

GEORGES COURADE

LE CONCEPT DE POLITIQUE ALIMENTAIRE

Mise en oeuvre et analyse au Nord et au Sud

Le concept de « politique alimentaire » a émergé depuis deux décennies en réponse aux problèmes soulevés par le décalage existant entre une production agricole mondiale considérée comme suffisante depuis les années 1973-74 et des pénuries, voire des famines localisées dans certains pays qui ne sont pas systématiquement en état de guerre ou en butte aux calamités climatiques. Il veut répondre à la nécessité d'embrasser dans le domaine de l'intervention étatique un champ plus large que la simple production agricole et apporter ainsi des réponses plus adaptées aux problèmes de l'alimentation des « dépendants » alimentaires (non producteurs de leur propre subsistance).

Nous verrons donc successivement : le champ couvert (définitions, émergence du concept et caractéristiques) puis la dynamique des systèmes alimentaires et leur analyse.

Le champ couvert

Ce que recouvre le concept de politique alimentaire

Pour Peter C. Timmer, *la politique alimentaire englobe tous les efforts collectifs des gouvernements pour influencer les milieux responsables chez les agriculteurs, les consommateurs*

et les agents de commercialisation dans le but d'atteindre des objectifs sociaux. Pour Timmer, la politique alimentaire est commandée par le souci de l'Etat-providence d'accroître la protection sociale tout en s'efforçant d'ajuster l'offre et la demande dans le temps et dans l'espace : améliorer l'alimentation des groupes les plus mal nourris, répartir plus équitablement les revenus et se protéger contre les famines et pénuries.

Chez L. Malassis, *politiques et stratégies alimentaires ont pour but d'améliorer quantitativement et qualitativement l'alimentation d'une population donnée par des moyens appropriés. Elle concerne l'ensemble des activités qui concourent à la fonction alimentaire dans cette société : le complexe agro-alimentaire qui est à situer au sein de la formation économique et sociale.*

Cet auteur insiste sur l'importance des liaisons intersectorielles, et la dynamique propre des acteurs sociaux qui peut être contradictoire avec une régulation d'ensemble. Ainsi, la politique alimentaire procède de l'Etat et s'exerce par des choix contraints procédant de limites internes (changements praticables, arbitrages et compromis entre groupes sociaux) et de limites externes (degré d'autonomie et de dépendance). Ce processus de choix implique des adaptations, des révisions et des tactiques.

Personnellement, nous définissons la politique alimentaire comme un *ensemble de moyens et de normes mobilisés par les acteurs dominants d'un système alimentaire en vue de maîtriser, d'orienter ou de réguler les différents maillons de la chaîne agro-alimentaire en fonction d'objectifs particuliers (sécurité des approvisionnements, sécurité alimentaire de différents groupes vulnérables en raison de la faiblesse de leurs revenus ou marginaux géographiquement, défense d'intérêts particuliers, etc.).* Et nous insistons sur trois éléments :

– la complémentarité entre moyens (extérieurs au système lui-même) et normes (qui sont propres au système, à ces variables socio-culturelles comme l'échelle des valeurs des aliments ou à son système technologique comme les normes de qualité) ;

— l'introduction de la notion de « régulation » qui dépasse celle d'ajustement entre offre et demande qui suppose l'instauration mythique d'un marché parfait en tous lieux et en tous temps ;

— l'existence d'une multiplicité de centres régulateurs dans l'ensemble des filières entre les mains d'acteurs dominants.

La politique alimentaire se veut globale : elle décrit le sens dans lequel évolue les différents éléments du système alimentaire qui relèvent des politiques sectorielles : agricole, nutritionnelle ou sociale.

La politique agricole implique des choix visant à augmenter la production agricole, le revenu des producteurs quel que soit leur statut et leur condition, à intervenir dans *l'après-récolte* comme condition de valorisation de la récolte qu'il convient d'écouler au meilleur prix. Compte-tenu de ses orientations, la politique agricole essaiera de réguler le système alimentaire, non à partir des besoins des consommateurs, mais en fonction de l'écoulement de la production. Elle se préoccupera de moderniser l'appareil de production en fonction d'un marché existant ou à créer et elle penchera pour une option agrarienne dans l'arbitrage social (défense des intérêts des groupes ruraux dominants, diffusion des valeurs culturelles de ces groupes dans l'ensemble de la société).

La politique nutritionnelle est une politique *préventive et corrective*. Elle vise à améliorer *l'état nutritionnel* des populations, à repérer les problèmes de carence, de déséquilibres ou d'insuffisances alimentaires pour y apporter des solutions spécifiques, notamment parmi les groupes physiologiquement *vulnérables* (femmes allaitantes ou en période de grossesse, enfants en bas âge). Ici, la priorité est donnée aux consommateurs les plus fragiles ainsi qu'à l'aspect sanitaire et à la protection sociale.

Le tableau de la page suivante essaie de rendre compte des interférences entre les interventions relevant des différentes politiques.

Ce relevé non exhaustif des mesures ayant une incidence sur le système alimentaire montre à la fois que la politique alimentaire est peu dissociable de la gestion macro-économique et que

Interventions relevant de la	ciblées directes (projets)	Non ciblées directes (programmes)	Indirectes (politiques)
Politique agricole.	Développement vivrier localisé. Projets de valorisation du vivrier.	Action sur une filière.	Soutien des prix-producteurs, subventions aux intrants, protection du vivrier national, dévaluation « sauvage » de la monnaie.
Politique alimentaire.	Bons d'alimentation Magasins à prix réduits.	Rationnement alimentaire général.	Politiques de revenus, subventions à la consommation, politique d'importation, surévaluation du taux de change.
Politique nutritionnelle.	Education nutritionnelle.	Mesures générales de supplémentation en milieu scolaire ou sanitaire.	Politiques de santé

la panoplie d'interventions disponibles n'est pas foncièrement différente dans les pays en développement et les autres. Seule, la mise en oeuvre de certaines mesures se heurte à des problèmes de capacité financière et administrative. Soulignons cependant que certains pays comme le Sri Lanka, l'Egypte, l'Inde ou le Mexique ont mis en place des politiques alimentaires dont la complexité n'a rien à envier à celles existant en Europe, mis à part l'émergence d'un mouvement de défense des consommateurs, plus ou moins développé selon les pays.

Comment il est apparu

Les institutions internationales mandatées par l'Organisation des Nations-Unies sont au centre du débat qui a permis à ce concept de surgir et d'intéresser les divers partenaires concernés par le développement : gouvernements, organismes de coopération ou d'aide et instituts de recherche.

La conférence mondiale de 1974

C'est à cette conférence organisée par les Nations-Unies à la suite de la crise alimentaire de 1973, que cinq idées-clés ont été retenues dans l'analyse de la question alimentaire :

– la pauvreté et la faim sont liées (on ne résoudra pas le problème alimentaire par un simple accroissement de la production ou en limitant le nombre de bouches à nourrir, même si cela est nécessaire) ;

– les ressources naturelles renouvelables étant fragiles et limitées, il faut préserver la base agro-écologique et réduire les pertes après-récolte qui apparaissent comme très élevées ;

– l'accroissement de la production insuffisant dans les pays pauvres passe par des prix incitatifs et la constitution d'organisations paysannes en mesure de défendre les intérêts des producteurs ;

– le marché ne peut répondre à tous les besoins : il faut mettre en place des programmes spécifiques pour les défavorisés et les groupes vulnérables ;

— l'ensemble des interventions n'ont de véritable efficacité que si elles s'avèrent cohérentes, ce qui est rarement le cas dans bien des Pays En Développement (PED).

***Le concept de « stratégie alimentaire nationale »
(CMA/WFC, 1979)***

C'est le Conseil Mondial de l'Alimentation (CMA/WFC), structure légère de réflexion créée par la conférence de 1974 qui a proposé de mettre en oeuvre des « stratégies alimentaires » au niveau des pays.

Il s'agit d'un moyen qui permet à un pays d'arriver à un plus grand degré d'autosuffisance grâce à un effort intégré visant à accroître la production vivrière et à améliorer la consommation de denrées. L'approche se veut ici globalisante et planificatrice (intervention de l'Etat) et l'analyse du problème est agro-nutritionnelle. La stratégie alimentaire doit servir de grille d'analyse des projets d'intervention (développement rural ou action nutritionnelle) et de cadre de référence pour l'aide extérieure. Elle doit permettre enfin de procéder aux arbitrages en matière de prix, de subventions, de mesures incitatives ou de protection.

On mesurera la dose d'utopie du projet quand on saura que les premiers programmes d'ajustement qui ont déferlé dans les PED ont démarré en 1979 et que les arbitrages en matière de sécurité alimentaire n'ont que peu de chances de se faire dans la transparence, même dans les régimes pluralistes.

***La conception de « la sécurité alimentaire élargie »
(OAA/FAO, 1983)***

L'Organisation pour l'Agriculture et l'Alimentation (OAA/FAO) est depuis 1945 chargée des problèmes agricoles et alimentaires dans le dispositif onusien. Son approche a été longtemps commandée par la prépondérance du point de vue agronomique (encourager l'offre), une optique économique libre-échangiste (combattre les obstacles à la libre circulation des denrées agricoles, développer les exportations) et un point de vue pragmatique de la sécurité alimentaire (constituer des

réerves alimentaires mondiales et nationales, mettre en place un réseau d'alerte précoce pour les mobiliser).

Cette approche se traduit dans la définition OAA/FAO de la sécurité alimentaire « version étroite » : assurer en tout temps un approvisionnement suffisant à tous les individus.

Toutefois, sous les pressions de différentes origines, cette organisation a donné en 1983 une « version large » de la sécurité alimentaire qui rejoint celle développée par la Banque Mondiale : assurer à tous et en tout temps l'accès matériel et économique aux aliments de base indispensables. Dans cette deuxième définition, on sort d'une optique de l'offre pour intégrer le problème du pouvoir d'achat.

Les caractéristiques des politiques alimentaires

Un choix contraint à l'intérieur

Les politiques alimentaires sont étroitement dépendantes des stratégies globales de développement. Elles s'inscrivent dans des choix de société. Deux exemples : l'Inde, pour des raisons d'identité comme d'affirmation de soi a été protectionniste pendant trente ans jusqu'en 1986 alors que la Côte d'Ivoire a joué la carte de l'ouverture à tout va. Il ne s'agit pas d'un simple choix économique : il suffit de relire les textes fondateurs du Parti du Congrès indien et du P.D.C.I. ivoirien.

Trois types de problèmes limitent la marge de manoeuvre dans la définition d'une politique alimentaire :

– la place donnée à l'agriculture dans l'accumulation étatique, la politique de l'emploi et l'équilibre de la balance des paiements,

– le taux d'accroissement du nombre de dépendants alimentaires,

– la coalition de forces sociales qui soutiennent les régimes en place et qui influent sur la manière dont l'Etat procède à l'arbitrage social.

La « contrainte extérieure »

La politique alimentaire d'un pays en développement est étroitement dépendante des rapports de force internationaux pour plusieurs raisons :

– les pays développés excédentaires en céréales subventionnent leurs exportations rendant non compétitifs bien des produits vivriers locaux et ceux qui sont déficitaires, comme le Japon, surprotègent leur agriculture et ne constituent que rarement des marchés rentables pour les productions du Sud ;

– les pays pauvres sont largement dépendants des pays riches en ce qui concerne les facteurs de production (l'Inde fut en 1980 à la fois le premier importateur mondial d'engrais et auto-suffisante !) comme de procédés d'industrialisation ou de conditionnement des aliments (la puissance d'une multinationale ne se mesure plus en ha exploités, mais en brevets concédés) ;

– la crise de l'endettement liée à la « cavalerie » (remboursement des intérêts d'un prêt par un nouveau prêt) conduit la plupart des pays en développement à subir le même traitement de choc administré par le Fonds Monétaire International, caution bancaire ultime des créanciers publics ou privés ;

– le degré de dépendance est enfin fonction du poids du marché dans l'économie vivrière et du degré d'insertion de celle-ci dans le marché international : en Afrique, il y a par exemple, sur ce point, une différence considérable entre le Zimbabwe et le Rwanda.

Les relations d'interdépendance entre les intervenants à l'intérieur du système alimentaire

Si l'éventail des choix est limité en matière de politique alimentaire, les résultats de telle ou telle intervention ne sont pas garantis. La « Théorie Economique » tente d'explicitier les comportements des producteurs ou des consommateurs par rapport aux variables que sont les prix, la distance au marché ou les avantages relatifs alors que l'approche anthropologique souligne le poids du culturel dans l'approche de la pension à

consommer. Bref, on ne sait pas ce qui résultera de telle ou telle mesure prise dans un contexte particulier en raison de la méconnaissance que l'on a des déterminants des comportements des producteurs et des consommateurs.

L'évolution des prix ou l'augmentation des revenus apparaissent comme des mesures propres à modifier le comportement du consommateur ou du producteur : incitation, découragement, maintien ou report. *Les calculs d'élasticité* se proposent de mesurer les variations relatives d'un facteur économique (prix, revenus, niveau de l'offre ou de la demande) sur un ou plusieurs facteurs (calculs simples ou composés) dans un marché supposé parfait et dans lequel les facteurs non économiques jouent un rôle marginal. Ainsi, peut-on calculer l'élasticité-prix de deux produits substituables, le moment à partir duquel les prix relatifs des deux produits favorisent la consommation de l'un plutôt que de l'autre. Ici, l'économie rejoint l'étude de marché.

De même, on essaie de rendre compte des variations saisonnières ou interannuelles d'une filière particulière en vue de maîtriser les approvisionnements et les prix : problème de la périodicité des cycles bien difficile à appréhender.

On a aussi tenté de construire des modèles à partir de quelques lois depuis longtemps énoncées :

– *loi d'Ernst Engel* qui constate que plus le revenu augmente, plus les dépenses alimentaires diminuent en proportion (la demande alimentaire est relativement inélastique),

– *loi de Gregory King* qui explique l'effondrement des cours agricoles en période de surproduction par le fait que la baisse des prix est plus que proportionnelle à l'accroissement de l'offre,

– *loi des « avantages comparatifs naturels » de Ricardo* qui essaie de rendre compte des disparités de compétitivité entre régions bénéficiant de ressources (capital, travail, potentialités, technologies) disparates,

– *modèle de Von Thunen* donnant la répartition géographique « idéale » des cultures en fonction de la distance à la ville en vue de « maximiser » la rente foncière.

Les efforts d'« organisation des marchés », de gestion des stocks de stabilisation, de rationalisation des choix en matière d'intervention agricole et de localisation s'inspirent de ces règles de l'économie néoclassique et de la « nouvelle » géographie d'inspiration américaine. Cependant, l'application stricte de ces règles amènerait à faire disparaître nombre de productions africaines, cultures de rente comme le coton ou l'huile de palme non compétitives par rapport à l'Asie et certaines filières vivrières !

L'approche anthropologique permet de saisir en partie des comportements qui semblent ne pas entrer dans les schémas de l'économie. Il faut cependant se garder de toute généralisation abusive. Le revenu est-il le seul facteur commandant la consommation alimentaire ? On a observé l'effet d'imitation, les *comportements ostentatoires*, l'imitation servile des « styles » alimentaires des classes dominantes par les couches inférieures, mais cela ne va pas très loin dans les grandes villes africaines, par exemple. On souligne par ailleurs le poids des *interdits alimentaires*.

Dans les processus d'*acculturation* (effet des contacts entre styles alimentaires différents), on observe cependant différentes réactions qui laissent en marge souvent l'imitation comme le repli sur soi. Nombre d'innovations, d'adaptations originales passent dans le cadre d'une identité conservée. Enfin, il y a lieu de considérer l'ensemble des relations qui échappent au marché dans le domaine des pratiques alimentaires.

Le concept d'*habitus* (P. Bourdieu) qui intègre revenu et culture rend compte des différences classantes dans le comportement des consommateurs : à revenu égal, des consommateurs n'ayant pas le même bagage culturel n'ont pas le même type de consommation : l'alimentation prend une place plus ou moins grande en fonction de l'identité que l'on veut se donner dans la société. Cette « distinction » semble plus opératoire dans les pays riches qu'ailleurs, mais ceci serait à vérifier.

En fait, l'approche par l'économie néo-classique et l'approche anthropologique ne sont que partiellement utiles pour guider le décideur qui cherche à inciter le producteur à dégager des surplus ou qui voudrait connaître les réactions aux différen-

tiels de prix ou aux mesures de restriction aux importations alimentaires.

La dynamique des systèmes alimentaires et leur analyse

Le système alimentaire

Les éléments de la chaîne agro-alimentaire

Le système alimentaire comporte trois sous-systèmes : la production, la consommation, le « transfert » ou l'« intermédiation ».

La production nationale est commandée par les potentialités du milieu cultivé, les technologies ou intrants utilisés, les opportunités économiques existantes et les stratégies de reproduction ou d'accumulation des unités de production.

La consommation se structure autour de *modèles de consommation alimentaire* : façon dont les sociétés s'organisent pour consommer, dont elle régit leurs pratiques alimentaires et culinaires, dont elles modifient et transmettent leurs préférences et leurs interdits alimentaires et dont elles gèrent les relations entre les besoins physiologiques, les goûts et les capacités d'achat.

Le *style alimentaire*, c'est l'empreinte culturelle qui marque le modèle de consommation. C'est la logique collective qui se traduit dans les préférences alimentaires, l'art de préparer et d'accommoder les aliments, la gestion familiale et sociale de l'acte de manger.

Le système de « transfert » (M. Labonne) et d'« intermédiation » (Ph. Hugon) désigne un ensemble d'opérations qui font passer le produit brut du producteur à l'aliment du consommateur : transfert dans l'espace (transport) et dans le temps (stockage) des denrées brutes, transformation éventuelle en aliments et distribution. Le terme d'intermédiation issu du vocabulaire bancaire désigne à la fois la fonction de relais et de transformation d'un produit en un autre (dépôt à court terme en prêt à plus long terme de l'ingénierie financière). C'est le secteur décisif du système alimentaire : il est le moins connu, souvent

le moins « visible » dans les PED, parfois le plus déficient et en même temps le plus difficile à être pris en charge par l'Etat.

Les régulations du système alimentaire

La régulation, c'est le mécanisme de *compensation* ou d'*ajustement* mis en oeuvre par les acteurs ou intervenants pour éviter les à-coups, les fluctuations, amortir les différents déséquilibres jouant en leur défaveur, reporter hors de leur champ ou se couvrir contre les risques ou les incertitudes. La régulation peut être réalisée par les sociétés civiles ou ce qui en tient lieu, par l'extérieur ou par l'Etat.

Les sociétés civiles jouent un rôle régulateur mal perçu ou sous-estimé dans les pays pauvres. On pense naturellement aux groupes de pression et professionnels du *lobbying*. On néglige la régulation démographique entre villes et campagnes, la place de la famille-providence dans la protection sociale (souvent qualifiée de parasitisme), le poids relatif du secteur informel et des activités illégales comme source de revenus et amortisseur de la « crise ».

La régulation peut être exercée par l'environnement écologique (la « contrainte naturelle » dans la mesure où les populations n'ont pas su tirer au mieux parti des ressources comme des systèmes techniques disponibles ou des opportunités économiques (problème des ressources alternatives).

Enfin, la régulation peut être confiée à l'extérieur : c'est le cas quand les prix internationaux servent de référence au système de prix intérieurs ou quand l'aide internationale prend une importance capitale pour l'alimentation de la population.

La régulation étatique

Les réformes dites de « structure » (réformes foncières, bonification des terres, mesures modifiant la pyramide des âges des chefs d'exploitation, etc.) de la politique agricole longues à mettre en oeuvre et à donner tous leurs effets ne peuvent servir à réguler le système alimentaire, mais à changer les conditions de sa régulation quand elles ont eu certains résultats. La distribution de terres aux métayers du Bengale Occidental par le

gouvernement de Calcutta après la terrible famine de 1943 a rendu les couches les plus défavorisées des campagnes moins vulnérables selon les observateurs les plus qualifiés.

C'est en fait, par quatre types de mesures que la régulation conjoncturelle et globale est mise en oeuvre :

- les politiques de prix et de subventions ;
- la gestion des surplus par le stockage et la limitation éventuelle de la production ;
- les programmes alimentaires contre l'insécurité alimentaire de groupes cibles ;
- Les politiques macro-économiques.

La politique de régulation par les prix

La fixation des prix est l'un des moyens privilégiés pour réguler le système alimentaire. Par cette fixation, les États tentent de concilier plusieurs objectifs si bien que les mécanismes mis en place sont relativement compliqués, comme c'est le cas du blé européen.

Dans ce cas, on souhaite à la fois protéger la production européenne tout en favorisant les exportations par le système dit des « restitutions » : l'exportateur de blé européen qui est plus cher que le cours mondial reçoit une compensation qui ramène le prix du blé à un prix à la tonne compétitif.

Le maintien du prix au producteur se fait par l'intermédiaire d'un prix d'intervention ou prix-plancher garanti dans la zone la plus excédentaire (Loiret en France) et qui est plus élevé que le prix mondial. Des prélèvements à l'entrée du blé étranger (système de la « préférence communautaire ») amène ce dernier dans les zones déficitaires (Ruhr) à un prix dit « indicatif » (prix du marché souhaité) qui ne concurrence pas le blé produit en Europe. Prélèvements et restitutions varient en fonction de l'écart entre prix mondial et prix frontière communautaire ou prix de « seuil » (prix indicatif moins coût d'acheminement entre Rotterdam et la Ruhr). On a donc ici un mécanisme qui est à la fois protectionniste et favorable aux producteurs à l'intérieur et ouvertement exportateur à l'extérieur.

Nous allons, à partir de cinq politiques de prix en usage en Europe et dans les pays en développement, essayer de voir quels effets elles produisent selon les catégories d'acteurs concernés : producteurs petits ou gros, consommateurs urbains ou ruraux, exportateurs ou importateurs, grossistes et usiniers.

– Le soutien des prix se fait *sans différenciation des capacités productives* des unités de production (cas du blé européen) : ce système avantage les gros producteurs et favorise l'exportation au détriment des consommateurs qui sont amenés à payer le produit plus cher que le cours mondial très bas en raison des pratiques de *dumping* des gros exportateurs. La politique agricole cherche ici à dégager des surplus structurels.

– Le soutien des prix se réalise *avec différenciation selon les capacités productives* des producteurs : un prix élevé est offert pour un premier quantum de production correspondant à celle des producteurs les plus petits et le rapprochement avec le cours mondial a lieu pour les quantités supplémentaires livrées à l'organisme d'intervention. On pratique ici une politique de « revenu » minimum garanti, la protection s'exerçant au profit des plus petites exploitations. C'est le cas pour le sucre européen. Le marché étant excédentaire, on ne cherche pas à accroître les excédents que peuvent livrer les grands producteurs que l'on incite à se diversifier, mais à maintenir le revenu des producteurs les plus faibles.

– Pour ne pas pénaliser le consommateur, plutôt qu'un soutien des prix à la production, on pratique le *paiement compensatoire* (CEE : oléagineux, USA : soja et maïs), le cours mondial sert de cours directeur au marché et les producteurs reçoivent une compensation comblant la différence entre le prix obtenu et le prix garanti. Ce système qui ne pénalise pas le consommateur bénéficie sans distinction à toutes les catégories de producteurs que l'on incite à produire si cette compensation n'est pas limitée à une production donnée.

– Pour favoriser l'ensemble des consommateurs, on peut chercher à *rendre uniforme le prix d'une denrée* produite localement et importée comme le riz en Côte d'Ivoire. Dans ce cas,

on détermine le prix de vente du produit sur l'ensemble du territoire, on subventionne le transport, on élève le prix du riz importé par le prélèvement de la différence entre le prix au grossiste et le cours mondial et on stabilise les prix au producteur en fixant ce prix et en subventionnant la transformation. C'est l'ensemble des consommateurs urbains et ruraux qui profitent le plus du système avec les importateurs et les usiniers dont les coûts de production sont pris en charge par l'Etat. La stabilisation du prix au producteur ne peut se faire qu'à un niveau assez bas dans la mesure où le prix mondial sert de référence au système.

— Pour ne soutenir que les consommateurs défavorisés, on peut comme en Inde pour les produits de base installer des *fair price shops* (plus de 300 000) dans les quartiers où vivent les populations les plus pauvres. Ces boutiques à prix subventionnés sont approvisionnées par la Food Corporation of India qui achète les surplus de céréales des Etats excédentaires (Punjab et Haryana notamment) à un prix de réquisition (*procurement price*) plus bas que le prix du marché local protégé. Ce système marche bien quand existent des surplus. Il peut coûter cher quand ces excédents sont trop élevés (problème des stocks de « sécurité »). Ici, le système est ciblé sur les consommateurs urbains pauvres, mais il ne les touche pas forcément. Mis en place lors du démarrage de la « révolution verte » (1965), il n'a pas découragé les producteurs comme en Côte d'Ivoire (R.N. Chopra, 1981).

Ces analyses grossières soulignent tout le raffinement des politiques de prix, au Nord comme au Sud. Mais cette complexité se paye, en capacité à atteindre les objectifs et en difficultés à en assumer les coûts par les pouvoirs publics. L'importance des intérêts en cause ne permet pas cependant d'en modifier brutalement la gestion comme on le voit pour l'Europe verte ou pour l'Inde du « *Public Distribution system* ».

La politique de régulation des quantités dans le temps et dans l'espace

La gestion des surplus, leur redistribution vers les pays ou zones déficitaires n'est pas une mince affaire. La Chine impériale avait sous l'empire Qin affronté cette question redoutable en la résolvant difficilement au niveau des sous-préfectures plus ou moins autarciques. La FAO a essayé de constituer des réserves alimentaires hiérarchisées à l'échelle mondiale, sous-continentale et nationale sans y parvenir, en dehors de la mise en place de réserves d'urgence de faible capacité.

Tous les pays ont à affronter des *problèmes de surproduction* conjoncturelle, le Sahel comme l'Inde ou les Etats-Unis. Dans tous les cas, on se heurte à la nécessité de retirer rapidement du marché des quantités de vivres qui provoquent l'effondrement des cours (voir la loi de King).

Quand on a affaire à des excédents structurels, se pose la question de la diversification, du *gel des terres* avec la nécessité de rémunérer les producteurs pour ne plus cultiver ou procéder à l'arrachage des plants ou par l'attribution de *quotas* par pays, usine ou producteur, c'est-à-dire de droits à produire déterminés comme dans la CEE en fonction de la capacité à produire et de la demande. Cette politique des quotas se fait en faveur des exploitations les plus performantes puisque le prix est le même quelle que soit la quantité livrée dans la limite du quota attribué.

L'exportation peut aussi être encouragée à des prix ne couvrant pas les coûts d'exploitation grâce à des primes : USA pour le blé (programme Bicep, Bonus Incentive Commodity Export Program et EEP, Export Enhancement Program). Dans les pays en développement, on a recours au troc : fournitures contre céréales achetées à un prix élevé (Inde/URSS par exemple).

Le stockage permet d'affronter les risques de pénurie et de réguler les prix. Les problèmes résident dans la *taille, la durée et les lieux* de stockage eux-mêmes dépendants des moyens de prévision des fluctuations de l'offre et des prix. La taille du stock de *sécurité* dépend de la probabilité de voir l'offre descendre en-dessous d'un seuil considéré comme grave dans

une aire géographique facile à desservir. La taille du stock de *stabilisation* doit être déterminée par la quantité de vivres susceptible de peser sur les cours du marché et par la place que l'on réserve à l'importation dans cet effort. Ceci est important car le coût marginal du stockage augmente très vite avec l'importance du stock, selon les calculs de la Banque Mondiale.

Les programmes alimentaires contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle

Les politiques de régulation aussi complexes soient-elles ne résolvent pas tous les problèmes d'insécurité alimentaire. Dans le cas d'un choix très libre-échangiste, la Banque Mondiale préconise elle-même des programmes spécifiques ciblés ou non ciblés de distribution de vivres à des prix subventionnés ou contre des travaux collectifs. Ces méthodes, courantes dans le Tiers-Monde se généralisent dans les pays riches où l'on voit se multiplier les bons d'alimentation (*Food Stamps* touchant plus de 20 millions d'Américains), l'impôt négatif ou les mesures de revenu minimum.

Dans certains pays comme l'Egypte, 20 % du budget public va depuis plus d'une décennie aux subventions généralisées de produits de base.

Le coût/efficacité de ces programmes sociaux se pose dans la mesure où ils se pérennisent. Dans les pays en développement, leur poursuite est très liée à l'aide alimentaire et aux importations bon marché de vivres dont on connaît un certain nombre d'effets pervers.

Les effets de la régulation macro-économique

Les mesures prises dans le cadre de la régulation macro-économique n'ont pas pour finalité de gérer et de procéder aux arbitrages au sein du système alimentaire. Elles ont toutefois des incidences majeures sur lui comme le montrent l'appréciation ou la dépréciation monétaires qui réactualisent la valeur d'une monnaie par rapport aux autres dans le système des changes flottants qui régit le système monétaire international. Les manipulations des taux de change ont pu amener ce que l'on

a appelé *l'inversion des flux* : la surévaluation du Naira (monnaie nigériane dont la valeur en dollar a été diminuée par 4 en deux ans) a entraîné des flux vivriers de l'extérieur vers l'intérieur, des villes vers les campagnes. La récente dévaluation de la monnaie nigériane a rendu une part de sa compétitivité à l'agriculture vivrière du pays. Cet élément n'est pas négligeable et est exploité comme il se doit par la classe politique dans bien des pays.

Les types d'analyse du système alimentaire en Afrique au sud du Sahara

La plupart des travaux privilégient une « entrée » particulière dans le système alimentaire, entrée correspondant soit à l'objet principal d'une discipline, soit à une école de pensée. On peut distinguer grossièrement plusieurs types d'analyse des politiques alimentaires, chacune mettant en avant un aspect particulier et pouvant déboucher sur une optique fondamentale ou finalisée.

L'école de Stanford et les travaux de l'IFPRI

(travaux de W.O. Jones, R. Bates, P.C. Timmer, etc.)

Les méthodes utilisées ici sont économétriques et destinées à l'aide à la décision.

Les travaux de Jones (1972) sont fondés sur l'analyse des prix, des coûts et des marges dans la relation producteur, consommateur et prix nationaux et internationaux compte-tenu des fluctuations de la production. Il étudie à la fois les flux physiques et les échanges monétaires entre les différents segments du système alimentaire. Cette approche a été critiquée par B. Harris, celle-ci soulignant que le contexte culturel et politique doit être pris en compte pour analyser les prix.

R. Bates (1981) insiste sur l'affrontement manichéen entre l'Etat et les paysanneries, les secteurs public et privé sur les marchés comme s'il n'y avait pas d'acteurs intermédiaires locaux et souligne qu'au-delà des prix, il convient de prendre en compte les arrangements et l'histoire institutionnelle au niveau

des Etats pour comprendre les déterminants des politiques agricoles nationales. Cet éclairage anti-étatique prépare l'assainissement qui sera demandé à l'Etat-développeur au nom d'un retour à la loi du marché qui bénéficierait au paysan.

Les différents travaux de l'*International Food Policy Research Institute* (IFPRI) reposent assez largement sur ces hypothèses qui constituent le corpus des solutions néo-libérales en matière de politique alimentaire.

L'entrée spatio-temporelle (travaux des géographes et anthropologues francophones)

Les études des géographes et anthropologues francophones sur les « relations villes-campagnes » se focalisent sur les flux physiques qui permettent de « nourrir les villes » plus que sur les transactions elles-mêmes. L'organisation sociale et culturelle des groupes assurant la charge des relations entre production et consommation est étudiée, révélant la place d'ethnies particulièrement « dynamiques » assurant l'ajustement entre l'offre et la demande. Ici, l'Etat n'est pas pris au sérieux en raison de l'inefficacité de ses interventions et des liens de connivence qui existent entre lui et les acteurs de l'« intermédiation ».

L'analyse débouche implicitement sur l'idée que le marché physique est un bon régulateur quand des groupes intermédiaires sont en mesure de se charger de leur approvisionnement, l'Etat les assurant de sa neutralité. La question des prix et de la régulation par les importations ou l'aide alimentaire bien qu'évoquée ne constitue pas le coeur du raisonnement.

L'entrée par les revenus et la consommation (D. Requier-Desjardins)

Cette analyse porte d'abord sur l'évolution de la consommation sur une longue période, dans les villes notamment, pour vérifier l'hypothèse du « mimétisme alimentaire ». Elle utilise les enquêtes « budget-consommation » qui permettent de saisir la place des dépenses alimentaires, l'arbitrage des consommateurs entre divers aliments. La variable « prix » et l'intervention de l'Etat sont ici seconds par rapport au facteur

socio-culturel considéré comme une variable déterminante. Des enquêtes de type anthropologique complètent cette approche utilisée par les technologues et les sociologues de l'alimentation.

L'approche par l'histoire sociale

(J. Guyer, J.P. Chauveau)

C'est une synthèse possible entre les approches précédentes qui se propose à la façon de l'école historique des « Annales » d'harmoniser trois éléments, l'analyse des prix, l'organisation politique et sociale et les implications des inégalités de revenus et de statuts (J. Guyer). On peut noter ici que l'on privilégie les invariants « lourds » du passé : le « paradigme vivrier » sous des habillages neufs serait toujours celui qui a fonctionné sous la colonisation et dominerait la problématique alimentaire présente, le diagnostic comme les solutions proposées actuelles (J.P. Chauveau). D'une histoire de la « civilisation matérielle » mise en perspective, on en vient au décodage du « discours » des développeurs. Ces approches plus structurelles que fonctionnelles ne donnent pas d'outil particulier au développeur et minimisent les facteurs conjoncturels et les questions macro-économiques.

L'approche de l'UNRISD : l'entrée par la technologie, l'écologie et les organisations paysannes

Cet institut des Nations-Unies créé en 1964 (*United Nations Research Institute for Social Development*) a été l'un des premiers à étudier le système alimentaire et les sociétés avec comme objectif particulier dans les années soixante-dix, l'analyse des retombées sociales et écologiques des innovations technologiques (variétés améliorées de semences) introduites dans les campagnes d'Asie et d'Amérique Latine. Outre la « révolution verte », les équipes de l'UNRISD se préoccupèrent d'analyser les conditions de l'émergence de contre-pouvoirs dans le cadre de travaux sur la participation populaire au développement. Voilà des pistes qui s'annoncent prometteuses pour l'Afrique au sud du Sahara où l'on prépare dans les laboratoires

les variétés vivrières améliorées et où l'on est à la recherche du lobby agrarien qui fonctionne si bien dans les pays développés (P. Barral, 1962).

Au total, les analyses du système alimentaire sont forcément incomplètes et devraient partir d'une question de développement autant que de recherche. Il est inévitable d'y lire en filigrane des options particulières et la transcription des « myopies disciplinaires ». Enfin, nous n'avons pas évoqué les approches néo-malthusiennes (R. Dumont) et dépendantistes (S. Amin) qui, en ce moment, sont en retrait mais peuvent, d'un jour à l'autre, être reprises en compte (question de mode) à la faveur de la crise financière, écologique et démographique de l'Afrique.

Bibliographie sommaire

- ALTERSIAL, CERED, MSA, 1985. *Nourrir les villes en Afrique sub-saharienne*, Paris, l'Harmattan, 421 p. (voir notamment : Hugon pp. 23-46 ; Courade pp. 67-81 ; Requier-Desjardins, pp. 167-178).
- Barral P., 1962. *Les agrariens français de Méline à Pisani*, Paris, A. Colin.
- Bates, R. H., 1981. *Markets and States in Tropical Africa. The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley, University of California Press.
- Boussard, J.M., 1987. *Economie de l'agriculture*, Paris, Economica, 310 p.
- CEGET-CNRS, MSA-ORSTOM, 1987. *Terres, comptoirs et silos, des systèmes de production aux politiques alimentaires*, Paris, ORSTOM (colloques et séminaires), 263 p. (voir notamment : Courade pp. 33-74, Labonne pp. 137-149 et Kermel-Torres pp. 235-256).
- Charvet, J.P., 1987. *Le désordre alimentaire mondial, surplus et pénuries : le scandale*, Paris, Hatier, 265 p.
- Charvet, J.P., 1988. *La guerre du blé*, Paris, Economica, 220 p.
- Chauveau, J.P., 1985. « L'avenir d'une illusion : Histoire de la production et des politiques vivrières en Côte d'Ivoire », *Etudes Rurales*, n° 99-100 : 281-325.

- Chopra, R.N., 1981. *Evolution of Food Policy in India*, Delhi, Macmillan India Ltd., 322 p.
- Guyer, J. ed., 1987. *Feeding African Cities : Studies in Regional Social History*, London, Manchester University Press for the International African Institute, 249 p. (voir notamment : pp. 1-54).
- Harriss, B., 1979. « There is a method in my madness, or is it vice versa ? » *Food Research Institute Studies*, vol. 17, n° 2 : 197-218.
- Jones, W.O., 1972. *Marketing Staple Food Crops in Tropical Africa*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kroll, J.C., 1987. *Politique agricole et relations internationales : les enjeux en France et dans la C.E.E.*, Paris, Syros, 239 p.
- Malassis, L., 1979. *Economie agro-alimentaire, Tome I : Economie de l'alimentation et de la consommation*, Paris, Cujas, 438 p.
- Malassis, L., 1986. *Economie agro-alimentaire, Tome III : l'économie mondiale*, Paris, Cujas, 449 p.
- Timmer, P. C., Falcon, Walter P., Pearson Scott R., 1986. *Analyse de la politique alimentaire*, Paris, Economica, 364 p.
- Vennetier, P., 1972. « Réflexions sur l'approvisionnement des villes en Afrique Noire et à Madagascar » in : P. Vennetier (ed.), *La croissance urbaine dans les pays tropicaux : Dix études sur l'approvisionnement des villes*, Talence, CEGET-CNRS, (trav. et doc. de géo. tropicale, n° 7) : 1-13.