un problema tan complejo, aún resulta difícil identificar el mejor conjunto de indicadores y homogeneizar estrategias en países distintos, etc. El trabajo de OCISCA en Camerún es un ejemplo prometedor.

El control de los sistemas de alimentación en tiempos de crisis : Alimento para todos significa conciliar intereses distintos a todos los niveles, desde el plano individual hasta el internacional. Se debe motivar a los productores y satisfacer las diversas necesidades a la vez. Desgraciadamente, el ajuste estructural, además de incrementar enormemente la pobreza, deja en libre juego las fuerzas de mercado, como consecuencia, los alimentos son considerados como simples bienes económicos comercializables como cualquier otro. Resulta pues indispensable estudiar los aspectos sociales y culturales que rigen la producción, la distribución y el consumo de los alimentos.

La "révolution verte" des agronomes n'a pas permis d'éradiquer la sous-alimentation même si l'offre alimentaire planétaire est suffisante bien que mal répartie. L'Afrique sub-saharienne est devenue dépendante alors que l'Union Indienne s'en sortait dans les années 80. La croissance économique en régime concurrentiel laissait espérer l'abaissement des coûts de l'alimentation permettant aux plus pauvres d'acquérir leur ration alimentaire. Aujourd'hui, les mesures d'ajustement produisent massivement de la pauvreté : d'économique, le problème devient social. La nécessité de régulations entre des besoins culturellement diversifiés, souvent non solvables, et une production alimentaire qui doit rémunérer ses producteurs n'est contestée par personne. Ces régulations doivent s'exercer à différentes échelles : familiale, étatique, sous-continentale et mondiale. Elles ont pour fonction d'arbitrer entre les différents intérêts en présence : ceux des consommateurs et des producteurs, mais aussi de tous les intermédiaires assurant la transformation, la distribution et l'approvisionnement dans l'espace et dans le temps. Les récentes négociations du GATT (Accord International sur le Commerce et les Droits de Douane) montrent les difficultés rencontrées pour arriver à un accord !

LES RÉGULATIONS SOUS AJUSTEMENT

La régulation étatique fait l'objet de pressions. Les arbitrages sociaux et familiaux dans les comportements de production, de consommation ou de solidarité obéissent à des considérations économiques, mais aussi culturelles et sociales qu'il fait étudier sur le terrain.

Nécessairement coûteuse, la régulation étatique subit le contrecoup immédiat de l'ajustement structurel qui est d'abord un programme de dé-régulation*.

Dans cette perspective, les aliments sont considérés comme des biens échangeables au même titre que tous les autres.

Pourtant leur caractère vital, au plan individuel comme national, les rendent justiciables d'un traitement particulier pour ceux qui se préoccupent de la maîtrise de la sécurité alimentaire.

La primauté des comptables dans la gestion des systèmes alimentaires nationaux a des conséquences graves dans le quotidien des ruraux et des citadins exclus qu'il convient d'analyser pour informer des décideurs piégés par la dette.

Georges Courade

Le projet OCISCA : réseau d'Observatoires du Changement et de l'Innovation Sociale au Cameroun

La crise globale qui secoue le Cameroun et les thérapeutiques mises en oeuvre sont autant de stress subis par les populations. Cette dé-régulation d'un système alimentaire auto-suffisant rend de plus en plus difficile la survie de chacun tout en produisant de nouveaux exclus et pauvres. L'insécurité alimentaire se développe donc à vive allure dans certains contextes plus exposés que d'autres : plantations villageoises, quartiers déshérités, par exemple.

Les équipes camerounaises du projet OCISCA s'efforcent, depuis 1992, grâce à des observations légères et pluridisciplinaires répétées dans le temps et dans des lieux critiques, de produire des instantanés du changement social en cours.

Le programme saisit les évolutions des revenus, des charges, des dépenses et de la consommation alimentaire. Il permet de s'interroger sur le devenir des solidarités de toutes natures et la demande de crédit hors du secteur bancaire traditionnel. Les tontines (associations populaires d'épargne et de crédit) et l'évolution de l'entraide entre citadins et ruraux ont été étudiées dans une chefferie bamiléké et dans un village bété à 60 km de Yaoundé. Le programme explore les innovations sociales et techniques mises en oeuvre pour survivre au quotidien et faire face aux besoins tels qu'ils sont exprimés par chacun.

Georges Courade

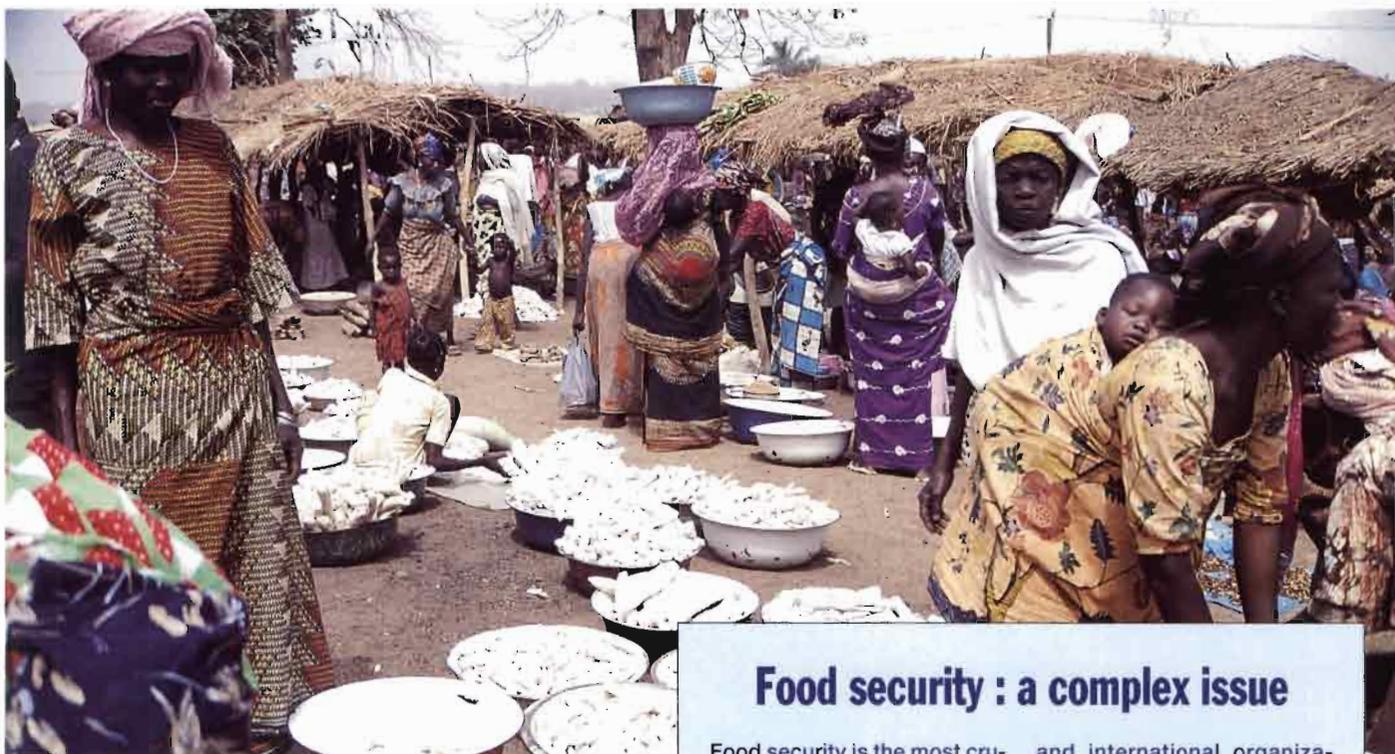


Photo: Mary Anne Minvielle



Photo: Jacqueline Pierre-Marie

Ce dossier a été coordonné par Jean-Paul Minvielle - Département "Société urbanisation, développement" UR "Modèles et réalités du développement"

Sigles utilisés

- CILSS Comité Inter-états de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
- DIAPER Projet Diagnostic Permanent
- FAC Fonds d'Aide et de Coopération
- FAO Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
- FED Fonds Européen de Développement
- FEWS Famine Early Warning System
- GTZ Coopération allemande
- OCDE Organisation de Coopération et de Développement Economiques
- PAM Programme Alimentaire Mondial
- PNUD Programme des Nations Unies pour le Développement
- SMIAR Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide sur l'Alimentation et l'Agriculture
- USAID United States Aid For International Development

Food security : a complex issue

Food security is the most crucial socio-economic issue for developing countries, where more than half the population is at risk of undernourishment. Orstom has been running a major program on this topic since 1983.

Food security means always having the means to obtain adequate nourishment for good health and an active life. It replaces the notion of food self-sufficiency, for some people may go hungry in a country that produces enough food for all. Moreover, individual self-sufficiency (subsistence farming) is less and less widespread, even in remote rural areas; more and more people today depend on the market for their food, while famine is generally due not to natural causes but to loss of earnings, disruption due to war, etc.

So food security is a multiple problem, involving production and market supply (incentives for producers; viable production systems); distribution (problems of food trade monopoly; roads and transport); solvent demand (which implies a regular income); and eating habits (foods available must be those that people will accept). It involves food policy and economic policy. It involves individuals, the State and national

and international organizations. Orstom's research approaches the problem from three angles :

Poverty. Here it is important to define realistic, applicable indicators, such as the number of calories obtainable per hour of labor, or the UNDP Human Development Index.

Food strategy must incorporate the fight against poverty. Information systems, prediction and famine prevention. Much work has been done in this sphere but, with such a complex problem, much remains to be done to identify the best set of indicators and homogenize approaches in different countries, etc. The work of OCISCA in Cameroon is a promising example.

Regulating food systems in times of crisis. Food for all means reconciling conflicting interests at all levels, from the local to the planetary. Producers must be rewarded, while insolvent demand must be met. But structural adjustment, besides greatly increasing poverty, has forcibly imposed the "free play of market forces", treating food as a purely economic issue, a marketable commodity like any other. Research is needed into the cultural and social aspects that govern food production, distribution and consumption.

La sécurité alimentaire : des produits disponibles sur les marchés.

Faubourg de Quito Equateur. Rosa dans sa cuisine. Les murs de planche de la cabane sont tapissés de toiles de sacs de jute et de torchons pour couper le vent (3200 m d'altitude), pas d'eau courante mais un réchaud à gaz.

Minvielle Jean-Paul (ed.), Kermel Torrès Doryane, Peltre
Wurtz Jacqueline, Franqueville André, Dubois Jean-Luc,
Courade Georges

Dossier : Maîtrise de la sécurité alimentaire : le défi de la
complexité

ORSTOM Actualités, 1994, (44), p. 16-26. ISSN 0758-833X